

INSTITUT UNIVERSITARI DE DRETS HUMANS

PROGRAMA DE DOCTORADO CON MENCIÓN HACIA LA EXCELENCIA
“DERECHOS HUMANOS, DEMOCRACIA Y JUSTICIA INTERNACIONAL”



**Las medidas de integración de los
inmigrantes en la Unión Europea.
El modelo competencial y los diferentes
enfoques territoriales en el sistema español.**

Mención “Doctor Internacional”

TESIS DOCTORAL

Presentada por: Laura García Juan

Dirigida por: Dra. Dña. Ángeles Solanes Corella

Valencia, 2014

“En este mundo, compañeros, el pecado que paga su viaje puede viajar libremente y sin pasaporte; mientras que la Virtud, si es pobre, es detenida en todas las fronteras”

HERMAN MELVILLE, Moby Dick

“Oye, ese test vuestro, el *Voight-Kampf*, ¿te lo has hecho a ti mismo alguna vez?”

Blade Runner. Ridley Scott, 1982.

A Daniel,
principio y fin.

TABLA DE CONTENIDO

	Página
ÍNDICE	7
ABREVIATURAS UTILIZADAS	11
LISTA DE TABLAS	15
INTRODUCCIÓN	17
CAPÍTULO I— LAS POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN DE INMIGRANTES EN EL CONTEXTO DE LA UNIÓN EUROPEA	25
1- Evolución de las políticas migratorias en cuanto a la promoción de la integración de inmigrantes	27
1.1- La concepción europea de integración.....	33
1.2- Acciones comunitarias en materia de integración de inmigrantes.....	41
1.2.1- Principales antecedentes normativos.....	41
1.2.2- Algunas consideraciones sobre las medidas de integración.....	48
2- Propuestas de la Comisión Europea	57
2.1- Principios Básicos Comunes de Integración.....	59
2.2- Agenda Europea para la Integración.....	63
2.3- Fondo Europeo de Integración.....	68
2.4- Foro Europeo de la Integración.....	74
2.5- Otros instrumentos para promover la integración de inmigrantes.....	79
3- El enfoque español de la integración	87
3.1- Principales antecedentes y contexto actual.....	89
3.2- El tratamiento legal de la integración.....	95
3.3- El discurso político.....	101
3.4- Discrepancias conceptuales con la Unión Europea. Un caso práctico.....	107

CAPÍTULO II—MODELO ESPAÑOL DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE EXTRANJERÍA E INMIGRACIÓN.....	113
1- Bloque de constitucionalidad.....	115
1.1- La Constitución española y el artículo 150.2.....	118
1.2- Jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Especial referencia a la Sentencia 31/2010, de 28 de junio.....	124
2- Marco normativo de extranjería: La Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los extranjeros en España y su integración social y el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril.....	146
3- Modelo organizativo y funcional.....	165
3.1- Administración Central.....	170
3.2- Administración Autonómica.....	179
3.2.1- Breve apunte sobre las reformas estatutarias.....	179
3.2.2- La competencia sobre primera acogida e integración.....	182
3.2.3- La competencia sobre ejecución laboral. Especial referencia al caso de Cataluña.....	186
3.3- Administración Local.....	194
 CAPÍTULO III— EVOLUCIÓN DEL MODELO DE COOPERACIÓN INTERADMINISTRATIVA EN LA GESTIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE INTEGRACIÓN DE INMIGRANTES.....	 203
1- Instrumentos de cooperación legalmente establecidos.....	205
1.1- Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración.....	214
1.2- Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de los Inmigrantes, así como al refuerzo educativo.....	223
1.3- Foro para la Integración Social de los Inmigrantes.....	234
1.4- Conferencia Sectorial de inmigración.....	243
1.5- Comisiones bilaterales de cooperación.....	250
2- La fijación y ejecución de indicadores de integración como método de cooperación interadministrativa.....	255
2.1- Hacia un sistema común de indicadores de integración.....	257
2.2- El camino recorrido en España.....	260

2.3- España en el MIPEX.....	264
2.4- Propuestas concretas.....	272
CAPÍTULO IV— LOS CURSOS INTRODUCTORIOS Y DE IDIOMA PARA INMIGRANTES COMO CONDICIÓN O MEDIDA DE INTEGRACIÓN.....	281
1- Cuestiones previas.....	283
1.1- Propuestas de la Comisión Europea.....	283
1.2- Consideraciones teórico prácticas.....	289
1.3- Una visión desde el otro lado. ¿Qué dicen los inmigrantes?.....	297
2- Comparativa de algunos modelos en la Unión Europea.....	303
2.1- Los Países Bajos.....	304
2.2- Alemania.....	314
2.3- Francia.....	323
2.4- Reino Unido.....	335
3- El caso español.....	345
CAPÍTULO V— LOS DIFERENTES ENFOQUES TERRITORIALES EN PROGRAMAS INTRODUCTORIOS Y DE IDIOMA DIRIGIDOS A INMIGRANTES.....	359
1- Comunidad Valenciana. Agencias AMICS y Programa voluntario de comprensión de la sociedad valenciana “Escuela de Acogida”.....	361
1.1- Antecedentes.....	364
1.2- Agencias de Mediación para la Integración y la Convivencia Social.....	367
1.3- Programa voluntario de comprensión de la sociedad valenciana <i>Escuela de Acogida</i>	371
1.4- Algunas comparaciones con los modelos europeos.....	374
2- Comunidad de Madrid. Centros de Participación e Integración de Inmigrantes y Programa voluntario “Conoce tus Leyes”.....	380
2.1- Antecedentes.....	382

2.2- Centros de Participación e Integración de Inmigrantes.....	386
2.3- Programa voluntario <i>Conoce tus Leyes</i>	395
2.4- Algunas comparaciones con los modelos europeos.....	399
3- Cataluña. Servicios de primera acogida y formación lingüística.....	400
3.1- Antecedentes.....	402
3.2- El largo camino desde la <i>Llei d'Acollida</i> hasta su Reglamento de desarrollo.....	407
3.3- Los servicios de primera acogida.....	413
3.4- La importancia de la formación lingüística.....	416
3.5- Algunas comparaciones con los modelos europeos.....	421
4- Andalucía. La autoorganización de los municipios como regla general.....	425
4.1- Antecedentes.....	427
4.2- El diseño institucional de los espacios de coordinación en materia de políticas migratorias.....	432
4.3- La Ley 5/2010, de 11 de junio, y la Orden de 16 de febrero de 2012.....	437
CONCLUSIONES.....	445
FUENTES.....	467
Fuentes doctrinales.....	469
Fuentes normativas.....	484
Derecho de la Unión Europea.....	484
Normativa española.....	488
Normativa de otros Estados miembros.....	495
Jurisprudencia.....	496
Otros estudios y documentos.....	498

ABREVIATURAS UTILIZADAS

ACSE	.....	Agence Nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances
AGE	.....	Administración General del Estado
AMICS	.....	Agencias de Mediación para la Integración y la Convivencia Social
AMPA	.....	Asociación de madres y padres de alumnos
ANAEM	.....	Agence Nationale de l'Accueil des Etrangers et des Migrations
BAMF	.....	Oficina Federal de Inmigración y Refugiados
BOCM	.....	Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid
BOE	.....	Boletín Oficial del Estado
BOJA	.....	Boletín Oficial de la Junta de Andalucía
BOPC	.....	Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña
CAI	.....	Contrat d'accueil et d'intégration
CAIF	.....	Contrat d'accueil et d'intégration pour la famille
CAR	.....	Centros de atención a refugiados
CASI	.....	Centros de Atención Social de Inmigrantes
CCAA	.....	Comunidades Autónomas
CCOO	.....	Comisiones Obreras
CE	.....	Constitución Española
CEE	.....	Comunidad Económica Europea
CEPI	.....	Centros de Participación e Integración de Inmigrantes
CESE	.....	Comité Económico y Social Europeo
CETI	.....	Centros de estancia temporal de inmigrantes
CIDOB	.....	Centro de Estudios y Documentación Internacionales de Barcelona
CIS	.....	Centro de Investigaciones Sociológicas
CiU	.....	Convergència i Unió
CoR	.....	Comité de las Regiones

CPNL	.....	ConSORCI per a la Normalització Lingüística
DA	.....	Disposición adicional
DG	.....	Dirección General
DGII	.....	Dirección General de Integración de los Inmigrantes
DILF	.....	Diplôme initial de langue française
DO	.....	Diario Oficial
DOCE	.....	Diario Oficial de la Comunidad Europea
DOCV	.....	Diario Oficial de la Comunitat Valenciana
DOGC	.....	Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya
DOUE	.....	Diario Oficial de la Unión Europea
EAA	.....	Estatuto de Autonomía de Andalucía
EAC	.....	Estatuto de Autonomía de Cataluña
EEAA	.....	Estatutos de Autonomía
EELL	.....	Entidades Locales
EEUU	.....	Estados Unidos de América
EPIC	.....	Escuela de Profesionales de Inmigración y Cooperación
ESOL	.....	English for Speakers of Other Languages
EWSI	.....	European Web Site on Integration
FAAIIRE	.....	Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de los inmigrantes, así como al refuerzo educativo
FEI	.....	Fondo Europeo de Integración
FEMP	.....	Federación Española de Municipios y Provincias
FOESSA	.....	Fomento de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada (Fundación)
FSE	.....	Fondo Social Europeo
HCI	.....	Alto Consejo para la Integración francés
IMSERSO	.....	Instituto de Mayores y Servicios Sociales
INE	.....	Instituto Nacional de Estadística

INES	.....	International Indicators of Education System
INSEE	.....	Institut National de la Statistique et des Études Économiques
JAI	.....	Consejo de Justicia y Asuntos de Interior
KoLL	.....	Knowledge of Language and Life in the UK
LISI	.....	Legal Indicators for Social Inclusion of New Minorities Generated by Immigration
LO	.....	Ley Orgánica
LODYLE	.....	Ley Orgánica sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social
LOFAGE	.....	Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado
MCERL	.....	Marco común europeo de referencia para las lenguas
MENAS	.....	Menores extranjeros no acompañados
MIPEX	.....	Migrant Integration Policy Index
OCDE	.....	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OFII	.....	Office Français de l'Immigration et de l'Intégration
OIM	.....	Organización Internacional para las Migraciones
ONG	.....	Organización no gubernamental
OPEX	.....	Observatorio de Política Exterior Española
OPI	.....	Observatorio Permanente de la Inmigración
PAVACE	.....	Pacto Valenciano por el Crecimiento y el Empleo
PBC	.....	Principios Básicos Comunes de Integración
PCN	.....	Puntos de Contacto Nacionales (forman la REM)
PECI	.....	Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración
PECOLE	.....	Prueba de eficacia comunicativa oral en lengua española
PISA	.....	Programme for International Student Assessment
PISI	.....	Plan para la Integración Social de los Inmigrantes
PNCI	.....	Puntos Nacionales de Contacto sobre Integración
PP	.....	Partido Popular

PSOE	.....	Partido Socialista Obrero Español
RD	.....	Real Decreto
RELODYLE	.....	Reglamento que desarrolla la Ley Orgánica sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social
REM	.....	Red Europea de Migración
SEIE	.....	Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración
SGIE	.....	Secretaría General de Inmigración y Emigración
SILO	.....	Servei d'Intermediació Laboral en Origen
SOC	.....	Servei d'Ocupació de Catalunya
STC	.....	Sentencia del Tribunal Constitucional
STJCE	.....	Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas
STJUE	.....	Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea
STS	.....	Sentencia del Tribunal Supremo
STSJ	.....	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia
TC	.....	Tribunal Constitucional
TCE	.....	Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea
TFUE	.....	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TJCE	.....	Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas
TJUE	.....	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TUE	.....	Tratado de la Unión Europea
UE	.....	Unión Europea
UGT	.....	Unión General de Trabajadores
UMP	.....	Union pour un Mouvement Populaire
UNED	.....	Universidad Nacional de Educación a Distancia

LISTA DE TABLAS

	Página
Tabla 1. Evolución de los fondos recibidos por las Comunidades Autónomas, por parte de la Administración General del Estado, en los ámbitos de acogida, integración y refuerzo educativo.....	225
Tabla 2. Evolución del Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de los Inmigrantes, así como al Refuerzo Educativo, en lo que respecta a las cuantías y los criterios objetivos de asignación de recursos.....	226
Tabla 3. Indicadores del MIPEx relativos a medidas de integración en las áreas de Reagrupación Familiar, Residencia de larga duración y adquisición de la nacionalidad.....	267
Tabla 4. Comparativa sobre la evolución del texto del artículo 138 del Estatuto de Autonomía de Cataluña.....	404

INTRODUCCIÓN

Hace más de una década empezó a reclamarse desde el ámbito académico el desarrollo de la idea de ciudadanía cívica, que entonces se enunciaba tímidamente en algunas comunicaciones de la Unión Europea. En marzo de 2005, el debate político en torno a esta cuestión había alcanzado tal notoriedad que el British Council de Bruselas y el Migration Policy Group presentaron el primer Índice Europeo de Ciudadanía Cívica e Inclusión, precedente de las posteriores ediciones del actual MIPEX. En estos momentos, el avance es tal que incluso podemos sistematizar en qué medida las políticas de los 28 Estados miembros de la UE son favorables (o no) a la inclusión de los inmigrantes y, por tanto, hasta qué punto se están cumpliendo los objetivos propuestos en Tampere, la Haya o Estocolmo.

El futuro programa se enfrenta a un reto institucional. El Consejo Europeo, designado actor principal por el Tratado de Lisboa, debe aceptar la introducción del Parlamento en la programación del espacio de libertad, seguridad y justicia con arreglo al principio de cooperación leal entre instituciones. Esto conlleva aplazar la adopción del próximo programa hasta después de las elecciones de junio de 2014, con el fin de que este pueda ser aprobado por las instituciones renovadas por el electorado. Por tanto, estamos a tiempo de hacer balance de lo que ha sucedido en todos estos años en torno a la construcción del modelo europeo de “integración cívica”, entendido como el conjunto de normas y valores que vinculan la integración a un sistema de libertades.

En principio, se entiende que este tipo de integración exige el respeto de las libertades ajenas, así como de las decisiones de la autoridad pública legítimamente democrática. Este modelo de integración puede identificarse con las exigencias de una propuesta liberal. Se trata, en definitiva, de garantizar las mismas cotas de libertad para los individuos, de manera que cada uno lleve adelante su propio proyecto de vida (en el sentido de *vida buena*) con la menor injerencia estatal posible. Lo único que el Estado liberal debería exigir a los diferentes enfoques sobre “lo que es bueno” es que se respeten los mínimos estándares sobre la concepción compartida de lo justo, que a su vez se encuentran representados en los ordenamientos jurídicos.

En base a ello, en el contexto de la integración cívica pueden distinguirse umbrales de exigencia diferentes donde cada escalón se correspondería con los distintos

tipos de vinculación del individuo con la comunidad política. Estos grados van desde el nivel mínimo, que podría ser la exigencia de cumplir con las reglas básicas del derecho común y una elemental colaboración con la autoridad administrativa (integración del turista), pasando por un nivel medio, en el que la comunidad política puede exigirle a quien reside de forma más o menos estable en su seno, que pague ciertos impuestos como forma de atender al gasto público. Y así, hasta llegar al mayor nivel de integración cívica, que se correspondería con el vínculo más fuerte del individuo con su comunidad: la nacionalidad.

A partir de ahí nos encontramos con la llamada “integración cultural”. El modelo de integración cultural iría más allá del mínimo respeto a las libertades ajenas y a la autoridad pública, que sería el estándar exigido por el modelo de integración cívica. La integración cultural sería el modelo de incorporación del individuo a las tradiciones y modos de vida de la comunidad en la que reside. Y en el concepto amplio de tradiciones y modos de vida pueden incluirse la lengua, las costumbres, ciertos valores estéticos y las creencias religiosas, entre otros. En absoluto se trata de modelos de integración que se excluyan entre sí, pues en realidad uno y otro se solapan. El debate pasa no por determinar si una sociedad democrática debe elegir una u otra forma, sino por concretar qué profundidad debe alcanzar cada modelo y, por tanto, cuál será la proporción entre elementos cívicos y culturales que conformará el conjunto.¹

Una de las manifestaciones más visibles en torno a esta dicotomía es la que se ha planteado a raíz de los programas de integración dirigidos a inmigrantes que se extienden progresivamente por toda la UE y donde el modelo de integración cultural parece estar imponiéndose, en algunos casos, sobre el de integración cívica. Las instituciones comunitarias han respaldado, en nombre del segundo, la inclusión de medidas y condiciones de integración para inmigrantes en numerosos instrumentos y actos jurídicos tanto de obligado cumplimiento como no vinculantes desde la adopción de los Principios Básicos Comunes de Integración en 2004. El acento se pone en que estas medidas sean adoptadas en todos los territorios, aunque partiendo de la base de que corresponde a cada Estado miembro decidir si lo hace o no, qué fórmulas adopta y el grado de obligatoriedad de las mismas, ya que la UE carece de competencias en esta

¹ Arlettaz, F.E. (2011): «Ciudades y convivencia: ¿integración cívica o integración cultural?», en VVAA. *Las Paces de cada día*, Fundación Seminario de Investigación para la Paz, Colección Actas, Serie “Estudios para la Paz”, nº 26, pp. 109-119.

materia. Sin embargo, la Unión orienta sus políticas y sus instrumentos financieros claramente en la dirección de intentar unificar los variados enfoques que cada territorio está siguiendo.

Esta investigación se centra en el estudio de los programas de integración cívica para inmigrantes, materializados en cursos introductorios y de idioma, desde una perspectiva eminentemente jurídica, examinando su permanente evolución en el contexto de la Unión Europea y su incipiente aparición en España. Este Estado miembro tiene la particularidad de ser aquel en el que el fenómeno migratorio ha comenzado, tenido su punto más álgido e iniciado un significativo descenso en poco más de una década, lo que convierte al país en un estudio de caso ciertamente paradigmático. El objetivo de este trabajo es averiguar si las medidas o condiciones de integración legitimadas por el PBC nº 4, tal y como han sido concebidas por las instituciones europeas y por algunos Estados miembros, son trasladables a España y en qué medida, y ello partiendo de un sistema de distribución competencial en materia de extranjería, inmigración e integración que está íntimamente vinculado con nuestro modelo territorial.

Concentraré los esfuerzos en averiguar por qué en España estos programas se han puesto en funcionamiento hace escasamente dos años, cómo se están desarrollando teniendo en cuenta nuestro sistema de reparto de competencias, hasta qué punto existe una coherencia con las líneas maestras marcadas por la Unión Europea, y si los diferentes modelos que estamos cimentando pueden contribuir realmente a alcanzar las metas perseguidas por las instituciones comunitarias. Se analizará si la aplicación de las medidas de integración en España constituiría un acicate o supondría un menoscabo para nuestras políticas todavía en construcción, así como para la consecución de los objetivos económicos, políticos y sociales que, de forma muy cambiante, se suceden y evolucionan en el tiempo y en el espacio.

La intención de esta investigación no es tanto entrar a valorar estas medidas y su mayor o menor injerencia sobre los derechos fundamentales, cuanto determinar si su aplicación es legalmente viable en España. Para ello se examinarán los diferentes enfoques que están adoptando los órganos públicos centrales y autonómicos competentes en la materia. Se realizará un análisis conjunto de los aspectos generales de los cursos como medida de integración, sin diferenciar los tipos de medida concretos según sean para la adquisición de la nacionalidad, la residencia de larga duración o la

reagrupación familiar. Tampoco se hará distinción en cuanto a uno u otro tipo de medida en relación a su introducción en las diferentes fases de los procedimientos administrativos. Aunque se hará referencia puntual a los solicitantes de asilo, refugiados y personas que gozan de otras formas de protección internacional, el estudio de las medidas de integración dirigidas específicamente a estos colectivos ha quedado fuera del alcance de este trabajo, y ello por no suponer un valor añadido significativo para la investigación.

La idoneidad del tema escogido viene marcada por las dimensiones que está tomando este asunto a nivel europeo, en contraposición a la poca importancia que parece habersele dado en España. Como muestra reciente, un informe especial del Migration Policy Group de diciembre de 2013 en el que se analizan los cursos de idioma para adultos que los Estados miembros ofrecen a los inmigrantes que residen en sus territorios.² Para la elaboración de dicho informe, en el que se dan algunas recomendaciones y ejemplos de buenas prácticas, se solicitó la colaboración de todos los países de la Unión Europea (incluida Croacia) pero, curiosamente, los únicos que no aportaron los datos requeridos fueron la República Checa, Estonia y España. Ninguno de los tres pudo proporcionar información sobre los modelos o sistemas adoptados en sus ordenamientos por una sencilla razón: cuando fueron preguntados carecían de estas estructuras. Se trata de un dato bastante llamativo en el que merece la pena profundizar, sobre todo teniendo en cuenta que España ocupa uno de los puestos de cabecera entre los Estados miembros que han recibido más financiación del Fondo Europeo de Integración, precisamente para la puesta en marcha de estos programas, durante el periodo 2007-2013.

Pese a ello, España parece haberse quedado al margen de la idea generalizada de que el aprendizaje del idioma de la sociedad en la que uno convive es parte esencial del proceso de integración social y económica. Es momento de preguntarse cuáles han sido las causas políticas, sociales, jurídicas o sistémicas que han motivado esta situación y si las mismas constituyen un impedimento insalvable para ponernos a la altura de nuestros socios europeos. Igualmente, cabe preguntarse hasta dónde queremos llegar en la aplicación de estos programas y si en este país es viable plantear el cumplimiento de

² Migration Policy Group-EWSI Editorial Team (2013): *EWSI Special Feature 2013/2: Language Courses*. Publicado *online* en la European Web site on Integration el 10 de diciembre de 2013.

ciertas medidas y condiciones de integración para que los no ciudadanos puedan optar a determinados estatus jurídicos.

La metodología de trabajo ha sido deductiva-analítica y crítica-evaluativa. Se ha basado, fundamentalmente, en el análisis de fuentes constitucionales, primarias y secundarias del derecho, tanto las derivadas de las instituciones de la Unión Europea, como de ámbito nacional, incluyendo entre estas últimas normativa española, holandesa, alemana, francesa y del Reino Unido. También han sido consultados numerosos instrumentos normativos de ámbito autonómico. Se ha examinado la jurisprudencia más significativa sobre delimitación competencial, y en concreto la que aborda más recientemente la materia de la inmigración. Además del derecho positivo y de las fuentes doctrinales consultadas para esta investigación, han sido examinados otros documentos igualmente valiosos en cuanto a su aporte de información, tales como actos jurídicos no vinculantes y otros documentos de ámbito europeo, nacional y regional, como son los planes y programas estratégicos, estudios, informes, memorias, boletines, páginas web y otras publicaciones.

Sin embargo, las fuentes manejadas van más allá de las tradicionales de la investigación jurídica (doctrina, jurisprudencia y normas sustantivas), recurriéndose en no pocas ocasiones a la información proporcionada directamente por los agentes implicados en la construcción activa de las políticas de integración de inmigrantes. Se han mantenido reuniones y charlas informales con cargos políticos de los órganos autonómicos competentes en materia de integración y con técnicos y otros empleados públicos de la Comisión Europea y de la Administración Pública central, regional y local española.

En concreto, documentación muy valiosa e información de primera mano me ha sido proporcionada por diversos funcionarios públicos, técnicos y personal laboral de las siguientes entidades, organismos e instituciones: Dirección General de Asuntos de Interior de la Comisión Europea; Secretaría General de Inmigración y Emigración del Ministerio de Empleo y Seguridad Social; Oficinas de Extranjería de Valencia, Castellón, Alicante, Madrid, Barcelona y Sevilla; Direcciones del Área de Trabajo y Asuntos Sociales de las Subdelegaciones del Gobierno en Valencia, Madrid y Sevilla; Dirección General de Integración y Cooperación de la Comunidad Valenciana; Dirección General de Inmigración de la Comunidad de Madrid; Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias de Andalucía; Dirección General para la

Inmigración de Cataluña; Ayuntamientos de Alfaz del Pi, Orihuela y Benidorm; Mancomunidad de la Ribera Alta; Escuela de Profesionales de Inmigración y Cooperación de la Comunidad de Madrid; Fundación Altius; Servicio SEAFI de Barcelona; Asociación Salut i Família; Asociación Latina de Integración; Asociación Ari-Perú; y Sindicato USO.

Los datos, documentación e información proporcionada por estos organismos públicos y privados provenían de fuentes de carácter tanto político, técnico, como administrativo, de manera que ha sido posible y muy ilustrativo poder contrastar las diferentes versiones y puntos de vista de las materias por las que eran preguntados. Algunas de estas personas han sido y son hoy en día los responsables directos de la redacción de leyes y reglamentos y de la toma de decisiones políticas determinantes en momentos clave, lo cual me ha proporcionado en ocasiones un conocimiento más profundo de buena parte de las causas últimas que dan lugar a la construcción y orientación de las políticas públicas en uno u otro sentido.

Por otro lado, mi actividad profesional como abogada en ejercicio especializada en derecho de extranjería, labor que he seguido realizando ininterrumpidamente durante todo el tiempo que ha durado esta investigación, me ha mantenido muy conectada a las circunstancias personales de infinidad de casos reales afectados por la aplicación de las políticas de integración. De la misma manera, para adentrarme en el análisis del funcionamiento práctico de ciertos órganos consultivos y de cooperación, solicité y pude asistir personalmente a la V Conferencia Sectorial de Inmigración, que tuvo lugar en Madrid el 22 de febrero de 2011, al VII Foro Europeo de Integración, celebrado en Bruselas el 31 de mayo de 2012, y a la reunión del Pleno del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, que tuvo lugar en Madrid el 30 de septiembre de 2013.

La estructura del trabajo responde al desarrollo de un hilo argumental en sentido descendente, comenzando por las políticas de integración de inmigrantes en el contexto de la Unión Europea y finalizando por las características concretas de los programas de integración cívica, tal y como están articulándose en los territorios autonómicos en España. En el primer capítulo se hace un recorrido por la evolución de la política migratoria de la Unión, pero circunscribiéndome al tema en el que se ha puesto especial énfasis desde principios de la pasada década: la integración de los inmigrantes y, en particular, de los nacionales de terceros países. En este bloque se parte de la concepción europea de integración para explicar la evolución que ha experimentado la normativa,

los instrumentos y otras acciones comunitarias directamente relacionadas con la materia. Se repasan las principales propuestas de la Comisión Europea —como institución de la que emanan estas actuaciones—, y se hace una primera valoración del particular enfoque que tenemos en España, desde el punto de vista normativo y discursivo.

El segundo bloque y el tercero se centran en el caso español. En el Capítulo II se analiza el modelo de distribución de competencias en materia de extranjería e inmigración, pues es necesario partir de esta estructura para poder entender el reparto en materia de integración. El enfoque jurídico domina la exposición en esta parte del trabajo, pues en ella se hace un recorrido descriptivo por nuestro ordenamiento vigente y por la jurisprudencia más reciente, pasando por la Constitución española, la normativa de extranjería y las últimas reformas estatutarias. El Capítulo III se adentra en las relaciones de cooperación entre las diferentes Administraciones Públicas en torno a la gestión de las políticas de integración, así como en los instrumentos que se han ido configurando. El conocimiento del origen, evolución y funcionamiento de estos instrumentos resulta determinante para entender el proceso que España está siguiendo en la incorporación progresiva de las medidas de integración de inmigrantes. También en este bloque se explica el cómo y el por qué este sistema puede ser idóneo para que nuestro país contribuya en la configuración de un sistema común de indicadores de integración y, a su vez, de qué manera la fijación de indicadores puede ser extremadamente valiosa para reforzar los instrumentos de colaboración.

En el Capítulo IV la disertación converge hacia el tema troncal de la investigación: los cursos introductorios y de idioma para inmigrantes como condición o medida de integración. Se hace un estudio comparativo de los cuatro modelos europeos que, de una u otra forma, están sirviendo de inspiración para otros Estados miembros, y en cuyas prácticas se justifica buena parte de las recomendaciones de las instituciones comunitarias. Antes de entrar en la exposición detallada del modelo holandés, alemán, francés y británico se examinan las propuestas concretas de la Comisión Europea, su visión desde diferentes posiciones doctrinales y también desde la perspectiva del colectivo afectado: las personas migrantes. El apartado termina con una exposición general de lo que se está haciendo actualmente en España en cuanto a la adopción de las medidas de integración, y ello en atención a las posibilidades que nos brinda (o a las que nos limita) nuestro modelo territorial y el reparto competencial que de él se deriva. El

último bloque detalla, pormenorizadamente, las características que están adoptando los diferentes modelos piloto regionales en cuanto a la creación, desarrollo legal y gestión de los cursos de integración cívica “a la española”. O quizás esta expresión suponga ir demasiado lejos teniendo en cuenta las enormes diferencias que encontraremos entre ellos y que se pondrán de relieve a lo largo del trabajo y en las conclusiones finales.

Es de justicia cerrar esta introducción con un reconocimiento especial para mi Directora de Tesis, Ángeles Solanes, por marcarme la ruta y no permitir que me desviase ni un segundo del camino correcto. También para Daniel, mi marido, por llenar el motor de gasolina cada cien metros. Ambos han sido los auténticos copilotos de este viaje. Mi gratitud igualmente para el Instituto de Derechos Humanos de la Universidad de Valencia y su programa de Doctorado, cuya merecida “Mención hacia la Excelencia” hizo posible mi estancia de investigación en el Instituto de Derechos Humanos “Bartolomé de las Casas” de la Universidad Carlos III de Madrid. A Javier de Lucas y a Cristina García, codirectores del programa, y a Javier Ansuátegui, tutor de la estancia. A todas las personas que me ayudaron, me aconsejaron y me acompañaron en mi estancia de investigación en el Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile, especialmente a Andreas Feldmann y a Fernando Alvarado. Pero sobre todo y ante todo, he de agradecer el resultado final de este trabajo y de buena parte de lo que ahora soy a los miles de inmigrantes que han confiado en mí para acompañarles en la búsqueda incesante en la que nos hallamos todos. Con ellos he aprendido a ser mejor.

CAPÍTULO I

LAS POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN DE INMIGRANTES EN EL CONTEXTO DE LA UNIÓN EUROPEA

1-Evolución de las políticas migratorias en cuanto a la promoción de la integración de inmigrantes

Desde la construcción de la Comunidad Europea, la inmigración ha estado presente al constituir una de las cuatro libertades conformadoras del Mercado Común, aunque referida casi exclusivamente a los nacionales de los Estados miembros.¹ Sobre la base del artículo 39 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (TCE) se reconoció —a favor del trabajador migrante comunitario— un conjunto de derechos y libertades cuyo principio guía era la no discriminación por razón de la nacionalidad.² Su finalidad era evitar cualquier obstáculo para la libre circulación y garantizar una integración exitosa de estos trabajadores y de sus familiares en el territorio de los Estados miembros.

Durante dos décadas se dictaron, desde las instituciones europeas, importantes normas básicas que desarrollaban esta idea de libertad de circulación de trabajadores comunitarios,³ dejando a un lado la preocupación por la situación jurídica de los nacionales de terceros países, siendo necesario el transcurso de casi otra década para que se produjeran las primeras actuaciones en este sentido. Una de las más destacadas fue la celebración del Consejo Europeo de Rodas el 2 y el 3 de diciembre de 1988, del que surgiría el Grupo de Coordinadores para la libre circulación de personas (formado por un representante de cada Estado miembro e informalmente llamado *Grupo de Rodas*), y que tendría como misión intensificar los esfuerzos en ese campo. Este Grupo elaboró un informe denominado *Documento de Palma* (Palma de Mallorca, junio de 1989) que fue donde, por primera vez, se realizaba la distinción entre la vertiente *ad intra* y *ad extra* o la dimensión interna y externa de la libre circulación de personas.⁴

¹ Ver art. 14 del original TCE. El actual art. 26.2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea dice que “El mercado interior implicará un espacio sin fronteras interiores, en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estará garantizada de acuerdo con las disposiciones de los Tratados” (Versión consolidada del TFUE en DOUE C 326, de 26/10/12).

² Ver la versión consolidada del TCE en DOUE C 321, de 29/12/06.

³ Sirvan de ejemplo las siguientes: Reglamento (CEE) n° 1612/68 del Consejo, de 15 de octubre, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad (DO L n° 257, de 19/10/68); Directiva 68/360 CEE del Consejo, de 15 de octubre de 1968, sobre supresión de restricciones al desplazamiento y a la estancia de los trabajadores de los Estados miembros y de sus familias dentro de la Comunidad (DO L n° 257, de 19/10/68); Directiva 73/148/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1973, relativa a la supresión de las restricciones al desplazamiento y a la estancia, dentro de la Comunidad, de los nacionales de los Estados miembros en materia de establecimiento y prestación de servicios (DO L n° 172, de 28/06/73).

⁴ A la dimensión externa se vincularon todas las medidas necesarias para la concesión de la libre circulación a los nacionales de terceros Estados, condiciones de entrada y salida, política de visados, asilo, refugiados, etc. Mientras que en la dimensión interna quedarían enmarcadas las medidas destinadas a la libre circulación de nacionales de los Estados miembros.

La libre circulación de personas se concibió como una libertad que habría de afectar a todas las personas que se hallaran dentro de las fronteras de la Comunidad Europea, es decir, habría de alcanzar igualmente a los nacionales de terceros Estados (vertiente *ad extra*) y no sólo a los nacionales de los Estados miembros (vertiente *ad intra*), pues cualquier otra interpretación se hubiera revelado incompatible con el objetivo de un espacio sin fronteras interiores. Así, la libre circulación de personas implica, en su plena realización, que comunitarios y extranjeros han de llegar a ser titulares de los derechos materiales contenidos en dicha libertad.⁵

El artículo 14 del TCE establecía que la libre circulación existiría en un espacio sin fronteras interiores y, por tanto, con una única y sólida frontera exterior común. La total eliminación de las fronteras interiores se convirtió así en la labor pendiente de realizar en el marco de la libre circulación de personas y es aquí donde emerge, como elemento fundamental, la atención a los ciudadanos de terceros Estados. En base a ello, pronto se reveló la lógica exigencia —por parte de los Estados miembros— de implantar una serie de medidas como condición *sine qua non* para la eliminación de las fronteras interiores, pero con el objeto de protegerse de la entrada incontrolada de ciudadanos de terceros Estados en un espacio en el que, supuestamente, se pretendía que estos últimos pudieran circular y residir libremente.

Es en este contexto donde un grupo mayoritario de Estados miembros, deseosos de un avance sustancial y armonizado en cuanto a la libre movilidad intracomunitaria, decidieron unirse e iniciar una cooperación en el ámbito estrictamente intergubernamental, consiguiendo de esta forma salvar los continuos obstáculos de Irlanda y Reino Unido hacia la comunitarización de otros aspectos complementarios, como la inmigración. Fruto de ello se firmó el Acuerdo de Schengen el 14 de junio de 1985, que fue remplazado el 19 de junio de 1990 por el Convenio de Aplicación de Schengen, ambos relativos a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes y que, indudablemente, suponía el primer paso hacia una política común de inmigración.⁶

⁵ IZQUIERDO SANS, C. (2000): *Las fronteras exteriores de la Unión Europea y el Convenio de Schengen*. Anuario Español de Derecho Internacional. Vol. XVI, pp. 133-190.

⁶ VAN OUIRIVE, L. (2001): *Historia del Acuerdo y del Convenio de Schengen*. Barcelona, Fundación CIDOB, Afers Internacionals, n° 53, pp. 43-61.

Con la firma del Tratado de Maastricht, el 7 de febrero de 1992, las materias relativas al estatus de los nacionales extracomunitarios mejoraron su posición jurídica al gozar de una plasmación explícita en los textos constitutivos. De manera específica y a excepción de la comunitarización operada en cuestiones concretas relativas a la política de visados, las materias referidas se incluyeron en un nuevo Tercer pilar, de naturaleza intergubernamental, bajo la rúbrica “La cooperación en los asuntos de justicia e interior” (Título VI del TUE), dando paso a un título híbrido entre lo comunitario y lo intergubernamental donde se fijaron las bases para un compromiso necesario entre las instituciones comunitarias y los Estados.

Pero es con la firma del Tratado de Ámsterdam, el 2 de octubre de 1997, cuando se estableció por primera vez la competencia comunitaria en las materias de inmigración y asilo. Se produce así el transvase de estas cuestiones (que se ubicaban en el Tercer pilar de carácter intergubernamental) al Primer pilar, donde imperaban las reglas de naturaleza comunitaria, pasando a formar parte del Título IV del TCE denominado “Visado, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas”. Estos ámbitos, vinculados a la realización progresiva de un espacio de libertad, seguridad y justicia, abarcaban la libre circulación de personas, el control de las fronteras exteriores, el asilo, la inmigración, la protección de los derechos de los nacionales de terceros países y la cooperación judicial en materia civil.⁷

En octubre de 1999 tuvo lugar un hecho decisivo en materia migratoria, pues los jefes de Estado y de gobierno de la Unión Europea, reunidos en el Consejo Europeo de Tampere, definieron una estrategia política, así como un programa para un plazo de cinco años, cuyos objetivos principales eran: garantizar —en la práctica— la libre circulación de las personas, garantizar la seguridad de los ciudadanos, facilitar el acceso a la justicia y desarrollar el principio del reconocimiento mutuo de las decisiones judiciales. Este programa abordaba temas muy concretos tales como la integración de los inmigrantes, la acogida de los refugiados y la libre circulación de los ciudadanos y sus familiares en el interior de las fronteras de la UE, entre otros.

Finalmente, el Tratado de Lisboa, firmado el 13 de diciembre de 2007 y vigente desde el 1 de diciembre de 2009, eliminó la estructura de pilares en beneficio de la

⁷ BLÁZQUEZ RODRÍGUEZ, I. (2008) «El marco común europeo para la integración de inmigrantes: el papel de CCAA y Regiones», en BLÁZQUEZ RODRÍGUEZ, I. (Dir), *Regiones, Unión Europea e integración de inmigrantes. Una perspectiva desde el Derecho comparado*, Barcelona, Atelier, pp. 43-68.

creación de la Unión Europea y cambió de ubicación la cuestión migratoria, la cual no experimentó una mayor comunitarización. Por un lado, la inmigración se incardina en un nuevo Título V denominado “Espacio de libertad, seguridad y justicia”, el cual incluye un Capítulo 2 que titula “Políticas sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración”.⁸ Por otro lado, se alude por primera vez de manera expresa a la conformación de una política común de inmigración, acogiendo un nuevo enfoque donde la gestión del fenómeno migratorio adquiere un notable protagonismo y autonomía, dejando de considerarse como una actuación complementaria en el marco de la libre circulación intracomunitaria de personas.

Otro aspecto de esta nueva perspectiva vino marcado por la vinculación definitiva de la inmigración con la puesta en marcha de medidas que garantizaran un nivel de seguridad, fruto de la preocupación ante el terrorismo internacional y sus ataques, de manera que la materia que más se verá consolidada y detallada a nivel comunitario es el reforzamiento e instauración de un sistema integrado de fronteras exteriores. Además, las instituciones europeas tomaron conciencia de la propia necesidad de una política común de inmigración, basada en la solidaridad de los Estados miembros, que conllevara un reparto equitativo de la responsabilidad.

No podemos ignorar que la vigencia del Convenio de Schengen se puso en tela de juicio en el transcurso de 2011 a raíz de los acontecimientos que tuvieron lugar durante las revoluciones de la “Primavera árabe” y los conflictos bélicos del norte de África y Oriente Medio. La afluencia masiva de inmigración que entró de forma ilegal por los países situados en los límites de la zona Schengen, especialmente por Italia, unido a la gravísima crisis económica por la que todavía atraviesa Europa, hizo que determinados Estados fundadores auspiciaran, en su momento, limitaciones a la aplicación de este Convenio hasta el punto de que el Consejo de Ministros de Interior acordó su reforma para reintroducir controles fronterizos temporales en determinados casos.⁹ Ello, junto a las políticas restrictivas, xenófobas y racistas que se originaron o se

⁸ El art. 67 del TFUE (antiguo artículo 61 TCE y antiguo artículo 29 TUE) dice: “La Unión constituye un espacio de libertad, seguridad y justicia dentro del respeto de los derechos fundamentales y de los distintos sistemas y tradiciones jurídicos de los Estados miembros”.

⁹ Para una información más amplia sobre este punto, consultar Egea de Haro, A. (2011): *Schengen: algo más que política migratoria*. Memorando OPEX nº 159/2011. Observatorio de política exterior española de la Fundación Alternativas.

radicalizaron en algunos Estados miembros, puso en serio peligro esta Europa sin fronteras.¹⁰

Desde que a nivel comunitario empezara a dibujarse la llamada “política común de inmigración”, la integración de los migrantes se consideró uno de sus ejes fundamentales. Pero fue concretamente tras el Consejo Europeo celebrado en Tampere en octubre de 1999 —cuando se decide impulsar la creación de un espacio común de libertad, seguridad y justicia—, el momento en que la integración de los nacionales de terceros países adquiere un papel mucho más destacado.

Una de las principales razones de la aparición tardía de esta materia en la agenda de la Unión Europea fue que durante las primeras décadas de la inmigración en Europa dominó la idea de la temporalidad de las migraciones, lo que conllevó la ausencia de políticas sociales para la integración de las personas llegadas de otros países. Esta concepción tuvo una gran trascendencia, pues trajo consigo inevitables procesos de guetización que cristalizaron en las principales ciudades receptoras de inmigración. Con ello crecieron también las posturas racistas y xenófobas, las cuales se hicieron muy presentes en los ochenta, así como importantes conflictos de convivencia entre población inmigrada y autóctona.

A la vista de tales situaciones apareció la necesidad de plantear políticas dirigidas a favorecer la integración social de la población inmigrada, lo que empezó a traducirse en actuaciones concretas de las instituciones públicas. Pero el desarrollo de estas políticas sociales no fue simultáneo en toda la Europa Occidental, pues en ciertos países, como Holanda, se iniciaron ya a mediados de los setenta, mientras que en otros, como España, no llegaron hasta los noventa. Las políticas de integración en los Países Bajos comenzaron en algunos Ayuntamientos cuando se observó que el retorno a los países de origen era escaso, aunque no fue hasta mediados de los ochenta cuando la integración se convirtió en el objetivo principal de la política migratoria en ese país.¹¹

Transcurridos los cinco años que duraba el programa definido en Tampere, el nuevo Programa de La Haya, aprobado por el Consejo Europeo los días 4 y 5 de noviembre de 2004, incluía como una de las orientaciones específicas, en aras a la consolidación de la libertad, “una integración acertada de los ciudadanos de terceros

¹⁰ SAGARRA TRÍAS, E. (2011): *Que Europa no pierda “los papeles” para controlar a los “sin papeles”*. Revista de Derecho Migratorio y Extranjería, nº 27, junio 2011, pp. 251-256.

¹¹ PAJARES ALONSO, M. (2006): *Inmigración y políticas de integración*. Cuadernos electrónicos de Filosofía del Derecho, nº 14.

países residentes legales en la UE” y subrayaba la necesidad de una mayor coordinación de las políticas nacionales de integración y de las iniciativas de la Unión en este ámbito.¹² El 19 de noviembre de 2004, el Consejo de Justicia y Asuntos de interior (JAI) adoptó unos Principios Básicos Comunes (PBC) para la política de integración de los inmigrantes en la UE, destinados a fundamentar un marco europeo coherente en esta materia.

El debate sobre el alcance y nivel de competencias comunitarias en integración de inmigrantes parece haberse zanjado con el Tratado de Lisboa, pues en él se atribuye a las instituciones europeas un papel activo en integración pero sin reconocimiento de competencias específicas que puedan hacer prever una comunitarización.¹³ En concreto, se atribuye al Parlamento Europeo y al Consejo la posibilidad de adoptar medidas que fomenten las actuaciones de los Estados miembros dirigidas a propiciar la integración en sus territorios de los nacionales de terceros países residentes legales. El hecho de que expresamente se excluya la armonización de las disposiciones legales y reglamentarias nacionales responde a la idea de que la integración no puede ser decretada, sino que debe negociarse y construirse mediante ajustes constantes, sin que pueda —ni deba— ser unilateral.¹⁴

El texto del precepto donde se recoge esta atribución a las instituciones europeas es clave para entender la concepción europea de integración, que difiere de la concepción española en un aspecto fundamental, y es que cuando habla de propiciar la integración se hace expresa mención a los nacionales de terceros países que “residan legalmente” en el territorio de los Estados miembros, mientras que en España, cuando se habla de integración de inmigrantes no se hace distinción alguna (con carácter general) por razón de su situación jurídico-administrativa. Lo veremos ampliamente en el tercer apartado de este capítulo.

¹² Programa de la Haya: consolidación de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea (DOUE C 53/01, de 03/03/05).

¹³ El artículo 79 de la versión consolidada del TFUE, en su apartado 4, dice: “El Parlamento Europeo y el Consejo podrán establecer, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, medidas para fomentar y apoyar la acción de los Estados miembros destinada a propiciar la integración de los nacionales de terceros países que residan legalmente en su territorio, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros” (DOUE C 83, de 30/03/10).

¹⁴ Cuando se hace referencia a la integración como un proceso bilateral debe entenderse en dos sentidos: 1) Porque no debe construirse como imposición unilateral de la sociedad de acogida; y 2) Porque implica a dos grupos sociales, inmigrantes y autóctonos.

Sin embargo, mucho antes de la incorporación de esta materia en los Tratados constitutivos, las instituciones comunitarias habían asumido su responsabilidad en esta disciplina, desarrollando una significativa actividad a través de varias vías, como fueron el establecimiento de un marco jurídico común sobre no discriminación, el reconocimiento a los nacionales de terceros países de derechos semejantes a los de los ciudadanos de la Unión, un importante volumen de Comunicaciones sobre la materia y otros actos normativos de la Comisión, y la puesta en marcha de instrumentos específicos de financiación y coordinación entre los Estados miembros y entre éstos y la UE.

1.1-La concepción europea de integración

La Unión Europea intenta construirse a sí misma como un importante actor político a escala global, enfrentándose en este proceso dos concepciones distintas. Por un lado estarían los que quieren una Europa como fortaleza económica, un continente que competiría con los Estados Unidos por la hegemonía global. Por otro lado, los que reivindican una Europa ilustrada en la que deben prevalecer unos principios y valores que son los que la han hecho diferente de otras grandes potencias. Uno de esos valores es lo que algunos autores han definido como la construcción de una “civilización transgresiva” cuya base se encuentra en el rechazo a las fronteras, en el saber convivir con el diferente, el vivir en sociedades diversas. Pero la cuestión es si esta filosofía de la que los europeos presumen frente a norteamericanos o asiáticos —y que les diferencia de ellos— se está poniendo en práctica o si, más bien, lo que se está haciendo es ir *contra natura* y elaborar políticas restrictivas, de seguridad y de exclusión hacia el otro.

La construcción de una Europa común hace que las dinámicas de integración europeas se relacionen con la inmigración desde dos vertientes: institucional y actitudinal. La construcción institucional se desarrolla entre fuerzas nacionales y supranacionales, entre grupos nacionales de actores y partidos políticos que deciden sobre su organización. En cuanto a la vertiente actitudinal, esta se refiere a los procesos psicológicos que llevan a la construcción de una nueva comunidad: la identificación de grupos que están “dentro” y grupos que están “fuera”. El conflicto de identidad con la

propia nación o con Europa como un todo es muy real y tiene un fuerte impacto en las políticas de inclusión y exclusión que se ponen en práctica.¹⁵

La identificación con una comunidad mayor o “europeización” se puede ver como una fuerza movilizadora para la inclusión, lo cual lleva consigo la exclusión de los extranjeros. Este componente actitudinal de la integración europea es particularmente sensible a las cuestiones relacionadas con la identidad nacional y la ciudadanía. Así, la inmigración se ha construido tradicionalmente sobre dos dilemas, a saber, los problemas que el fenómeno conlleva y la naturaleza de la incorporación y acomodación de los migrantes en las sociedades de acogida. El primero de ellos se centra en las estrategias de control y regulación de los flujos migratorios, mientras que el segundo concierne a la acogida e integración de las personas, lo cual a su vez se traduce en el tipo de derechos que deben tener los inmigrantes y en los modelos de integración que se aplican.¹⁶ Esta investigación se centra en el estudio de estos últimos desde una perspectiva eminentemente jurídica, tanto desde su permanente construcción en el contexto de la Unión Europea, como en su incipiente aparición en España como el Estado miembro donde el fenómeno migratorio ha comenzado, tenido su punto más álgido e iniciado un significativo descenso en poco más de una década.

En este contexto de elaboración de unas políticas de inmigración a nivel europeo, conviene recordar la evolución de los modelos de integración en Europa, que habrían ido cambiando con el transcurso del tiempo y donde es posible distinguir tres fases más o menos diferenciadas:

1) La primera abarcaría la década de los 60 y los 70, periodo durante el que se trataba de integrar a los inmigrantes para convertirlos en ciudadanos, especialmente a través del trabajo, la movilización social y la participación en las elecciones profesionales. Se les concedía nuevos derechos y se favorecía su identificación con la nación, lo que aceleraba su interiorización de los valores locales al otorgarse importancia a la identificación con el estilo de vida del país de acogida.

¹⁵ STALLAERT, C. (2012): *Discursos, políticas y prácticas de convivencia en la Europa del siglo XXI. Una traducción antropológica*. *Gazeta de Antropología*, nº 28 (3), artículo 02, recurso electrónico. <http://hdl.handle.net/10481/22986>

¹⁶ FERRERO TURRIÓN, R. (2009): «¿La UE como actor en las políticas de inmigración de los Estados Miembros? Una aproximación al escenario euro mediterráneo», en ZAPATA-BARRERO, R. Y PINYOL, G. eds. *Los gestores del proceso de inmigración. Actores y redes de actores en España y Europa*, Barcelona, Fundación CIDOB, pp. 13-22.

2) El segundo periodo comprende la década de los 80 y parte de los 90, y en él se orienta el foco hacia los modelos nacionales de integración, básicamente hacia los aspectos que oponen el *ius soli* francés al *ius sanguinis* alemán en materia de naturalización, o el republicanismo galo al comunitarismo anglosajón en materia de integración.

3) Hacia finales de los 90 los modelos de integración endurecen las condiciones de acceso al permiso de residencia y de trabajo así como a la nacionalidad; se intensifica la lucha contra la inmigración ilegal y aumentan los controles en las fronteras exteriores, y ello porque se impone la idea según la cual ciertas poblaciones no serían asimilables y la diversidad tendría consecuencias negativas. Es ésta la fase en la que los países empiezan a desarrollar programas de integración cívica para propiciar no tanto la integración como la asimilación de los extranjeros.¹⁷

Sin embargo, estas etapas no serían perfectamente separables y diferenciables entre sí, pues en función de herencias institucionales e históricas la integración no viene significando lo mismo en todos los países. Según observa Favell, estas herencias —que son utilizadas en ocasiones por las élites para reforzar el sentimiento de construcción nacional— habrían originado diversas filosofías de integración, de manera que los modelos prácticos en que se traducen las mismas serían divergentes y estarían marcados por una significativa indeterminación de los objetivos perseguidos y de los logros alcanzados.¹⁸ Al mismo tiempo, las diferencias de funcionamiento que la inmigración no comunitaria tiene en los distintos modelos de mercado de trabajo han ocasionado desiguales consecuencias en las políticas sociales. Mientras que en los países del sur de Europa la inmigración supuso durante unos años una aportación nada desdeñable de recursos financieros para las administraciones públicas e hizo posible la expansión de determinados programas sociales, en el norte representó una carga económica que hizo más patente el cuestionamiento sobre la sostenibilidad a medio y largo plazo de sus dispositivos de bienestar.¹⁹

¹⁷ URTEAGA OLANO, E. (2010): *Los modelos de integración europea*. Revista Nómadas, Mediterranean University Institute, Universidad Complutense de Madrid, Vol. 26, nº 2, pp. 17-30.

¹⁸ FAVELL, A. (1998): *Philosophies of Integration. Immigration and the Idea of Citizenship in France and Britain*. Palgrave Macmillan, Basingstoke.

¹⁹ LAPARRA NAVARRO, M; MARTÍNEZ DE LIZARRONDO, A. (2008) «Las políticas de integración social de inmigrantes en España», en IZQUIERDO ESCRIBANO, A. (coord) *El modelo de inmigración y los riesgos de exclusión*, FOESSA y Cáritas Española Editores, colección Estudios nº 25, pp. 291-324.

El concepto de integración ha evolucionado de forma desigual en los países que componen la Unión Europea por muy diversos factores, pero veremos en el Capítulo IV de este trabajo que desde hace aproximadamente una década hay una tendencia convergente. La integración pasa a entenderse principalmente desde el punto de vista laboral y no tanto con miras al asentamiento en el país, para lo cual se adoptan las siguientes premisas:

1) El énfasis se pone en el individuo y no en las comunidades. Se abandona el discurso multiculturalista, centrado en las comunidades, y se adoptan nuevas políticas de integración, de cohesión social y de ciudadanía compartida centradas en el individuo.

2) Se decide que, para mejorar la integración, hay que frenar los flujos migratorios y establecer un mayor control sobre ellos. Se opta por la selección de los individuos desde los consulados, de manera que la igualdad de oportunidades de los inmigrantes con los miembros de la sociedad de acogida dentro de las fronteras se hace depender de la desigualdad en el puesto fronterizo. Desigualdad que se basa tanto en las necesidades estratégicas de los mercados laborales como en la potencial *integrabilidad* de los que quieren acceder a ellos.

3) Se restringen las políticas de reagrupación familiar. Es necesario evitar que, como consecuencia de permitir que entren en el país personas que no tienen un dominio suficiente de la lengua o que ignoran la cultura o modo de vida, tanto el reagrupante como los reagrupados acaben encerrándose en sus comunidades.

4) Se entiende necesario que el inmigrante que quiera permanecer en el país receptor —temporal o permanentemente— siga demostrando su voluntad de integrarse a través del aprendizaje de la lengua, los valores y la cultura del mismo y de la Unión Europea.²⁰ El principal instrumento que se utiliza para procurar este aprendizaje y que se extiende progresivamente en toda la UE son los programas y cursos introductorios y de idioma, a los que se hará continua referencia en este trabajo.

En realidad, más que el fracaso en la inserción laboral o el coste que puede representar el mantenimiento de los programas sociales, el mayor temor que se ha instalado en Europa respecto de la inmigración es el fracaso en su integración cultural.²¹ En consonancia con esta afirmación y coincidiendo con las etapas a las que se hacía

²⁰ GÓMEZ CIRIANO, E.J. (2010): *¿Excluyendo desde la integración?: un análisis del modelo de integración activa*. Revista Documentación Social, Cáritas Española, nº 159, pp. 85-101.

²¹ LAPARRA NAVARRO, M; MARTÍNEZ DE LIZARRONDO, A. (2008). Op. cit, pp. 299.

referencia, es posible afirmar que el camino hacia la implementación de una concepción unitaria o compartida de la integración comienza en la segunda mitad de los 90 en Holanda y Dinamarca y se intensifica a mediados de la década del 2000, extendiéndose por toda la UE. Es la llamada integración cívica o, como algunos autores la denominan, la integración activa.

Esta dimensión de la integración tiene, a su vez, dos caras, la integración cívica como concepción normativa de la integración y su vertiente programática o instrumental. De manera muy sintetizada, la integración cívica como concepción normativa asume que los cambios producidos en los países receptores por los movimientos migratorios actúan también sobre la ciudadanía, de manera que este nuevo enfoque tiene como núcleo central la participación de los inmigrantes en la esfera pública y la redefinición de los criterios de pertenencia a la comunidad. La integración cívica trasciende la integración social de los individuos que han pasado el filtro de las políticas de acceso, conectadas a criterios de racionalidad económica y necesidades del mercado.

Aunque comúnmente siga atribuyéndose un peso mayor a la dimensión social en los procesos de integración, esto es, a la inserción sociolaboral del inmigrante en el mercado y su acceso normalizado a los derechos laborales y al sistema de protección social, es preciso observar que, desde el punto de vista conceptual, existe una complementariedad (y no una contradicción) entre la integración social y la integración cívica o ciudadana. La explicación se encuentra en que la dimensión social de la integración está mediatizada por la visión unilateral e instrumental del fenómeno migratorio, según la cual se hace depender el acceso al mercado de trabajo de los cauces legales establecidos, es decir, de la condición de trabajador.

Pero frente a esta visión reductiva de la inmigración y del inmigrante, la integración cívica como concepción normativa propone el desplazamiento del criterio de atribución de derechos y obligaciones hacia el de residencia o vecindad, asumiendo que la inmigración no es un fenómeno provisional, sino estructural. Y por otro lado incorpora la idea de que los inmigrantes no deben ser sólo destinatarios de las políticas sociales sectoriales, sino que deben participar activamente en el diseño de las mismas.²²

²² DE LUCAS MARTÍN, J. (2012): *Sobre los fundamentos de la igualdad y del reconocimiento. Un análisis crítico de las condiciones de las políticas europeas de integración ante la inmigración*. X Premio de investigación Francisco Javier de Landaburu Universitas 2011, País Vasco, Eurobask, pp.11-91.

Por lo que respecta a la vertiente programática de la integración cívica, un resultado inevitable de este nuevo enfoque ha sido desplazar significativamente la carga del ajuste hacia los inmigrantes, especialmente en las primeras fases de su incorporación a la nueva sociedad. Para aspirar a esta participación activa de la ciudadanía el inmigrante debe demostrar su voluntad de pertenencia a la sociedad en la que reside, su voluntad de convertirse en ciudadano europeo. En concordancia con ello, uno de los Principios Básicos Comunes sobre Integración adoptados por el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior en 2004 establecía la necesidad de conocer el idioma, la historia y las instituciones de la sociedad de acogida para favorecer la integración. Estos Principios Básicos, junto con un importante conjunto de instrumentos y disposiciones normativas, son los que están dando forma a esta concepción de la integración activa, que es el modelo al que se circunscribe esta investigación.

La evolución hacia esta nueva política de integración cívica o activa, que surge por primera vez en los Países Bajos a finales de 1990 y que ha sido progresivamente adoptada en otros Estados miembros como Dinamarca, Finlandia, Austria, Alemania y Francia, se ha concretado en una serie de políticas caracterizadas por la introducción de ciertos compromisos y actividades que los inmigrantes han de cumplir. Las actividades están orientadas a garantizar un conocimiento adecuado de la lengua, las costumbres, las leyes y las instituciones básicas del país de acogida y su carácter obligatorio está cada vez más extendido. Su objetivo es, en principio, que el inmigrante disponga de posibilidades reales de ascender socialmente por la vía de la cualificación en el empleo y, en general, de su esfuerzo personal. Sin embargo, una vez analizadas en profundidad, es posible constatar que se enfatizan especialmente los aspectos más culturalistas de la integración, concebidos progresivamente de una forma más impositiva, lo que convierte a estas políticas en auténticos dispositivos de control y selección de flujos migratorios.²³

En el caso holandés, la primera Ley para la Integración Cívica de los Inmigrantes de 1997 fue modificada en 2004 para incluir mayores exigencias en materia de reagrupación familiar, específicamente en los requisitos relativos a la edad y a los medios económicos. En 2006, la Ley de Integración Cívica en el Extranjero imponía nuevas obligaciones, en términos de conocimiento de la lengua y la cultura, para los que quisieran entrar en Holanda pero todavía se encontrasen en sus países de origen. En

²³ JOPPKE, C. (2007): *Beyond national models: Civic integration policies for immigrants in Western Europe*. *West European Politics* nº 30:1, enero, pp. 1-22.

2007, entra en vigor la segunda Ley de Integración —todavía más restrictiva que la anterior—, imponiendo obligaciones de conocimiento de la lengua y la cultura neerlandesa también para quienes residen ya legalmente en Holanda.

En Dinamarca, la Ley sobre la Integración de los Extranjeros y la Ley sobre Cursos de danés para Extranjeros y Otros, ambas de 2001 y reformadas en 2004, supusieron un cambio fundamental en el modelo de integración en el mismo sentido que en Holanda. Otros Estados europeos han ido incorporando modificaciones en sus modelos de integración asumiendo progresivamente los principios de la integración activa. Sirvan de ejemplo Austria, con modificaciones en los años 2003 y 2006; la región flamenca de Bélgica (2003); Francia (2003 y 2009); Alemania (2003, 2004 y 2005) o Suecia (2008).²⁴ Vamos a ver a lo largo de este trabajo que los primeros reflejos de este sistema llegaron a España en 2010 de la mano de una de las modificaciones de la Ley que regula la extranjería en nuestro país, pero no empezaron a concretarse hasta bien entrado el 2012.

El modelo europeo de integración activa del que parte este trabajo de investigación asume el fracaso del multiculturalismo como fundamento base, pues considera que en aquel sistema el mayor esfuerzo económico e institucional corría a cargo de las instituciones de la sociedad receptora, lo que favorecía una actitud pasiva de los inmigrantes hacia su propio proceso de integración. En su contra, se argumenta también que la apuesta que se hizo por favorecer la reagrupación familiar acabó siendo un obstáculo para la integración, por cuanto tanto el reagrupante como sus familiares terminaban encerrándose en sus contextos culturales, desperdiciando así cualquier oportunidad de abrirse a relacionarse con los autóctonos. Se considera asimismo que una excesiva facilitación de la reagrupación familiar favorece la estabilidad de los inmigrantes en el país de destino y hace más difícil que puedan regresar a su país de origen cuando su presencia ya no es necesaria en el mercado laboral.

Son estas algunas de las principales razones por las que se llega a la conclusión de que es necesario romper con los modelos anteriores y poner el énfasis en que los inmigrantes que lleguen tengan las habilidades adecuadas para desenvolverse en la sociedad receptora y en el mercado de trabajo. Generalmente, lo que se requiere al inmigrante para demostrar una actitud proactiva hacia a su propia integración es la realización obligatoria de cursos (financiados o no por el propio interesado) y la

²⁴ GÓMEZ CIRIANO, E.J. (2010). Op. cit, pp. 91.

superación de unas pruebas que miden el nivel de dominio de la lengua del país receptor y el conocimiento de su cultura, su historia y el modo de vida de sus habitantes, así como la adscripción a los valores nacionales del país y a los valores comunes europeos. La no asistencia y superación de los exámenes o test de integración puede tener graves consecuencias para el obligado, desde la no emisión del visado para entrar en el país, hasta la imposición de sanciones económicas, limitaciones en el acceso a prestaciones sociales, la no adquisición del estatuto de residente de larga duración o incluso la expulsión del territorio.

Esta política de integración cívica se dirige, con carácter general, al inmigrante no comunitario que tiene la intención de residir en el país de destino y a aquel que ya se encuentra en el mismo y quiere permanecer de forma estable. Además, se da la circunstancia de que algunos Estados miembros excluyen expresamente de la obligación de realizar cursos introductorios y de idioma a los nacionales de aquellos países con los que se comparte una afinidad sociopolítica, religiosa y económica.²⁵ Existen, no obstante, importantes diferencias entre unos y otros sistemas según el Estado miembro del que hablemos, pero los veremos más detalladamente en el capítulo cuarto.

Javier de Lucas enuncia una definición de integración fundamentada en que no se trata prioritariamente de una cuestión cultural, sino de un asunto de estatus jurídico-político. Y así, afirma que “integración significa, sobre todo, igualdad y no discriminación en el reconocimiento y garantía de los derechos”.²⁶ Pero la realidad muestra que hoy en día la integración no es considerada en la UE como un proceso de inclusión social y de progresiva equiparación de derechos entre el inmigrante y la sociedad receptora, sino como un requisito impuesto por el Estado que deberá ser cumplido necesariamente. Es decir, se ha producido un cambio en el propio concepto de integración, que ha pasado de ser un horizonte —hacia el que se encaminan una serie de políticas públicas dirigidas a favorecer la inclusión en la sociedad receptora— para

²⁵ Por ejemplo, la vigente Ley de Integración Cívica de Holanda excluye expresamente de los cursos a los nacionales de Noruega, Suiza, Islandia, Australia, Canadá y Nueva Zelanda por tres razones: por provenir de países que son similares a los de la UE desde el punto de vista económico, social y político, por no generar flujos migratorios “indeseados y descontrolados” hacia los Países Bajos y por no crear problemas en la sociedad holandesa.

²⁶ DE LUCAS MARTÍN, J. (2012). Op.cit, pp. 18.

convertirse en una obligación de carácter dudosamente inclusiva con un protagonismo prácticamente único del extranjero inmigrante.²⁷

1.2-Acciones comunitarias en materia de integración de inmigrantes

Se explicará en este apartado la manera en que se trata de construir una cierta política común de integración en la Unión Europea a raíz de las conclusiones del Consejo de Tampere, centrándome sobre todo en la progresiva introducción de los principios de la integración activa o cívica en los andamios de dicha política hasta llegar a formar parte consustancial de la misma. Para ello, se hará un repaso de los principales antecedentes normativos comunitarios, deteniéndome especialmente en los denominados “otros actos jurídicos”, al basarse la acción de las instituciones europeas (en esta materia) en la elaboración de comunicaciones, recomendaciones y dictámenes que les permiten expresarse de forma no vinculante ante los Estados miembros y, en algunos casos, también ante los ciudadanos de la Unión, sin imponer con ello obligaciones legales a sus destinatarios.

Se dedica también un apartado a realizar algunas consideraciones sobre cómo se han ido introduciendo en la normativa comunitaria las medidas y condiciones de integración en las que cristalizan ciertas premisas de la integración cívica, y ello por constituir algunas de estas medidas —y el modo en que se están implementando en España— el principal objeto de investigación de este trabajo.

1.2.1- Principales antecedentes normativos

El inicio de la actuación comunitaria en materia de integración podemos situarlo a principios de la pasada década, a raíz de la aprobación en el año 2000 de un paquete de medidas antidiscriminación formado por tres actos de la Unión Europea de carácter legislativo,²⁸ a saber, la Directiva 2000/43/CE, la Directiva 2000/78/CE y la Decisión

²⁷ CARRERA, S; WIESBROK, A. (2009): *Civic integration and Third country nationals: Nationalism versus Europeanism in the common EU immigration policy*. Centre for European Policy Studies. CEPS website, Bruselas, octubre 2009.

²⁸ Son actos de carácter legislativo los Reglamentos, Directivas y Decisiones. Las Directivas intentan combinar la necesaria unidad del Derecho de la UE con el mantenimiento de la variedad de las peculiaridades nacionales. Solo son obligatorias para los Estados miembros respecto de los objetivos que proponen, dejando a su elección la forma y los medios para alcanzarlos en el marco del ordenamiento jurídico nacional. Las Decisiones son el instrumento jurídico mediante el que las instituciones de la UE pueden exigir a un Estado miembro o a un ciudadano que realice o se abstenga de realizar una acción,

2000/750/CE, todos ellos instrumentos de clara incidencia en el ámbito de la integración de los nacionales de terceros países residentes en la UE.²⁹

Pero por su excepcional relevancia en el tema concreto hacia el que confluye esta investigación (las medidas y condiciones de integración), me detendré en otras dos Directivas aprobadas tres años más tarde, la Directiva 2003/86/CE y la Directiva 2003/109/CE.³⁰ Estas dos últimas normas tuvieron y tienen una importancia trascendental en la construcción y configuración del nuevo modelo de integración cívica hacia el que tienden la mayoría de los ordenamientos jurídicos nacionales de la Unión en cuanto a sus políticas de integración de nacionales de terceros países. Ambas disposiciones intentan aproximar el estatuto de estos nacionales al de los ciudadanos de los Estados miembros e insisten en la idea de que para asegurar una integración con éxito en la sociedad de acogida es básico el reconocimiento de derechos y libertades como el mejor camino para garantizar la cohesión económica y social.³¹

En las primeras versiones de ambas Directivas, la Comisión Europea seguía los principios tradicionales de lo que debía entenderse por integración, concebida como horizonte a alcanzar y no como una serie de requisitos a cumplir. Sin embargo, Alemania, Francia y Holanda pidieron en los debates del Consejo que cuando se hablara de integración en las directivas, apareciera el término “condiciones de integración”, para lo que presentaron un texto conjunto (el 25 de septiembre de 2002) en el que afirmaban que el objetivo principal de la integración era promover la autosuficiencia de los inmigrantes que llegaban, siendo una de las partes más importantes de la política de integración los programas de integración. Este texto planteaba que la superación de cursos y programas de integración que incluyera un conocimiento suficiente del país

otorgarle derechos o imponerle obligaciones. Tienen validez individual (no comunitaria como el Reglamento), son vinculantes en su totalidad y obligan directamente a sus destinatarios.

²⁹ Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico (DOCE L 180, de 19/07/00); Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación (DOCE L 303, de 02/12/00); y Decisión 2000/750/CE del Consejo, de 27 de noviembre, por la que se establece un programa de acción comunitario para luchar contra la discriminación 2001-2006 (DOCE L 303, de 02/12/00).

³⁰ Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre, sobre el derecho a la reagrupación familiar (DOUE L 251, de 03/10/03); y Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración (DOUE L 16, de 23/01/04).

³¹ CRESPO NAVARRO, E. (2004): *La Directiva 2003/109/CE, del Consejo, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración y la normativa española en la materia*. Revista de Derecho Comunitario Europeo, nº 18, mayo 2004, pp. 531-552.

debería constituir una condición esencial para otorgar el estatuto de residente de larga duración.³²

Las concreciones de estas presiones se encuentran, por un lado, en la Directiva sobre reagrupación familiar (art. 7.2), donde se afirma que los Estados miembros podrán requerir a los nacionales de terceros países que cumplan medidas de integración de acuerdo con sus legislaciones nacionales. Excepcionalmente y a raíz de una propuesta alemana, se prevé también la posibilidad de verificar, en el caso de hijos mayores de 12 años que lleguen independientemente del resto de su familia, que cumplan con las condiciones de integración previstas en la legislación nacional en el momento de la transposición de la norma comunitaria (art. 4.1).

Esta Directiva fue recurrida por el Parlamento Europeo por considerarla contraria al derecho a la reagrupación familiar, pero el entonces Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas no aceptó sus argumentos. En su sentencia, el Tribunal decidió salvar el texto frente a las dificultades que plantearía una eventual anulación de la citada disposición a la vista de los enormes problemas que conllevó la consecución del consenso para su aprobación.³³ Para ello, llevó a cabo una lectura bastante positiva y optimista de las restricciones establecidas al derecho y los márgenes de discrecionalidad concedidos a los Estados, depositando un alto grado de confianza en la capacidad de los legisladores y las administraciones nacionales responsables de su transposición y aplicación para establecer un adecuado equilibrio entre los intereses colectivos y los individuales.³⁴ De forma un tanto sorprendente, en la sentencia desestimando el recurso el Tribunal manifestó que los textos internacionales señalan la importancia de la vida en familia y recomiendan a los Estados tomarla en consideración, pero no crean un derecho subjetivo para los miembros de la familia a ser admitidos en el territorio de cualquier Estado, ni privan al Estado de un cierto margen de apreciación cuando examina las demandas de reagrupación familiar. La posibilidad de los Estados de verificar si el menor cumple con los criterios de integración, decía la sentencia, es análoga a la que

³² CARRERA, S; WIESBROK, A. (2009). Op. cit, pp.10.

³³ STJCE de 27 de junio de 2006, asunto C-540/03, Parlamento Europeo contra Consejo de la Unión Europea.

³⁴ APARICIO CHOFRÉ, L. (2006): *La aplicación de la directiva comunitaria sobre el derecho a la reagrupación familiar, cinco años después*. Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furio Ceriol, nº 57, pp. 143-162.

reconoce el Tribunal Europeo de Derechos Humanos de ponderar los intereses en conflicto en cada caso.³⁵

Por otro lado, el artículo 5.2 de la Directiva sobre el estatuto de residentes de larga duración, expresa igualmente la posibilidad de requerir a los nacionales de terceros países que cumplan condiciones de integración de acuerdo con sus legislaciones nacionales.³⁶ Por su parte, el artículo 15.3 establece la posibilidad de que los residentes de larga duración en un Estado miembro tengan que cumplir medidas de integración si desean solicitar la residencia en otro Estado de la Unión, excepto en los casos en los que el extranjero ya hubiera tenido que cumplir determinadas condiciones para obtener el Estatuto de residente permanente (o de larga duración), salvedad hecha de los cursos de idioma, cuya realización podrá ser exigida en todo caso.³⁷

Estas dos disposiciones normativas delatan que, aunque la UE da pasos significativos en materia de integración de nacionales de terceros países, no se ha enfrentado realmente con el reconocimiento de la igualdad en el acceso a los derechos políticos plenos para los residentes de larga duración, ni con el reconocimiento del derecho a la reagrupación familiar como condición de cualquier política exitosa de integración.³⁸ En este sentido, es significativo que en el VII Foro Europeo de Integración, celebrado en Bruselas en junio de 2012 y cuyo tema era justamente el derecho a la reagrupación familiar, se decidiera finalmente posponer una posible reforma de la Directiva 2003/86/CE.

Estas Directivas, como tales, han servido para aproximar las legislaciones de los Estados miembros a las directrices de la UE en lo que concierne a la integración de los nacionales de terceros países que residen legalmente en sus territorios, pero en ningún caso para armonizarlas, pues se parte de la base de que las políticas de integración son, para la UE, competencia de los Estados miembros. Lo único que pueden hacer el Parlamento Europeo y el Consejo es establecer medidas para fomentar y apoyar las

³⁵ ILLAMOLA DAUSÁ, M. (2008): *La posibilidad de pedir el cumplimiento de medidas de integración en Cataluña*. Revista de Derecho Constitucional Europeo, nº 10, pp. 311-332.

³⁶ Resulta llamativo que en la traducción al español de la Directiva sobre el estatuto de residentes de larga duración se emplee la palabra “medidas”, pese a que en inglés aparece la palabra “conditions”.

³⁷ La inserción, aparentemente aleatoria, de uno u otro término (medidas/condiciones) en los textos de ambas directivas no es del todo baladí, pues denota una clara intencionalidad de dotar a los programas de integración cívica de una cierta obligatoriedad en determinados casos (condiciones), mientras que en otros supuestos la norma europea se decanta por considerarlos más bien como una vía para alcanzar los objetivos deseados (medidas).

³⁸ DE LUCAS MARTÍN, J. (2012). Op. cit, pp. 24.

actuaciones nacionales destinadas a propiciar la integración de los nacionales de terceros países que residen legalmente, lo que se traduce en la inexistencia de competencias explícitas a favor de la Unión para construir una política común de integración.

Este planteamiento origina que las instituciones comunitarias hayan articulado toda una serie de vías indirectas con el fin de incidir sobre las políticas de integración estatales y regionales, pero sin ninguna vocación de imposición de las mismas. Vamos a ver los actos jurídicos de las instituciones y otros organismos de la UE que han tenido mayor repercusión en cuanto a la construcción de políticas de integración, centrándome en este apartado en la concepción normativa de la integración cívica a la que me refería más arriba, para continuar en el siguiente punto con la introducción progresiva de los postulados que están dando forma a su vertiente instrumental.

La Comisión Europea introdujo en el año 2000 la noción de ciudadanía cívica, en el marco de las recomendaciones de Tampere, en su “Comunicación sobre una política comunitaria de Migración”.³⁹ Este concepto se presentó como el eje de una política de integración basada en un conjunto común de derechos cuya referencia era la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, y también con el fin de estimular el debate en torno a la política europea de inmigración que daba sus primeros pasos. Esta Comunicación ya definió la integración como un “proceso bidireccional basado en derechos mutuos y obligaciones correspondientes a los ciudadanos de terceros países y de la sociedad de acogida, que permite la plena participación de los inmigrantes”, al tiempo que contempló la concesión a largo plazo de derechos cívicos y políticos para los residentes de larga duración. Se trataba de una propuesta conceptual que anunciaba un cambio de planteamiento en relación con la integración de los inmigrantes y que recogía algunas aportaciones del debate filosófico-político de la década de los noventa sobre las transformaciones en la comprensión tradicional de la ciudadanía.⁴⁰

En aquella Comunicación ya se hablaba de programas específicos de integración a escala nacional, regional y local para luchar contra la discriminación y la xenofobia, así como de paquetes de integración adaptados a las necesidades individuales de todos los inmigrantes nuevos, que incluirían formación lingüística e información sobre las

³⁹ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una política comunitaria de migración [COM (2000) 757 final. Bruselas, 22/11/00].

⁴⁰ DE LUCAS MARTÍN, J. *et al.* (2008): *Los derechos de participación como elemento de integración de los inmigrantes*. Informes 2008, Economía y Sociedad, Bilbao, Fundación BBVA.

estructuras políticas y sociales y el acceso a los servicios públicos. Es aquí donde se les denomina por primera vez “medidas” de integración. En una posterior Comunicación de la Comisión⁴¹ se da una mayor concreción a estas medidas y se considera que la adopción de un método abierto de coordinación constituiría el mejor medio de apoyar el desarrollo de la política comunitaria en materia de inmigración.⁴²

La Comunicación del año 2003 sobre inmigración, integración y empleo recoge los planteamientos de las anteriores y los desarrolla, habiendo resultado clave en el progreso y concepción holística de las políticas de integración de nacionales de terceros países en la UE.⁴³ La Comisión subraya aquí que la integración no solo atañe a las dimensiones económico-laborales y sociales de la incorporación del inmigrante a la sociedad de acogida, sino también a las cuestiones vinculadas a la diversidad cultural y religiosa, la ciudadanía, la participación y los derechos cívicos y políticos. La concreción de los elementos necesarios para desarrollar e implementar políticas de integración debe, por ello, incluir la inserción en el mercado laboral, el acceso a derechos sociales, la educación, los conocimientos lingüísticos, los problemas urbanos y de vivienda, la sanidad, los servicios sociales y la participación cívica y política.

Este documento expone de un modo más acabado la perspectiva bidireccional de la integración en la que la ciudadanía cívica se inscribe y precisa su definición como estatus. Además, constituye el punto de partida de un buen número de recomendaciones y dictámenes por parte de los órganos consultivos comunitarios, el Comité Económico y Social Europeo (CESE) y el Comité de las Regiones (CoR).

La importancia fundamental de las recomendaciones y los dictámenes reside, sobre todo, en el ámbito político y moral. Estos actos jurídicos esperan que los afectados sigan voluntariamente el consejo recibido en virtud de la autoridad de las instituciones de la Unión y su amplia visión y conocimiento supranacionales, o bien que extraigan las consecuencias necesarias de la evaluación de una determinada situación. No obstante, los dos tipos de actos pueden adquirir indirectamente efectos jurídicos, en

⁴¹ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a un método abierto de coordinación de la política comunitaria en materia de inmigración [COM (2001) 387 final. Bruselas, 11/07/01].

⁴² LÓPEZ PICH, P. (2007): *La política de integración Europea*. Revista Migraciones, del Instituto Universitario de Estudio sobre Migraciones, nº 22. Universidad de Comillas, Madrid, pp. 221-256.

⁴³ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, sobre inmigración, integración y empleo [COM (2003) 336 final. Bruselas, 03/06/03].

particular cuando crean las condiciones para actos jurídicos vinculantes posteriores o si la propia institución de la Unión que las adopta asume algún compromiso.⁴⁴

Por su parte, tanto el Parlamento Europeo, como el CoR y el CESE se unieron al impulso de la Comisión Europea apoyando la perspectiva bidireccional y holística de la integración y la noción de ciudadanía cívica en los términos expuestos, aunque con determinados matices. El Parlamento Europeo acogió favorablemente la incorporación de la categoría como un estatuto que otorgaba a los inmigrantes derechos básicos, incluyendo el derecho de voto en las elecciones locales y al Parlamento Europeo. Por su parte, el Comité de las Regiones también reaccionó positivamente, subrayando la relevancia de los entes locales y las regiones como espacios de integración de los inmigrantes y reclamando el desarrollo de directrices para el reconocimiento de los derechos cívicos como requisito para la integración efectiva.

Pero fue el CESE el que propuso la interpretación más audaz de la ciudadanía cívica. En un Dictamen de marzo de 2004 basado en la Comunicación de la Comisión (2003) 336, hizo hincapié en la idea de que la integración debe comportar la equiparación de los inmigrantes con el resto de la población en derechos y deberes y en el acceso a bienes, servicios y a los cauces de participación ciudadana en condiciones de igualdad de oportunidades y de trato.⁴⁵ Asimismo, avanzó la propuesta de definición de la ciudadanía de la UE como ciudadanía extensa, basada en la igualdad de derechos y deberes para los nacionales de terceros Estados residentes de larga duración, situando el debate en el terreno de la igualdad de trato y la no discriminación. Además defendió el reconocimiento del derecho de sufragio como un factor imprescindible para la integración de los inmigrantes y retomó el concepto de integración cívica, definida ya en dictámenes previos en los términos expuestos.

Pero a pesar del acento inclusivo de todos los documentos citados y más allá del acuerdo genérico expresado por los participantes en el diálogo institucional sobre la perspectiva que deberían adoptar las políticas de integración de la UE, en este debate se perfilaron dos concepciones o dos interpretaciones alternativas de la ciudadanía cívica en relación a la inclusión de los inmigrantes en la ciudadanía europea: una concepción tradicional que sigue una lógica nacional defendida particularmente por la Comisión y

⁴⁴ BORCHARDT, K. (2011): *The ABC of European Union law*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo.

⁴⁵ Dictamen del CESE 2004/C80/25 (DOUE C 80, de 30/03/04).

también por el Parlamento, aunque de una forma menos explícita por este último, y una concepción innovadora que sigue una lógica postnacional defendida principalmente por el CoR y el CESE.

Desde la perspectiva de la Comisión, la noción de ciudadanía cívica responde a la intención de armonizar el estatuto de residente permanente para que adquiera dimensión europea, pero también como un paso intermedio para la adquisición de la ciudadanía nacional (la nacionalidad de un Estado miembro). Se trata de una propuesta para dar solución a la asimetría actualmente existente en la adquisición de la ciudadanía europea a través de la afiliación formal a los Estados miembros, puesto que cada Estado regula de forma distinta los requisitos para adquirir la nacionalidad. La Comisión defendió la incorporación del derecho de voto al estatuto de residente de larga duración, demanda que fue finalmente desatendida pues, en la actualidad, la adquisición de la ciudadanía europea y el reconocimiento de los derechos de sufragio activo y pasivo en el ámbito local para los nacionales de terceros países siguen estando, en general, condicionados a la adquisición de la nacionalidad de un Estado miembro.⁴⁶

Desde la perspectiva del CESE, la noción de ciudadanía extensa se inserta en una lógica postnacional más innovadora, dado que el título para la adquisición de la ciudadanía europea y de los derechos asociados a la misma, incluyendo el sufragio local, sería la residencia continuada del inmigrante en un Estado miembro (y no la nacionalidad). Se trata de un modelo defendible en la medida en que toma en serio la idea de que la integración de los inmigrantes no puede reputarse como tal si no incorpora la garantía de la igualdad jurídica y política, y porque vincula expresamente las políticas de integración a la ciudadanía.⁴⁷

1.2.2-Algunas consideraciones sobre las medidas de integración

Es necesario acotar una definición precisa de medidas o condiciones de integración a los efectos de contextualizar correctamente los apartados que siguen. Las políticas de integración de inmigrantes de la Unión Europea abarcan múltiples ámbitos, están pensadas según los casos para diferentes colectivos, provienen de diversas instancias u

⁴⁶ DE LUCAS MARTÍN, J. (2006): «La integración de los inmigrantes: la integración política, condición del modelo de integración», en DE LUCAS, J: DÍEZ BUESO, L. *La integración de los inmigrantes*. Foro Inmigración y Ciudadanía, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Colección FORO nº 7.

⁴⁷ ZAPATA-BARRERO, R. (2005): *Interpretando el proceso de multiculturalidad en España y la propuesta de ciudadanía cívica de la UE*. Arbor, CSIC, vol. 181, nº 713, pp. 101-114.

organismos y son estudiadas desde múltiples enfoques. Pero la pretensión de esta investigación no es abarcar todos estos aspectos, sino centrarse en las medidas concretas que derivarían de la aplicación del Principio Básico Común que figuraba en cuarto lugar en las conclusiones del Consejo JAI de 19 de noviembre de 2004,⁴⁸ y que estaban destinados a fundamentar un marco europeo coherente en materia de integración de los nacionales de terceros países.

El PBC número 4 proclama que son imprescindibles para la integración un conocimiento básico en el ámbito lingüístico, histórico y cívico de la sociedad de acogida.⁴⁹ El Consejo justificó la adopción de este enunciado en el creciente énfasis que varios Estados miembros estaban poniendo en programas introductorios centrados en instaurar los instrumentos más adecuados para iniciar el programa de integración. Se consideró que el seguimiento de dichos programas permitiría a los inmigrantes encontrar rápidamente su lugar en ámbitos clave como el trabajo, la vivienda, la educación y la salud, y que ayudaría a iniciar el proceso, a más largo plazo, de la adaptación normativa a la nueva sociedad. El Consejo concluyó que estos programas se convertirían en inversiones estratégicas para el bienestar económico y social de la sociedad considerada en su conjunto, pero sin perder de vista la importancia de respetar plenamente la lengua y cultura propias del inmigrante y su progenie.

Es importante reseñar que el Consejo JAI consignó expresamente en sus conclusiones de 19 de noviembre de 2004 que cuando se refería a los inmigrantes a lo largo del texto, se estaba designando “a los inmigrantes residentes legalmente en el territorio de los Estados miembros”, por lo que debemos entender que tanto el PBC n° 4 como todos los demás, en total once, únicamente se entienden con respecto a los nacionales de terceros países que han sido o van a ser autorizados a residir en el territorio de la Unión.

El Consejo JAI animaba a cada Estado miembro a determinar las medidas de integración concretas aplicables en su territorio, entendiendo que redundaría en el interés común perseguir unas estrategias de integración eficaces. En cualquier caso, daba por hecho que las medidas de integración diferirían considerablemente de un Estado miembro a otro puesto que deberían ajustarse a las necesidades concretas de la

⁴⁸ Documento del Consejo n°14615/04 de 19 de noviembre de 2004.

⁴⁹ El PBC n° 4 establece textualmente: “Un conocimiento básico del idioma, la historia y las instituciones de la sociedad de acogida es indispensable para la integración; permitir a los inmigrantes adquirir ese conocimiento básico es esencial para que integración tenga éxito”.

sociedad receptora, reflejando su historia y su marco jurídico en cada contexto.⁵⁰ También sugería el plantearse como objetivo distintos grupos de población cuya composición podría variar de un país a otro —por ejemplo, desde los trabajadores temporales a los residentes permanentes y los hijos de inmigrantes; desde las personas que están esperando la admisión hasta aquéllas que ya residan legalmente; desde los inmigrantes que hayan adquirido la ciudadanía a los nacionales de terceros países establecidos desde hace mucho tiempo; y desde refugiados que gocen de un alto nivel de cualificación a personas que tengan que adquirir aún las capacitaciones más elementales—.

Una de las Comunicaciones de la Comisión Europea más importantes en materia de integración de inmigrantes es la que fijó la Agenda o Programa Común para la Integración entendida como el marco para la integración de los nacionales de terceros países en la UE.⁵¹ Se trataba de la primera respuesta que daba esta institución a la invitación del Consejo Europeo para establecer un marco coherente para la integración. Los pilares de este marco eran propuestas de medidas concretas destinadas a poner en práctica los PBC, acompañadas de una serie de mecanismos de apoyo de la UE. Teniendo en cuenta los contextos políticos europeos existentes, esta Comunicación de 2005 presentaba propuestas renovadas de acciones a nivel nacional y comunitario, al tiempo que proponía nuevas maneras de garantizar la coherencia entre ambas.

Se trataba de reforzar la aplicación de los PBC mediante el ofrecimiento de orientaciones para las políticas de integración de la UE y los Estados miembros. Las acciones formuladas se inspiraban en el primer Manual de Integración (*Handbook on Integration*) publicado en noviembre de 2004, así como en las acciones preparatorias para la integración y en la propuesta de creación de un Fondo europeo para la integración. Se ofrecía una lista indicativa (no exhaustiva), dejando a los Estados miembros la facultad de establecer prioridades y seleccionar las acciones, así como la de establecer el modo en que debían desarrollarse en el contexto de sus propias situaciones y tradiciones nacionales. Estas acciones debían ser consideradas como los componentes

⁵⁰ ACOSTA ARCARAZO, D. (2012): «En Attendant Godot' or the EU Limits to Integration Conditions», en Strik, T; Pascouau, Y. (eds) *Which Integration Policies for Migrants? Interaction between the EU and its Member States*. Wolf Legal Publishers, Nijmegen, pp. 153-170.

⁵¹ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Programa Común para la Integración—Marco para la integración de los nacionales de terceros países en la UE [COM (2005) 389 final. Bruselas, 01/09/05].

principales de todas las políticas de integración nacionales y de la UE, y ello teniendo en cuenta la cuestión del género y prestando una especial atención a la situación de los inmigrantes en edad infantil y juvenil.

En relación con el PBC nº 2 —que vincula la integración con el respeto de los valores básicos de la UE—, la Comisión proponía como medidas a nivel nacional, hacer hincapié en el aspecto cívico de los programas de acogida y otras actividades destinadas a los nacionales de terceros países recién llegados, con vistas a garantizar que los inmigrantes entiendan, respeten y se beneficien de los valores comunes nacionales y europeos. Y en relación con el PBC nº 4 se proponían, también a nivel nacional, las siguientes medidas de integración:

-Reforzar el aspecto de la integración en los procedimientos de admisión. Se sugería la adopción de medidas preparatorias en el país de origen que podían incluir la distribución de paquetes informativos y la organización de cursos de lenguas y educación cívica.

-Organizar programas y actividades de acogida para los nacionales de terceros países recién llegados y autorizados a residir. El objetivo de estos programas era que los inmigrantes pudieran adquirir unos conocimientos básicos sobre la lengua, la historia, las instituciones, las características socioeconómicas, la vida cultural y los valores fundamentales del país de acogida.

-Proponer cursos de distintos niveles teniendo en cuenta la formación de los interesados y sus conocimientos previos sobre el país en el que iban a residir.

-Reforzar la capacidad de los programas y actividades de acogida para las personas a cargo de los inmigrantes sujetos a un procedimiento de admisión, como mujeres, niños, ancianos, analfabetos y minusválidos.

-Incrementar la flexibilidad de los programas de acogida mediante cursos de media jornada y nocturnos, módulos acelerados y cursos a distancia y *on-line*.

-Orientar determinadas actividades de acogida hacia los jóvenes nacionales de terceros países con problemas sociales y culturales específicos vinculados a problemas de identidad a través, en particular, de programas basados en los conceptos de tutoría o transmisión de modelos.

-Agrupar los recursos para permitir a los municipios vecinos ofrecer distintos tipos de cursos.

Las medidas de integración que se proponían en esta comunicación de la Comisión —a nivel de la UE— en relación con el PBC nº 4 eran dos. Por un lado, la de fomentar las acciones transnacionales mediante la adaptación de las buenas prácticas a los distintos contextos, intercambio de personal, desarrollo conjunto de programas y difusión común de resultados. Y por otro lado, la de financiar programas de integración innovadores que incluyeran una formación lingüística y talleres de comunicación, así como información sobre los aspectos culturales, políticos y sociales del país de acogida.

El objetivo de este trabajo es averiguar si las medidas o condiciones de integración derivadas del PBC nº 4 (en lo que se refiere fundamentalmente a cursos introductorios y de idioma para inmigrantes, exámenes y contratos de integración) tal y como han sido concebidas por las instituciones de la UE y por algunos Estados miembros, son trasladables a España y en qué medida, y ello partiendo de un sistema español de distribución competencial en materia de extranjería, inmigración e integración que está íntimamente vinculado con nuestro modelo territorial.

La Comisión Europea, en una posterior Comunicación de julio de 2011, continúa insistiendo en la urgente necesidad de adoptar este y otro tipo de medidas, apoyándose en la idea fundamental de la integración como motor de desarrollo económico y cohesión social.⁵² Asimismo, en este documento da por finalizadas las medidas de la UE presentadas en el Programa Común para la Integración de 2005 en un contexto social, económico y político que habría cambiado, pero reconoce que no todas han conseguido sus objetivos, pues entiende que las políticas de integración requieren la voluntad y el compromiso de los migrantes para formar parte de la sociedad de acogida. También destaca esta Comunicación la introducción de una nueva disposición jurídica en el TFUE relativa al apoyo de la Unión a la promoción de la integración de los nacionales de terceros países que residan legalmente en los Estados miembros (art. 79.4), la cual permite una mayor acción concertada que excluye, al mismo tiempo, la armonización. Se estudiará más detenidamente esta Comunicación y el resto de propuestas de la

⁵² Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones “Agenda Europea para la Integración de los Nacionales de Terceros Países” [COM (2011) 455 final. Bruselas, 20/07/11].

Comisión Europea en materia de políticas de integración de inmigrantes en el apartado dos de este primer capítulo.

Es necesario retomar aquí las explicaciones sobre las Directivas 2003/86/CE y 2003/109/CE, sobre reagrupación familiar y sobre residentes de larga duración respectivamente, y ello por cuanto su tardía trasposición al ordenamiento jurídico español ha sido una de las principales causas de que las medidas de integración relacionadas con el PBC nº 4 no hayan existido en España hasta su incorporación como tales en la normativa de extranjería. En el caso de la primera, el plazo máximo de adaptación al derecho interno de cada Estado miembro era el 3 de octubre de 2005 y en el caso de la segunda el 23 de enero de 2006. España ha ido adaptando progresivamente su normativa de extranjería al contenido de ambas disposiciones a través de diferentes reformas,⁵³ habiendo sido la última de ellas la operada por la Ley Orgánica 2/2009,⁵⁴ en la que se reconoció expresamente la falta de trasposición de la Directiva 2003/109/CE y se procedió a incorporarla al ordenamiento jurídico en ese momento.⁵⁵

Aunque la Directiva sobre reagrupación familiar logró una mayor armonización de las legislaciones nacionales reduciendo las diferencias en general, en lo tocante a las medidas de integración siguen habiendo grandes desigualdades entre los modelos existentes. Los resultados de la consulta que realizó en 2012 la Comisión Europea sobre el Libro Verde en materia del derecho a la reagrupación familiar de los nacionales de terceros países, pusieron esta afirmación de manifiesto al constatar la amplia variedad de puntos de vista presentados por los Estados miembros.⁵⁶ Las prácticas van desde la ausencia total de la aplicación de cualquier medida de integración (Hungría y Grecia) a la obligatoriedad de participar en los programas previos y posteriores a la entrada y la superación de exámenes y tests (Alemania y Holanda).

La mayoría de los Estados miembros que respondieron a la consulta declararon su oposición a que, desde el nivel comunitario, se definieran las medidas de integración,

⁵³ ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, A. (2006): *La trasposición de directivas de la UE sobre inmigración. Las directivas de reagrupación familiar y de residentes de larga duración*. Barcelona, Fundación CIDOB, nº 8, pp. 1-122.

⁵⁴ Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (BOE nº 299, de 12/12/09).

⁵⁵ El 15 de noviembre de 2007 España fue condenada por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas por no haber adaptado en plazo su normativa interna a la Directiva 2003/109/CE y por no haber informado de ello a la Comisión Europea.

⁵⁶ La información completa sobre esta consulta la encontramos en el Informe titulado *Summary of Stakeholders responses to the Green Paper on the right to family reunification of third-country nationals* (Bruselas, 11/05/12).

así como a establecer cualquier limitación a la capacidad de los Estados para adoptarlas. En particular, Alemania, Holanda y Francia insistieron en que la integración es una competencia nacional. Hungría destacó que existen diferentes antecedentes culturales e históricos en cada Estado miembro y que, por tanto, la aplicación de estas medidas debe seguir siendo opcional. Tanto Holanda como Malta sostenían que la eficacia de este tipo de medidas depende de varios factores como son el contexto migratorio específico y la sociedad receptora, por lo que no cabe en absoluto su regulación a nivel de la UE.

Algunos sugirieron cambios en la normativa comunitaria que dieran mayor flexibilidad para introducir disposiciones restrictivas. Alemania manifestó su deseo de modificar la Directiva 2003/86/CE para permitir explícitamente la adopción de medidas de integración previas a la entrada en la UE, haciendo hincapié en la importancia del conocimiento del idioma para facilitar una rápida integración. Por su parte, Holanda solicitaba extender a todos los Estados miembros la posibilidad de revocar los permisos de residencia cuando los familiares no cumplieran las condiciones de integración. La República Checa defendía que estas condiciones deberían exigirse tanto al reagrupante como a los familiares que pretende reagrupar. Sin embargo, otros se mostraron a favor de un enfoque menos restrictivo. Por ejemplo, Chipre, Letonia, Luxemburgo y Suecia se opusieron a las medidas obligatorias de integración, mientras que Bulgaria se opuso a las medidas obligatorias en el caso de los menores.

Países como Bulgaria, Finlandia, Portugal, Rumanía y Eslovaquia expresaron su clara oposición a los requisitos de integración previos a la entrada, argumentando que ello ponía en peligro el derecho a vivir en familia, especialmente para las personas con menos recursos financieros y poca cualificación. Por su parte, Finlandia señalaba que las medidas previas a la entrada podían plantear una serie de problemas legales y administrativos, así como otras cuestiones en torno a la igualdad de trato. Rumanía entendía que resultaban mucho más eficaces las medidas de integración posteriores a la llegada y destacaba la enorme dificultad de implementar medidas previas en determinados países terceros.

Portugal argumentó que las condiciones de integración previas al viaje son un obstáculo para la integración en sí y sugirió que el acento debería ponerse en los cursos de idioma una vez en el país de llegada. Luxemburgo esgrimía que las medidas previas a la entrada no son factibles en ese país y que contradicen abiertamente la idea de reducir los plazos de espera; y Eslovaquia, por su parte, puso de manifiesto la

importancia de tener en cuenta las capacidades cognitivas y otras circunstancias individuales tales como el analfabetismo o la edad. Rumanía era partidaria, según este informe, de que las medidas de integración fueran definidas a nivel comunitario para armonizar las prácticas nacionales y de la obligación de integrar a los extranjeros en un plazo determinado pero siempre posteriormente a la entrada. Polonia y Chipre estaban de acuerdo en la utilidad de que la UE especificara las medidas concretas de integración para eliminar los riesgos de imponer cargas excesivas a la reagrupación familiar. Grecia se mostraba favorable a unas directrices comunitarias que garantizaran la accesibilidad de las medidas de integración y su adaptación a las necesidades individuales, pero siempre dejando a la elección de cada Estado miembro si deben imponerse o únicamente ofrecerse. No hubo respuesta institucional por parte de España a esta consulta de la Comisión Europea.

Encontramos asimismo un pronunciamiento del Comité de las Regiones en el Libro Verde sobre Reagrupación Familiar, en el cual recomienda un seguimiento preventivo de la eficacia de las diversas medidas de integración ya existentes en los Estados miembros (tanto previas como posteriores a la llegada). Considera que debe tenerse especial cuidado con las medidas previas a la partida en el caso de familiares cuyas circunstancias particulares (analfabetismo, costes, distancias, etc.) pudieran hacer inaccesible el cumplimiento de las mismas y excluirlos del derecho a la reagrupación. Entiende el Comité que cuando el cumplimiento de las medidas de integración (como las clases de lengua y educación cívica) sea obligatorio después de la llegada al país de acogida, necesariamente deben ser gratuitas a fin de evitar situaciones de discriminación en base a los ingresos económicos.

Por su parte, el CESE se muestra también a favor de estas medidas de integración en la reagrupación familiar en un Dictamen de mayo de 2012 sobre el Libro Verde al que vengo haciendo referencia. Entiende que las mismas no deben suponer un obstáculo para la reagrupación familiar sino que deben favorecer tanto al reagrupante como a sus familiares y alude a la Agenda Europea para la Integración en la medida en que identifica un conjunto de herramientas para la integración de los nacionales de terceros países. En el contexto de esta caja de herramientas, considera que debe hacerse hincapié en el aprendizaje de los idiomas y en la educación formal y no formal, pues la educación es un aspecto clave de la integración. También insiste en que el uso de estas herramientas debe ir en consonancia con las características demográficas y socio-

económicas de la familia. Recomienda que los menores sean incluidos en los programas de aprendizaje formal y no formal y los adultos en los programas de idiomas y formación profesional.

El CESE considera que las condiciones de integración previas a la entrada deben ser evitadas a toda costa. Ciertamente, reconoce que es mucho mejor que los miembros de la familia que van a encontrarse en la UE tengan competencias lingüísticas, culturales y educativas que faciliten su integración, pero que en ningún caso esto debería ser un obstáculo para la reagrupación familiar. Por el contrario, el establecimiento de medidas de integración en el territorio del Estado miembro puede proporcionar un mayor nivel de protección a los miembros de la familia e incrementar el apoyo a los residentes reagrupantes. Admite el CESE que las ONG pueden jugar un papel importante en la integración, pero que el papel fundamental deben desempeñarlo las autoridades públicas, que son las que tienen la responsabilidad legal y cuentan con los recursos necesarios.

Si, como se ha estudiado, tanto el enfoque como la implementación de las medidas o condiciones de integración en el terreno de la reagrupación familiar son dispares entre los Estados miembros de la Unión Europea, la cuestión se multiplica cuando nos referimos a las condiciones de integración en el terreno de los residentes temporales y de larga duración y en materia de adquisición de la nacionalidad. Pese a que resultaría interesante realizar un estudio más exhaustivo sobre el tipo de medidas y programas concretos que se aplican en los 28 Estados miembros en cada uno de los campos aludidos, ello sería inabarcable y se alejaría de lo que constituye el objeto de esta Tesis Doctoral. Trataré de concentrar los esfuerzos en averiguar por qué en España estos programas se han puesto en funcionamiento hace escasamente dos años, cómo se están desarrollando teniendo en cuenta nuestro sistema territorial y competencial, hasta qué punto existe una coherencia con las líneas maestras marcadas por la Unión Europea en materia de integración de inmigrantes y si los diferentes modelos que estamos aplicando pueden contribuir realmente a conseguir el objetivo perseguido.

Pero para poder responder a estas y otras preguntas es necesario seguir profundizando en el análisis de las estructuras, actuaciones e instrumentos promovidos desde la Unión Europea, y más concretamente desde la instancia donde se originan todas las acciones de la Unión: la Comisión Europea.

2- Propuestas de la Comisión Europea

La Comisión es el motor de la política de la UE. Es a esta institución a quien corresponde presentar propuestas al Consejo para la legislación de la Unión mediante el llamado “derecho de iniciativa”, pero no puede actuar según su libre albedrío sino que está obligada a hacerlo si así lo exigen los intereses de la Unión. También el Consejo y el Parlamento Europeo e incluso un grupo de ciudadanos, en el marco de una iniciativa ciudadana, tienen la posibilidad de instar a la Comisión a que elabore una propuesta. La Comisión solo posee competencias legislativas originarias en ámbitos muy concretos como el presupuesto de la UE, los Fondos estructurales, la eliminación de discriminaciones fiscales o las cláusulas de salvaguardia. Pero mucho más amplias son sus competencias delegadas por el Consejo y el Parlamento para la ejecución de las medidas adoptadas por este último.

Asimismo, la Comisión es considerada como la guardiana del derecho de la Unión, pues controla la aplicación y ejecución del derecho comunitario primario y derivado por parte de los Estados miembros al tiempo que persigue las violaciones del mismo en el marco del procedimiento por incumplimiento de los Tratados y recurre al Tribunal de Justicia, en caso necesario. También actúa en los supuestos en que personas físicas o jurídicas infringen este derecho e impone las correspondientes sanciones. En los últimos años, la lucha contra las infracciones de la legislación de la Unión Europea se ha convertido en una cuestión prioritaria dentro de sus actividades.

El papel de representante de los intereses de la Unión está estrechamente relacionado con su papel de garante del derecho. No puede representar intereses distintos de los de la UE, y debe intentar que prevalezcan los intereses comunitarios y encontrar fórmulas de compromiso que los tengan en cuenta. Por ello también le corresponde el papel de mediadora entre los Estados miembros, para lo cual está especialmente capacitada en virtud de su neutralidad. Pero además la Comisión es un órgano ejecutivo, si bien con carácter limitado. Ello se refleja especialmente en el ámbito de la legislación sobre competencia, en el que desempeña las actividades de una autoridad administrativa ordinaria. Comprueba los hechos, dicta autorizaciones o prohibiciones y, en su caso, adopta sanciones. En el ámbito de los Fondos estructurales y de la ejecución del presupuesto las competencias administrativas de la Comisión

tienen un alcance similar, aunque, por regla general son los Estados miembros los que deben velar por el cumplimiento de las reglamentaciones.⁵⁷

A diferencia de la formación de la voluntad política a escala nacional, que tiene lugar en el Parlamento, la formación de la voluntad política en la UE ha estado presidida durante mucho tiempo por los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo. Ello se debe a que la UE no emana de un “pueblo europeo”, sino que debe su existencia y su forma a los Estados miembros. Estos no han cedido sin más una parte de su soberanía a la Unión, sino que solo se atrevieron a dar este paso teniendo en cuenta su sólida posición dentro del procedimiento decisorio. Sin embargo, con el desarrollo y profundización del ordenamiento jurídico comunitario, este reparto de competencias dentro del proceso de toma de decisiones —que originalmente favorecía demasiado los intereses de ciertos Estados—, ha dado lugar a un sistema más equilibrado a través del constante refuerzo de la posición del Parlamento Europeo. De esta forma, lo que al principio era una consulta al Parlamento se ha visto complementado tanto por la cooperación entre éste y el Consejo, como por la codecisión del primero en el proceso normativo de la UE.

Con el Tratado de Lisboa, la codecisión del Parlamento Europeo ha pasado a ser el procedimiento legislativo ordinario, es decir, el supuesto común del procedimiento normativo de la UE, con lo que se ha visto fortalecido el elemento democrático del mismo. El procedimiento legislativo ordinario consiste en la adopción conjunta por el Parlamento Europeo y el Consejo, a propuesta de la Comisión, de un reglamento, una directiva o una decisión. Solo en algunos casos expresamente previstos en los Tratados la adopción de un reglamento, una directiva o una decisión —bien por el Parlamento con la participación del Consejo, bien por el Consejo con la participación del Parlamento—, constituirá un procedimiento legislativo especial.

Ambas modalidades se complementan con el procedimiento de aprobación, que otorga al Parlamento la facultad de tomar la decisión definitiva sobre la adopción de un acto jurídico, y con el procedimiento simplificado, que se aplica a actos jurídicos no vinculantes y a actos jurídicos que son adoptados por una sola institución. Es importante tener en cuenta este último tipo de procedimiento legislativo, por cuanto se trata de aquel por el cual una institución de la UE adopta actos jurídicos sin propuesta de la Comisión y también se aplica a aquellas medidas adoptadas por la Comisión en el

⁵⁷ BORCHARDT, K. (2011). *Op. cit.*, pp. 62-71.

ejercicio de sus propias competencias (por ejemplo, autorización de ayudas estatales nacionales). Mediante el procedimiento simplificado, el Consejo y la Comisión acogen asimismo los actos jurídicos no vinculantes, es decir, las recomendaciones y los dictámenes, que son la forma que adoptan la mayoría de los instrumentos que emanan de Europa en materia de integración de nacionales de terceros países y que vamos a ver a continuación. El siguiente apartado repasa, de un modo descriptivo, las principales propuestas de la Comisión Europea a partir de los Principios Básicos Comunes de Integración definidos por el Consejo Europeo.

2.1-Principios Básicos Comunes de Integración

Como ya se ha visto más arriba, los PBC fueron adoptados por el Consejo JAI en noviembre de 2004 y supusieron el impulso definitivo de las iniciativas de la UE en materia de integración de inmigrantes, sentando las bases para la construcción y desarrollo de las futuras líneas y recomendaciones políticas en la materia.⁵⁸ En este

⁵⁸ Los PBC han sido redactados de la manera que sigue:

- PBC nº 1: La integración es un proceso bidireccional y dinámico de ajuste mutuo por parte de todos los inmigrantes y residentes de los Estados miembros.
- PBC nº 2: La integración implica el respeto de los valores básicos de la Unión Europea.
- PBC nº 3: El empleo constituye una parte fundamental del proceso de integración y es esencial para la participación de los inmigrantes, para las contribuciones que los inmigrantes aportan a la sociedad de acogida, y para hacer visibles tales contribuciones.
- PBC nº 4: Un conocimiento básico del idioma, la historia y las instituciones de la sociedad de acogida es indispensable para la integración; permitir a los inmigrantes adquirir ese conocimiento básico es esencial para que la integración tenga éxito.
- PBC nº 5: Los esfuerzos realizados en la educación son fundamentales para preparar a los inmigrantes, y en particular a sus descendientes, a participar con más éxito y de manera más activa en la sociedad.
- PBC nº 6: El acceso de los inmigrantes a las instituciones y a los bienes y servicios tanto públicos como privados, en las mismas condiciones que los ciudadanos nacionales y sin discriminaciones es un requisito esencial para una mejor integración.
- PBC nº 7: Una interacción frecuente entre inmigrantes y ciudadanos de los Estados miembros es un mecanismo fundamental para la integración. Los foros compartidos, el diálogo intercultural, la educación relativa a los inmigrantes y sus culturas y unas condiciones de vida estimulantes en entornos urbanos mejoran las interacciones entre inmigrantes y ciudadanos de los Estados miembros.
- PBC nº 8: La práctica de diversas culturas y religiones está garantizada por la Carta de los Derechos Fundamentales y debe quedar salvaguardada, a menos que dichas prácticas entren en conflicto con otros derechos europeos inviolables o con la legislación nacional.
- PBC nº 9: La participación de los inmigrantes en el proceso democrático y en la formulación de las políticas y medidas de integración, especialmente a nivel local, favorece su integración.
- PBC nº 10: Las políticas y medidas tendentes a incluir la cuestión de la integración en todas las pertinentes competencias políticas y niveles de gobierno y servicios públicos deben tomarse debidamente en cuenta en la elaboración y puesta en práctica de medidas públicas.
- PBC nº 11: Es necesario establecer objetivos, indicadores y mecanismos de evaluación claros para ajustar las políticas, evaluar los avances en la integración y hacer más eficaz el intercambio de información.

documento se retoman algunas conclusiones anteriores, en particular, las del Consejo Europeo de Bruselas sobre el Programa de La Haya (4 y 5 de noviembre de 2004) y las del Consejo Europeo de Salónica (19 y 20 de junio de 2003), que resaltaban la importancia de definir unos principios básicos comunes sobre integración referidos a los nacionales de terceros países con residencia legal en algún Estado miembro.

La adopción de estos principios se justificó, entre otras cosas, en la premisa de que el éxito de la integración de los inmigrantes y de sus descendientes constituye un aspecto esencial de la gestión de las migraciones, al tiempo que la política de inmigración puede contribuir al éxito de la política de integración. Así, si el flujo de inmigrantes hacia la UE se encauza de manera ordenada y se gestiona adecuadamente, los Estados miembros obtendrían numerosos beneficios como el fortalecimiento de sus economías, una mayor cohesión social, un incremento del sentimiento de seguridad y una mayor diversidad cultural. A su vez, si se consideran conjuntamente estos beneficios, los mismos harían progresar el proceso europeo y reforzarían la posición de la Unión en el mundo. El Consejo entendió que la gestión eficaz de las migraciones por parte de cada Estado miembro redundaría en interés de todos, teniendo muy presente que el desarrollo y la aplicación de la política de integración es responsabilidad primordial de los Estados individualmente, más que de la Unión como conjunto.

Se advertía en estas conclusiones que la incapacidad de un Estado miembro para desarrollar y aplicar eficazmente una política de integración puede tener, de distintas maneras, repercusiones adversas para otros integrantes y para la Unión Europea. Para evitar esta situación en la medida de lo posible, se anima a que cada Estado determine las medidas de integración por las que opta, las cuales han de ajustarse a las necesidades concretas de la sociedad receptora, reflejando su historia y su marco jurídico, y ello a pesar de que estas medidas, como es lógico, puedan diferir considerablemente de uno a otro territorio. Y es precisamente ésta la razón por la que desarrollar un conjunto de principios básicos comunes en materia de integración resulta esencial, teniendo en cuenta no solo la diversidad de experiencias y de circunstancias sino también el interés común que tienen los Estados miembros en alcanzar acuerdos en torno a objetivos compartidos.

En definitiva, es posible afirmar que la concreción de estos PBC ha contribuido a que los Estados miembros formulen políticas de integración, constituyendo una guía sencilla y reflexiva —aunque no vinculante— de las premisas respecto de las cuales

puedan juzgar y evaluar sus propios esfuerzos. Igualmente pueden utilizar estos principios para fijar prioridades y seguir desarrollando sus propios objetivos, determinando si resultan útiles para formular políticas destinadas a otros grupos objetivo. Los PBC han sido concebidos tanto para los Estados miembros que tienen una dilatada experiencia en materia de inmigración como para aquellos otros que se han convertido más recientemente en lugares de destino de inmigrantes.

Llegados a este punto, conviene hacer un inciso en la explicación que el Consejo JAI ofrece del PBC número 2, pues su argumentario resulta llamativo. Se fundamenta este principio en que todo residente en la UE debe adaptarse y adherirse *firmemente* a los valores básicos de la Unión, así como a las legislaciones de los Estados miembros, debiendo servir de base de referencia y orientación las disposiciones y valores consagrados en los Tratados europeos. Esto supone que los Estados miembros son, a su vez, responsables de garantizar activamente que todos los residentes, incluidos los inmigrantes, comprendan y respeten toda la gama de valores, derechos, responsabilidades y privilegios establecidos por el derecho de la UE y de los Estados miembros, y de que disfruten de ellos y puedan acogerse a la protección que otorgan. También se advierte de que las concepciones y opiniones que no sean compatibles con dichos valores podrían obstaculizar el éxito de la integración de los inmigrantes en su nueva sociedad de acogida y tener una influencia negativa sobre la sociedad en su conjunto. Y da por hecho que el éxito de las políticas y prácticas de integración, al prevenir el aislamiento de ciertos grupos, es un medio para fomentar el cumplimiento de la observancia de los valores europeos y nacionales comunes.

En cuanto a la explicación que se ofrece del PBC número 4, el cual vendría a complementar al anterior, nos encontramos con que el Consejo parte de avalar las prácticas que ya se producían en algunos Estados miembros con respecto a la puesta en marcha de programas introductorios sobre conocimientos básicos en el ámbito lingüístico, histórico y cívico. Sin contar con cifras, estadísticas, resultados de procesos de evaluación ni sistema de indicadores de ningún tipo, el Consejo se aventura a afirmar que el seguimiento de dichos programas permitirá a los inmigrantes encontrar rápidamente su lugar en ámbitos clave como el trabajo, la vivienda, la educación y la salud y ayudará a iniciar el proceso, a más largo plazo, de la adaptación normativa a la nueva sociedad. Igualmente pronostica que estos programas se convertirán en una inversión estratégica en el bienestar social y económico del conjunto de la sociedad pero

matiza que el pleno respeto por la lengua y cultura propias del inmigrante y su progenie debe constituir también un importante elemento de integración.

Los dos PBC a los que he hecho referencia fueron redactados con gran influencia de países como Holanda o Alemania, siendo España el único que trató de añadir una previsión adicional a los mismos relativa al mantenimiento de la lengua y la cultura de origen de las personas inmigradas, y ello por considerar que esto ayudaría a mantener su identidad cultural (cuestión especialmente importante en el caso de las segundas generaciones), prevendría el rechazo y la aparición de deficiencias en el proceso de socialización y favorecería su sentimiento de pertenencia a una sociedad común. Sin embargo, esta propuesta chocó con una notable resistencia por parte de algunos Estados y finalmente se retiró, dando como resultado unos principios de integración de claro contenido asimilacionista.⁵⁹ El redactado de estos dos principios abrió la puerta a los llamados “contratos de integración” en las políticas dirigidas a los nacionales de terceros países, ahora bajo el paraguas de la legitimidad de la Unión Europea.

Del contenido general de los PBC se desprende que existe una voluntad generalizada —tanto por parte de las instituciones europeas como de un número creciente de Estados— de extender el modelo de integración activa, pero convirtiéndolo en un método de integración selectivo y poco amigo de la reagrupación familiar, propio de políticas encaminadas a lograr una mayor competitividad en el marco de una Europa que crezca de forma inteligente, sostenible e integradora como reza el eslogan de la Estrategia Europa 2020. Pero la verdadera cuestión es si este modelo tiene una funcionalidad real para la integración, pues lo cierto es que resulta altamente improbable que prospere una integración entendida como proceso bidireccional de ajuste mutuo cuando todos los esfuerzos debe realizarlos el inmigrante y cuando en el proceso no se valida en ningún momento su lengua y su cultura, aspectos que tienen mucho que ver con su propia identidad. El inmigrante recibe así el mensaje de que la única manera que tiene de integrarse es dejando atrás elementos cruciales de su identidad y abrazando los valores propios del país que los recibe y de la Unión Europea.⁶⁰

⁵⁹ LÓPEZ PICH, P. (2007). Op. cit, pp. 246.

⁶⁰ GÓMEZ CIRIANO, E.J. (2010). Op. cit, pp. 99.

2.2-Agenda Europea para la Integración

Me he referido ampliamente en otro apartado al Programa Común para la Integración (en inglés, *Common Agenda for Integration*), presentado por la Comisión Europea en el año 2005. Como ya he dicho, se trataba de la primera Comunicación de esta institución que daba respuesta a la invitación del Consejo Europeo para establecer un marco coherente para la integración. Los pilares de este marco eran propuestas de medidas concretas destinadas a poner en práctica los PBC, acompañadas de una serie de mecanismos de apoyo e instrumentos comunitarios para promover la integración y facilitar el intercambio entre los actores intervinientes en este campo.

Me centraré ahora en la nueva Agenda Europea para la Integración de los nacionales de terceros países (en inglés, *European Agenda for the Integration of Third-Country Nationals*), presentada por la Comisión en su Comunicación de julio de 2011 y actualmente en vigor. Como se ha visto más arriba, en dicha Comunicación se afirma con rotundidad que las políticas de integración requieren la voluntad y el compromiso de los migrantes de formar parte de la sociedad de acogida. La Comisión considera la Agenda como una contribución al debate sobre la integración capaz de proporcionar un marco para el seguimiento, la evaluación comparativa y el intercambio de buenas prácticas, a la par que idónea para establecer incentivos mediante los instrumentos financieros europeos, aun cuando no le corresponde a la UE armonizar las estrategias en esta materia.

La nueva Agenda apuesta claramente por incrementar la participación económica, social, cultural y política de los migrantes, pone el énfasis en la acción local y considera importante la participación de los países de origen en el proceso de integración como los tres ámbitos clave en los que se centran las medidas propuestas. El programa pone de relieve los desafíos que necesitan ser resueltos para que la UE se beneficie plenamente de las posibilidades que ofrece la migración.

En cuanto a las medidas planteadas en el ámbito concreto que nos ocupa, dentro del apartado dedicado a la integración mediante la participación, la Comisión mantiene que el aprendizaje del idioma es fundamental para la integración y que la mejora de las competencias lingüísticas da lugar a un aumento de las oportunidades de empleo, de independencia y de participación de las mujeres en el mercado de trabajo. Dando un paso más lejos, recomienda que la formación lingüística así como los programas

introdutorios sean accesibles tanto desde el punto de vista financiero como geográfico. Y destaca la importancia de ofrecer cursos de idiomas de distinto nivel, en función de los conocimientos y las condiciones para el aprendizaje de los participantes.

Dentro del apartado dedicado a la participación de los países de origen en los procesos de integración, considera la Comisión Europea que estos podrían ayudar a los migrantes con información previa a la salida, por ejemplo, sobre los visados y permisos de trabajo necesarios, pero también con actividades de formación lingüística u ofreciendo una formación profesional que aumente sus competencias. Para ello entiende que debería prestarse apoyo a los terceros países respecto a las medidas previas a la salida, así como a la mejora de los métodos de reconocimiento de las cualificaciones y competencias de los migrantes. Esto constituye un giro importante por cuanto en la Agenda de 2005 la mención a la colaboración e implicación de los países terceros más bien brillaba por su ausencia, al contrario que en la de 2011 donde se considera crucial la consolidación de la cooperación con los países de origen y el reforzamiento del llamado “proceso a tres bandas” entre aquéllos, las sociedades de acogida y los migrantes.

Otra parte interesante de esta Agenda es aquella en la que se explican algunos de los instrumentos para mejorar las políticas de integración que ha puesto en marcha la Comisión: serían los denominados “Módulos Europeos” y los “Indicadores Europeos Comunes”. Los primeros ya han sido diseñados y fueron difundidos en febrero de 2012 a través de la red de Puntos Nacionales de Contacto sobre Integración (PNCI), mientras que continúa el proceso de configuración y desarrollo de los segundos al tratarse de una cuestión de máxima complejidad. Las políticas migratorias y de integración se basan, en gran medida, en estadísticas de alta calidad que hacen posible y más efectiva su formulación así como el seguimiento de sus resultados. Las instituciones de la UE y los Estados miembros trabajan juntos para desarrollar un marco que favorezca la unificación de las estadísticas sobre los migrantes y su situación socioeconómica, al igual que mejore la capacidad de recogerlas y publicarlas.

Por esta razón se han establecido “indicadores europeos comunes” en cuatro ámbitos clave para la integración: el empleo, la educación, la inclusión social y la ciudadanía activa. Estos indicadores se utilizarán para supervisar los resultados de las políticas de integración, con el fin de incrementar la comparabilidad y mejorar el proceso europeo de aprendizaje. Los indicadores comunes permitirán evaluar los

esfuerzos realizados en pro de la integración en relación con los objetivos europeos en los ámbitos señalados y, por tanto, contribuirán a mejorar la coordinación de las políticas nacionales y de la UE.⁶¹ Se estudiará esta cuestión más detenidamente en el Capítulo III de este trabajo.

Merecen mención aparte los “Módulos Europeos sobre integración de migrantes” por cuanto en ellos encontramos material de gran importancia por su directa relación con el tema central de esta Tesis Doctoral. El desarrollo de estos módulos es el resultado de la iniciativa del Consejo JAI celebrado en Luxemburgo los días 12 y 13 de junio de 2007. En este contexto, se invitaba a los PNCI a estudiar las ventajas de desarrollar módulos europeos comunes para la integración de migrantes a la luz de las experiencias nacionales en determinados aspectos relacionados con el proceso de integración.

Como ya he avanzado, el documento que contiene el Proyecto de Módulos Europeos fue publicado por la Comisión en la *European Web site on Integration* en febrero de 2012, en colaboración con el Migration Policy Group.⁶² Se trata de una herramienta flexible a nivel europeo puesta a disposición de las autoridades de los Estados miembros para que estos tengan la posibilidad de elegir las medidas de integración que puedan resultar más eficaces en su contexto, y que a su vez sirve para reforzar la coordinación y el intercambio de conocimientos. Los módulos son una evolución natural del “Manual de Integración para responsables de la formulación de políticas y profesionales” y su pretensión es convertirse en un marco de referencia europeo para la concepción y la aplicación de prácticas de integración en los distintos territorios. Se desarrollan en tres ámbitos temáticos: “Cursos de introducción y de idiomas”; “Firme compromiso por parte de la sociedad de acogida”; y “Participación activa de los migrantes en todos los aspectos de la vida colectiva”. Voy a centrar la exposición en el primero de ellos.

El objetivo general del módulo dedicado a los cursos introductorios y de idioma para inmigrantes es proponer algunas soluciones frente a los retos que se les plantean a los Estados miembros cuando deciden organizar cursos de idioma, introducción y

⁶¹ Para más información sobre indicadores de integración conviene consultar el Informe de Eurostat titulado *Indicators of Immigrant Integration: A Pilot Study*. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2011.

⁶² Comisión Europea en colaboración con el Migration Policy Group (2011): *Draft European Modules on Migrant Integration*. Informe de la Comisión Europea, Bruselas, julio 2011.

orientación cívica dirigidos a nacionales de terceros países recién llegados. Este bloque se compone a su vez de cuatro grandes apartados o componentes, los cuales fueron en su día seleccionados como los principales aspectos a tener en cuenta. Los cuatro apartados son:

a) Sistemas pedagógicos para la enseñanza de la lengua, donde se explican las claves para organizar cursos de idioma para nacionales de terceros países en una de las lenguas oficiales del Estado miembro.

b) Cursos introductorios efectivos, donde se hace lo propio pero en este caso para la organización de cursos cívicos orientativos.

c) Sistema de incentivos, donde se apuntan algunos consejos para incentivar a todos los actores participantes (migrantes, profesores, instituciones y empresas proveedoras de los cursos...etc.), así como las claves para garantizar la participación y finalización exitosa de los cursos.

d) Sistemas de evaluación y calidad, como aspectos indispensables para garantizar la calidad de los cursos y poder evaluar la eficacia de los mismos en las políticas de integración.

El documento donde se explican estos módulos establece la relación existente entre los cuatro componentes. Los cursos introductorios y de idioma se ofrecen en muchos Estados miembros para nacionales de terceros países recién llegados con residencia legal (a veces de forma gratuita y a veces a cambio de una contraprestación económica), pero aunque en los módulos se presentan por separado, varios han optado por incorporar los cursos introductorios (también llamados cursos de orientación o integración cívica) como parte integrante de la enseñanza del idioma. Partiendo de que estos dos componentes forman la base del módulo, los otros dos (incentivos y evaluación) son los que deben responder de la consecución efectiva de los cursos. El primero proporciona ideas sobre cómo garantizar y estimular el progreso de los migrantes en su aprendizaje, mientras que el segundo facilita ejemplos sobre la manera de ofrecer una enseñanza de alta calidad a través de la evaluación y aseguramiento de la calidad.

Lo cierto es que se trata de una herramienta valiosa por cuanto aporta detalles relevantes, sugerencias y ejemplos de aspectos importantes a tener en cuenta tales como la pertinencia y propósito de los cursos, grupos objetivo, requisitos de las instituciones

proveedoras de los programas y de formación de los profesores, duración y otras condiciones de las clases, costes, indicadores...etc. Sin embargo, al tratarse de una herramienta puramente orientativa, en países como España no ha tenido repercusión alguna. De hecho, se trata de un documento en cuya elaboración participó en su día la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, en concreto el PNCI, y que hoy maneja la actual Subdirección General de Integración. Pero desgraciadamente esta institución no la ha difundido como debería haberlo hecho, es decir, entre los organismos autonómicos competentes en materia de integración de inmigrantes. Como se verá a lo largo de esta investigación, una de las principales causas de la incoherencia de las líneas europeas y las políticas españolas en materia de integración es, precisamente, el sistema de reparto competencial en esta materia. Para la Comisión Europea la integración de nacionales de terceros países es una cuestión nacional mientras que en España se trata de un tema, amén de conflictivo, propio del nivel autonómico.

Para finalizar este apartado haré una mención breve al dictamen del CESE sobre la Agenda Europea para la Integración, aprobado en el Pleno de 28 de marzo de 2012. Este organismo acoge favorablemente la Comunicación de la Comisión y considera que contribuye de manera significativa a entender y abordar el reto de la integración de los nacionales de terceros países en los Estados miembros, pero realiza diversas observaciones de interés que merece la pena destacar aquí. El CESE es un organismo consultivo que representa a los distintos componentes económicos y sociales de la sociedad civil organizada y les proporciona una plataforma formal para expresar sus puntos de vista sobre asuntos de la UE. Al igual que ocurre con el CoR, la consulta al CESE por parte de la Comisión o el Consejo es obligatoria en algunos casos, mientras que en otros —como el que nos ocupa— es opcional. El Comité puede también emitir dictámenes por iniciativa propia. Organiza su trabajo a través de seis secciones especializadas, siendo la de Asuntos Sociales la responsable de los temas relativos a la integración de inmigrantes. Su función consultiva hace posible que sus miembros y las organizaciones que representan participen en el proceso decisorio comunitario.

En su Dictamen de marzo de 2012 este organismo entiende que aunque el papel que desempeñan los entes locales y regionales quedaba debidamente justificado en la Agenda, sin embargo no quedaba claro cuáles son los incentivos para aumentar su participación, por lo que recomienda, a la luz del actual contexto socioeconómico, que

se reconsidere la propuesta y se establezcan instrumentos institucionales y financieros concretos que respalden los objetivos de la integración.

El CESE observa los diferentes estatus de los nacionales de terceros países y sugiere que esta diversidad se integre de modo claro en la formulación y la elaboración de las políticas. Entiende que esta diversidad no debe conducir hacia actuaciones discriminatorias ni hacia acciones y niveles mínimos de integración y considera que la Agenda tendría que incluir a nacionales de la UE que viven y trabajan en un Estado miembro diferente al suyo. Y así, lamenta el trato claramente insuficiente que se dispensa a la población romaní, cuya situación llama la atención por ser especialmente problemática y denuncia que las políticas de la UE deberían abordar el difícil problema de los migrantes en situación irregular.

Con respecto al tema de la adquisición de conocimientos lingüísticos, entiende el CESE que se trata de un factor importante para facilitar la integración, pero que no queda claro en la Agenda cuáles son los instrumentos concretos que la Comisión Europea está dispuesta a utilizar para alcanzar este objetivo. Por ello, reclama la necesidad de hacer un mejor uso de la financiación de la UE en este sentido. Observa que la crisis financiera está ejerciendo una presión significativa en el gasto público destinado a programas sociales y considera que la financiación de la Unión podría resultar fundamental para apoyar proyectos clave que al menos puedan construir una sólida base de buenas prácticas. Requiere que se facilite el acceso a la información sobre la financiación y que ésta proporcione los incentivos suficientes para que los entes locales y las instituciones públicas y privadas participen. Y pide que los recursos disponibles sirvan también para fomentar que las organizaciones de la sociedad civil se conecten y actúen en la base, haciendo hincapié en la participación de las comunidades de migrantes.

2.3-Fondo Europeo de Integración

El Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de terceros países (FEI) fue establecido por el Consejo en junio de 2007.⁶³ Su objetivo general era apoyar los

⁶³ Decisión del Consejo 2007/435/CE, de 25 de junio, por la que se establece el Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros Países para el período 2007-2013, como parte del programa general «Solidaridad y gestión de los flujos migratorios» (DOUE L 168, de 28/06/07). Esta Decisión se

esfuerzos de los Estados miembros para que los nacionales de terceros países que residieran legalmente en sus territorios o que se encontraran en sus países de origen y hubieran sido autorizados a entrar en la UE como residentes, pudieran cumplir las condiciones de residencia. También se dedicaba a financiar actuaciones que favorecieran la integración de estas personas en las sociedades europeas, centrándose principalmente en las llegadas recientes, y ello siempre de conformidad con los PBC.

Para el período 2007-2013 contó con un presupuesto total de 825 millones de euros, funcionando tanto a nivel de los Estados miembros como a nivel de la UE. En cuanto a las acciones nacionales o de gestión compartida, el 93% del Fondo se distribuía entre los miembros con arreglo a un criterio de solidaridad vinculado al número de nacionales de terceros países con permiso de residencia en sus territorios. Por lo que respecta a las acciones comunitarias o transnacionales, el resto del Fondo (7%) lo gestionaba directamente la Comisión Europea, para lo cual aprobaba anualmente un programa de trabajo donde se definían las prioridades y objetivos de las convocatorias de subvenciones.

Los programas anuales de acciones comunitarias del FEI para 2012 y para 2013 contenían idénticas prioridades que se contextualizaron según los postulados de la Agenda Europea para la Integración, como la de promover acciones locales para mejorar la participación económica, social, cultural y política de los migrantes. Esta prioridad incluía los siguientes objetivos: a) promover la cooperación entre la Administración nacional, regional y local para apoyar la integración; b) promover la interacción de las sociedades receptoras con los migrantes; c) eliminar los obstáculos para la participación política de los migrantes y aumentar su intervención en la formulación y aplicación de las políticas de integración; y d) garantizar la igualdad de trato y mejorar la gestión de la diversidad en los lugares de trabajo tanto públicos como privados.

La siguiente prioridad se centraba en fomentar la cooperación con los países de origen para promover la integración, lo que conllevaba los objetivos de analizar el impacto de la información y la formación previa a la partida; el de promover medidas

concede como parte de un marco coherente formado por otras tres Decisiones para el periodo 2007-2013: la Decisión nº 573/2007/CE, de 23 de mayo, por la que se crea el Fondo Europeo para los Refugiados; la Decisión nº 574/2007/CE, de 23 de mayo, por la que se establece el Fondo para las Fronteras Exteriores; y la Decisión 575/2007/CE, de 23 de mayo, por la que se establece el Fondo Europeo para el Retorno.

para asignar, evaluar y validar las cualificaciones profesionales de los migrantes y sus experiencias; y el de explorar los vínculos entre el proceso de integración y la movilidad transnacional. Y la tercera de las prioridades de los programas de 2012 y 2013 era la de mejorar la gobernanza y la eficacia de las medidas de integración, lo que incluía el objetivo de lograr una gestión eficaz de las estrategias y programas; aplicar la transversalidad del género en las medidas de integración con el fin de garantizar la igualdad de oportunidades; y evaluar la efectividad de estas medidas.

En cuanto a las acciones nacionales, todos los países excepto Dinamarca participaron en el FEI. A través de la gestión compartida cada Estado implementó el Fondo a través de los programas nacionales anuales sobre la base de una programación plurianual. Estos programas plurianuales se prepararon en su momento en colaboración con otras autoridades u organismos designados y fueron elaborados sobre la base de las orientaciones estratégicas definidas a nivel europeo. En cada Estado beneficiario la autoridad nacional responsable de la gestión del FEI proporcionaba información a la Comisión sobre la ejecución del Fondo en los programas nacionales y sobre los organismos o entidades beneficiarias. En España, la autoridad responsable sigue siendo actualmente la Subdirección General de Integración de los Inmigrantes de la Secretaría General de Inmigración y Emigración.

Cada año, los recursos del FEI se han distribuido entre los países de la UE de acuerdo con los criterios establecidos en la Decisión del Consejo 2007/435/CE (artículo 12). La Comisión publicó un informe sobre los cálculos presupuestarios realizados para el período 2007-2011,⁶⁴ así como otro informe sobre los resultados obtenidos y los aspectos cualitativos y cuantitativos de la ejecución del FEI para el período 2007-2009,⁶⁵ este último complementado con los informes de evaluación nacionales y con dos estudios externos. En particular, resulta interesante el documento presentado por España pues en él se insistía en la necesidad de modificar los grupos objetivo en cuanto a los beneficiarios finales del FEI. España entendió que habría grupos de personas

⁶⁴ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre la aplicación de los criterios para la distribución de los recursos entre los países de la UE en el marco del Fondo para las Fronteras Exteriores, el Fondo Europeo para la Integración de nacionales de terceros países y el Fondo Europeo para el Retorno [COM (2011) 448 final, Bruselas 20/07/11].

⁶⁵ Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre los resultados obtenidos y sobre los aspectos cualitativos y cuantitativos de la aplicación del Fondo Europeo para la integración de nacionales de terceros países durante el periodo 2007-2009 [COM (2011) 847 final, Bruselas 05/12/11].

especialmente vulnerables que no estaban incluidos según la normativa comunitaria por la que se regía este Fondo y que deberían estarlo. En concreto, hacía alusión a los nacionales de terceros países que no son residentes legales y que tienen la condición de menores, víctimas de violencia de género o víctimas de tráfico de seres humanos. Igualmente se exponía en ese informe la conveniencia de incluir a aquellos nacionales de terceros países que hubieran obtenido una residencia comunitaria en virtud de reagrupación familiar. Precisamente se dedicará el último apartado de este capítulo a explicar, en base a datos contrastados y normativa legal, cómo en España se destinaron la mayor parte de los fondos provenientes del FEI a subvencionar programas de integración de inmigrantes que no coincidían con los objetivos y prioridades de la Unión Europea. Esta situación muestra un nuevo ejemplo de la falta de alineamiento entre determinados aspectos de las políticas de integración de inmigrantes tal y como los entiende la UE de cómo los entendemos en nuestro país. Me refiero, en este caso, a las personas a las que idealmente deberían estar dirigidos los programas y actuaciones en los que cristalizan estas políticas.

Sin embargo, el Fondo Europeo de Integración dejará de existir como tal cuando la Decisión del Consejo 2007/435/CE sea derogada por el Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Fondo de Asilo y Migración. La publicación de este Reglamento será la culminación de un largo proceso que se inició en 2010 con los preparativos de los futuros instrumentos financieros en el ámbito de interior, habiendo sido particularmente importantes los resultados de los informes sobre la evaluación *a posteriori* del Fondo Europeo para los Refugiados durante el periodo 2005-2007; la evaluación intermedia de la ejecución del FEI en el periodo 2007-2009; y la del Fondo Europeo para el Retorno durante 2008-2009.

Como parte de estos trabajos preparatorios, en diciembre de 2010 la Comisión puso en marcha un estudio de evaluación de impacto con la ayuda de un contratista externo. Este estudio finalizó en julio de 2011 y reunió los resultados de evaluaciones disponibles para los instrumentos financieros existentes, que sirvieron para definir los problemas, los objetivos y las opciones estratégicas, incluido su impacto probable. Basándose en este estudio, la Comisión elaboró un informe de evaluación de impacto

que tuvo en cuenta los resultados de una consulta pública específica *on-line* sobre el futuro de la financiación de los asuntos de interior.⁶⁶

Todas las consultas, conferencias y reuniones de expertos confirmaron que había un consenso general entre los principales interesados sobre la necesidad de ampliar el campo de acción de la financiación de la Unión en el ámbito del asilo y la migración, en particular en lo que se refería a su dimensión exterior, así como una necesidad de simplificar los mecanismos de prestación y lograr una mayor flexibilidad, sobre todo para responder a las emergencias.⁶⁷ En el ámbito del asilo y la migración, las partes interesadas consideraron que el programa de Estocolmo y su plan de acción ya establecían las grandes prioridades temáticas.

Como resultado de todo esto la Comisión Europea propuso reducir sus programas de Asuntos de Interior de seis a dos, a saber, el Fondo de Asilo y Migración y el Fondo para la Seguridad Interior. El primero de ellos se ocupará de los flujos de personas y de la gestión integrada de la migración y financiará las acciones que aborden todos los aspectos de los flujos migratorios incluyendo el asilo, la inmigración legal, la integración y las operaciones de retorno. Estas actividades se financiaban hasta ahora, como ya se ha visto, por tres fondos distintos: el Fondo Europeo para los Refugiados, el FEI y el Fondo Europeo para el Retorno, respectivamente. El segundo de estos programas (Fondo para la Seguridad Interior) apoyará la aplicación de la estrategia de seguridad interior y el enfoque comunitario de la cooperación policial y judicial, incluyendo la gestión de las fronteras exteriores. Ambos Fondos tendrán una dimensión exterior para respaldar acciones en relación con aquellos terceros países que atiendan principalmente a los intereses y objetivos de la UE, que tengan un impacto directo en la

⁶⁶ Consulta pública *on-line* lanzada entre enero y marzo de 2011 abierta a todos los interesados, dentro y fuera de la UE, cuyos resultados fueron explicados en una conferencia celebrada en Bruselas el 8 de abril del mismo año bajo el título: “El futuro de la financiación de la UE para asuntos de interior: un nuevo enfoque”.

⁶⁷ El futuro de la financiación de la Unión para asuntos de interior se planteó y debatió también con los agentes institucionales en numerosas ocasiones, incluido un almuerzo informal de debate durante el Consejo JAI el 21 de enero de 2011, un desayuno político informal con los coordinadores políticos del Parlamento Europeo el 26 de enero de 2011, la comparecencia de la Comisaria Malmström ante la Comisión SURE del Parlamento el 10 de marzo de 2011 y el intercambio de pareceres entre el Director General de la DG Asuntos de Interior y la Comisión LIBE del Parlamento el 17 de marzo de 2011. Los debates que tuvieron lugar en el Comité de inmigración y asilo de 22 de febrero de 2011, en la reunión de la red de puntos de contacto nacionales para la integración el 15 de marzo de 2011, en la reunión del Comité de contacto sobre la Directiva de retorno el 18 de marzo de 2011 y en la reunión del grupo de trabajo de alto nivel sobre migración y asilo el 27 de abril de 2011 aportaron asesoramiento especializado específico sobre los futuros instrumentos financieros en el ámbito de la migración y el asilo.

UE y en sus Estados miembros y que garanticen la continuidad de las acciones ejecutadas en el territorio de la UE.

La intención de esta reducción de programas se resume en la necesidad de implementar los instrumentos de financiación de una manera más eficiente, de forma que la simplificación de los mismos y de sus normas de aplicación facilite los procedimientos y permita una mejor comprensión a todos los interesados. Para ello se prevé también el impulso de la gestión compartida en lugar del régimen de gestión directa siempre que sea posible, con el objeto de eliminar cargas burocráticas innecesarias. No se trata, sin embargo, de una mera continuación del sistema de gestión compartida vigente hasta el momento, sino de un avance hacia una gestión más orientada hacia los resultados y mucho más simplificada. No obstante, la gestión directa se mantendrá para los proyectos transnacionales o para algunos programas específicos particularmente innovadores, así como para apoyar a los actores no estatales y promover eventos y estudios. También se mantiene este modelo de gestión para el mecanismo de respuesta flexible de emergencia y para la dimensión exterior. Para los fondos de gestión compartida, la Comisión ha propuesto sustituir los programas anuales por un sistema de programación plurianual basado en los resultados obtenidos.

En el momento de redactar este apartado ya se encontraba publicada la propuesta de Reglamento por el que se crea el Fondo de Asilo y Migración,⁶⁸ sobre la que ya había emitido un informe favorable el CESE.⁶⁹ Según esta propuesta, la pertinencia de unificar en un Reglamento las disposiciones que hasta el momento se recogían en Decisiones y Comunicaciones, responde a que se trataría de un ámbito en el que la intervención de la Unión aporta un valor añadido evidente en comparación con la actuación individual de los Estados miembros. La Unión Europea está en mejor posición que los Estados que la integran para proporcionar un marco que manifieste la solidaridad en la gestión de los flujos migratorios. Así pues, el apoyo financiero establecido por un Reglamento puede contribuir a reforzar las capacidades nacionales y europeas en este ámbito. De ahí que sus objetivos sean, entre otros, consolidar y desarrollar el sistema europeo común de asilo; mejorar la solidaridad y el reparto de responsabilidades entre los Estados miembros; fomentar el desarrollo de estrategias

⁶⁸ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea el Fondo de Asilo y Migración [COM (2011) 751 final], Bruselas 15/11/11.

⁶⁹ Dictamen del CESE sobre varias propuestas reglamentarias del Parlamento Europeo y del Consejo, entre ellas el Reglamento por el que se crea el Fondo de Asilo y Migración (DOUE C/299, de 04/10/12).

proactivas de inmigración que sean pertinentes y contribuyan al proceso de integración de los nacionales de terceros países; y facilitar la integración de estos nacionales con especial atención a los niveles regional y local de los Estados miembros.

La propuesta de reglamento del Fondo de Asilo y Migración incluye un marco financiero plurianual de 3.869 millones de euros durante el período 2014-2020. A título indicativo, más del 80% de esta cantidad (unos 3.232 millones) deberán utilizarse para los programas nacionales de los Estados miembros, mientras que la Comisión gestionará de forma centralizada aproximadamente 637 millones para financiar las acciones de la Unión, la ayuda de emergencia, la Red Europea de Migración, la asistencia técnica y la ejecución de determinadas tareas operativas de las agencias.

Como colofón al proceso iniciado en 2010, el 16 de enero de 2013 se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea el anuncio de un Informe especial del Tribunal de Cuentas Europeo titulado “*¿Contribuyen de forma eficaz el Fondo Europeo para la Integración y el Fondo Europeo para los Refugiados a la integración de los nacionales de terceros países?*”.⁷⁰ Para su elaboración fueron fiscalizados los sistemas de gestión y control del FEI en cinco Estados miembros, entre los cuales no se encontraba España.⁷¹ Las recomendaciones del Tribunal se centraban en la falta de un sistema común de indicadores de integración para todos los Estados miembros y en la precariedad de los sistemas nacionales de control y gestión establecidos para garantizar la coherencia y complementariedad de los Fondos de la UE de cara al inicio del nuevo programa 2014-2020.

2.4-Foro Europeo de la Integración

La creación de este Foro se propuso en el Programa Común para la Integración de 2005 y su funcionamiento se inició con el intercambio de una serie de cartas y normas de procedimiento entre el entonces Vicepresidente de la Comisión Europea a cargo de los temas de Justicia, Libertad y Seguridad, Jacques Barrot, y el entonces Presidente del

⁷⁰ El Informe especial nº 22/2012 puede consultarse o descargarse en el sitio web del Tribunal de Cuentas Europeo: <http://eca.europa.eu>

⁷¹ Estos cinco Estados miembros son: Alemania, Luxemburgo, Portugal, Reino Unido y República Checa. La selección se basó en el número y porcentaje de nacionales de terceros países, el porcentaje de compromisos del FEI y el desarrollo de legislación en materia de integración, tal y como se registra en el MIPEX.

CESE, Mario Sepi. Y así, la Comisión Europea en colaboración con el CESE celebraron su primera sesión el 20 de abril de 2009, sirviendo de referencia para sus actividades los PBC y proviniendo su financiación de las acciones comunitarias del FEI.

Preceden a su creación otros documentos del Parlamento Europeo⁷² y del CESE⁷³ en los que se acoge muy favorablemente la propuesta de la Comisión de promover un encuentro anual que facilite el intercambio de buenas prácticas, especialmente en aquellos temas donde la UE tiene limitada su intervención pero donde las políticas implementadas en algunos Estados miembros pueden servir de guía para otros. Consideraron estas instituciones que el Foro debería procurar la participación de representantes de todos los niveles administrativos que de un modo u otro tuvieran relación con la integración (UE, nacional, regional y local), así como de los propios inmigrantes.

El principal objetivo del Foro es servir de espacio de discusión para los representantes de la sociedad civil en asuntos de integración, en particular aquellos a los que se refiere la Agenda Común para la Integración (sucedida por la Agenda Europea), así como permitir que la Comisión desempeñe un papel más activo en el mismo. Supone también un valor añadido como herramienta complementaria de información y consulta. Sus principales funciones serían las de órgano de consulta, intercambio de experiencias y elaboración de recomendaciones, informes y conclusiones sobre políticas de integración.

Más concretamente le corresponde compartir información, conocimientos técnicos y buenas prácticas en los diferentes temas propuestos por la Mesa para cada edición del Foro, de la misma manera que sus miembros y participantes pueden proponer temas de interés a la Mesa para ser discutidos en próximos encuentros. También le corresponde organizar grupos de trabajo, si ello fuera necesario, para tratar asuntos técnicos relevantes en mayor profundidad y proponer investigaciones en las áreas correspondientes. El apoyo de expertos y académicos resulta de utilidad en este contexto, para lo que generalmente se cuenta con la colaboración de la red de PNCI. El Foro puede elaborar informes por propia iniciativa cuando lo considere relevante para

⁷² Report on strategies and means for the integration of immigrants in the European Union (2006/2056 INI), de 17 de mayo de 2006.

⁷³ Dictamen exploratorio del CESE sobre “Elementos para la estructura, organización y funcionamiento de una plataforma para la mayor participación de la sociedad civil en la promoción a nivel de la UE de las políticas de integración de los nacionales de terceros países” (CES 1208/2008), presentada en la Conferencia Ministerial de Vichy los días 3-4 de noviembre de 2008.

mejorar la integración de los nacionales de terceros países, así como a requerimiento de las instituciones europeas como la Comisión, el Parlamento o el Consejo.

Su organigrama consta de una Mesa y una Secretaría. En la Mesa están representados la Comisión Europea y el CESE junto con dos miembros más elegidos de entre los participantes en el Foro, a saber, una entidad que representa la sociedad civil a nivel nacional y una entidad que representa la sociedad civil a nivel europeo. La Mesa se reúne cuatro veces al año —antes y después de cada sesión plenaria— para garantizar la continuidad de las actividades del Foro, definir el orden del día y organizar sus actividades. En cuanto a los participantes del Foro, este lo forman un máximo de cien miembros elegidos por la Comisión en colaboración con el CESE, cuyo Pleno se reúne dos veces al año. En las sesiones plenarias participan organizaciones paraguas de la UE que tengan representación en varios Estados miembros, representantes de órganos consultivos y plataformas nacionales, representantes de los PNCI, de la Comisión, del Parlamento Europeo, del CESE y del CoR, así como expertos académicos e investigadores y otros representantes de las administraciones locales.

Hasta el momento se han producido diez sesiones plenarias del Foro en las que han sido tratados, entre otros, temas tales como la importancia de las organizaciones civiles, los instrumentos de financiación, el papel de los medios de comunicación, los cursos introductorios y de idioma para inmigrantes, la importancia de la acción local, el derecho de reagrupación familiar, la participación de los países de origen en los procesos de integración, la percepción y los efectos de las medidas de integración previas a la entrada en la UE y la contribución de los migrantes al crecimiento económico de la UE.

Algunos autores han definido este Foro como una nueva estructura que combina el emergente ámbito transnacional con la incorporación de las redes sociales y la construcción deliberativa de las políticas. La democracia deliberativa surge como una alternativa, aunque no necesariamente incompatible, a una de las principales limitaciones de la democracia liberal como es la de la participación ciudadana entendida únicamente en términos de votación. A pesar de que puede ser vista como un rechazo a la democracia representativa y a sus instituciones, la democracia deliberativa constituye, más bien, una ampliación de los debates representativos y la propuesta de un proceso más inclusivo. A diferencia de la negociación, que principalmente satisface los intereses privados de los partidos políticos y los grupos de presión, la deliberación hace hincapié

en la necesidad de un debate público y en el intercambio de información en la búsqueda del bien común y supone un importante correctivo para los intereses de estos grupos.⁷⁴

La teoría de la democracia deliberativa se ha movido gradualmente desde los Estados nación a la esfera transnacional, y ello debido al aumento de la interdependencia entre países y a la necesidad de soluciones globales que requiere la gobernanza multinivel.⁷⁵ La idea de la participación de la sociedad civil, más allá de las instituciones nacionales, unida a la importancia de la opinión pública en la toma de decisiones, junto al cuestionado rol del Estado, son aspectos que explican perfectamente por qué el espacio transnacional se ha vuelto tan conveniente para encontrar nuevas aplicaciones de la democracia deliberativa. En particular, la UE se percibe como una de las principales organizaciones transnacionales donde la democracia deliberativa puede contribuir a la resolución racional de los problemas y a aumentar el razonamiento público en los procesos justificativos.

El Foro Europeo de la Integración constituye un claro ejemplo de todo esto y demuestra que la democracia deliberativa transnacional se está poniendo en práctica en el campo de la integración, siempre teniendo en cuenta que a nivel nacional ya existían Foros similares en países como España, Malta o Dinamarca. Además, el Foro Europeo ha servido de inspiración a otros Gobiernos que actualmente se interesan en la implementación y desarrollo de órganos consultivos semejantes.

De los cien miembros del Foro, aproximadamente un 30% procede de las organizaciones de la sociedad civil europea (Cáritas, Cruz Roja, sindicatos, organizaciones antirracistas y de derechos humanos, etc.). El resto proviene de asociaciones de migrantes a nivel nacional. Los actores nacionales de la sociedad civil eligen a sus representantes en el Foro, de manera que se promueve la participación de las personas que van a verse directamente afectadas por las políticas de integración. Mediante la combinación de representantes (organizaciones de inmigrantes y redes europeas de la sociedad civil) y niveles (europeo y nacional), se consigue avanzar hacia un enfoque europeo común en materia de integración.

⁷⁴ GARCÍA AGUSTÍN, O. (2011): *The European Integration Forum. Overcoming the transnational and deliberative deficit?* Conferencia presentada en el Congreso de Sociología de la Universidad de Aalborg (Dinamarca), el 20-21 de enero de 2011.

⁷⁵ CASTELLS, M. (2008): *The New Public Sphere: Global Civil Society, Communication Networks, and Global Governance*. The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science, nº 616, pp.78-93.

La estructura actual del Foro Europeo de Integración como institución consultiva parece suficiente por el momento, sin que sea necesario desarrollar un mayor grado de institucionalización. Aunque desde este espacio no se pretende elaborar una legislación, sí se trata de influir en el proceso de elaboración de las políticas. Las redes sociales están consiguiendo realizar una deliberación pública efectiva aumentando su responsabilidad y su máxima aspiración es contribuir a la construcción de la democracia deliberativa transnacional, de manera que un cambio en su estructura para la toma de decisiones sería ir en contra de la esencia del Foro y dificultaría sus ventajas y posibles contribuciones.

En líneas generales, el Foro contribuye con la aportación de experiencias nacionales y trata de adoptar un enfoque común europeo, pone de relieve algunos valores comunes (como la integración entendida como un proceso bidireccional), pero critica su modelo de aplicación excesivamente enfocado en los inmigrantes sin otorgar un papel definido a la sociedad receptora. Lo cierto es que el debate de las políticas y la contribución discursiva del Foro están limitados por los PBC y por la Agenda Europea de Integración, y los temas de discusión son los que la Mesa decide para cada edición, lo que dificulta enormemente la introducción de ciertos aspectos conflictivos. La principal restricción discursiva, íntimamente relacionada con el modelo de integración cuya efectividad se cuestiona, se refiere a la tradicional consideración de los nacionales de terceros países residentes legales como el objetivo exclusivo de la integración. Como hemos visto, la UE es completamente reticente a reconocer la existencia de los inmigrantes en situación de irregularidad administrativa, considerados como objetivo de las políticas de seguridad y control de flujos pero en ningún caso de las políticas de integración.

En suma, es posible afirmar que la existencia y supervivencia del Foro Europeo de Integración —como el surgimiento de una esfera transnacional en la construcción de las políticas de integración de inmigrantes— permite reconsiderar algunos temas e incluir nuevos conceptos y procedimientos. Este organismo consultivo y deliberativo refleja una nueva forma de abordar la integración desde múltiples niveles, incluida la sociedad civil y las instituciones de la Unión Europea. Su diseño institucional muestra un esfuerzo real por crear un espacio público de discusión centrado en la prevalencia y la conveniencia de la función consultiva, donde se está ensayando con cierto éxito la aplicación del método abierto de coordinación como una metodología para desarrollar la

cooperación multinivel. En cuanto a su dimensión discursiva, la misma se ve algo mermada por la escasa capacidad de la sociedad civil para cambiar las políticas o transgredir los marcos establecidos para su formulación, ya que estos vienen decididos por la Comisión. Al ser una nueva forma de deliberación, el Foro presenta una estructura original que combina el nivel europeo con el nacional, donde la acción transnacional no solo se traduce en la europeización de las políticas y la gobernanza deliberativa más allá del Estado nación, sino también en el desarrollo de una esfera nacional influenciada por el ámbito europeo, y viceversa.

2.5-Otros instrumentos para promover la integración de inmigrantes

Se han ido mencionando a lo largo de estas páginas toda una serie de instrumentos o herramientas propuestas por la Comisión Europea en materia de integración de nacionales de terceros países. Vamos a ver algunas de ellas en este apartado más detenidamente, analizando sus orígenes a nivel político y su proceso de desarrollo institucional y normativo hasta su efectiva materialización.

El primero de los instrumentos que se puso en marcha fue la red de Puntos Nacionales de Contacto para la Integración como fase preparatoria para la configuración definitiva de la Red Europea de Migración (REM). La Comisión crea la red de PNCI en desarrollo de una de las conclusiones a las que llegó el Consejo JAI en su sesión número 2455, celebrada en Luxemburgo los días 14 y 15 de octubre de 2002. Hay que destacar que fue en el año 2004 cuando este Consejo empezó a adoptar sus conclusiones en materia de integración de nacionales de terceros países tras la celebración de la Conferencia Ministerial sobre Integración, que es el órgano que se creó a nivel de la UE para facilitar un debate continuo en esta materia al máximo nivel político. Equivaldría en Europa a las Conferencias Sectoriales nacionales competentes en este tema aunque, como se verá en el capítulo tercero, en España existe la Conferencia Sectorial de Inmigración pero no una específica de integración.

La primera Conferencia Ministerial Europea sobre Integración tuvo lugar en Groningen bajo la presidencia neerlandesa, y sus conclusiones fueron adoptadas por el Consejo JAI en noviembre de 2004, incluyendo entre ellas los PBC como ya se ha estudiado. La segunda de estas Conferencias Ministeriales se celebró en Potsdam bajo

presidencia alemana, siendo adoptadas sus conclusiones por este mismo Consejo en junio de 2007. La tercera tuvo lugar en Vichy bajo presidencia francesa y las conclusiones en materia de integración fueron adoptadas por el Consejo competente en noviembre de 2008. Y la cuarta y última Conferencia celebrada hasta el momento tuvo lugar en Zaragoza en el año 2010, bajo la presidencia española, habiendo sido sus conclusiones aprobadas por el Consejo JAI en junio de 2010.

La sesión del Consejo JAI a la que he hecho referencia al principio tomó como punto de partida, a falta de una previa Conferencia Ministerial sobre Integración, las conclusiones de los Consejos Europeos de Tampere (1999), de Niza (2000) y de Sevilla (2002), en las que se había destacado la importancia de la cooperación de la UE por lo que respecta a la integración de los nacionales de terceros países residentes legales en los Estados miembros. En concreto, se hacía referencia a la Agenda Social Europea aprobada en Niza, en la que se establecía que la política de lucha contra la pobreza y la exclusión social debía ir acompañada de medidas encaminadas a garantizar la igualdad de trato para los nacionales de terceros países que residan de forma regular en el territorio de la Unión. En esta Agenda ya se declaró que la UE debía desarrollar intercambios de experiencia sobre las políticas nacionales de integración.

El Consejo JAI ya destacaba en 2002 que los inmigrantes recién llegados deberían disponer de un acceso rápido y adecuado a la información sobre su sociedad de acogida, y que deberían establecerse cursos de lengua en consonancia con el derecho nacional. Asimismo, consideraba importante que los sistemas nacionales promovieran la participación activa de los extranjeros nacionales de terceros países en la vida comunitaria y en el mercado laboral. Entendía que las políticas de integración de los Estados miembros implicaban una acción concertada por parte de los gobiernos, así como de las autoridades regionales y locales, organizaciones no gubernamentales, asociaciones de emigrantes, interlocutores sociales y sociedad civil.

En aquellas conclusiones ya se concedía una gran importancia al fomento del intercambio de información entre los Estados miembros de la UE en relación con las experiencias válidas y las políticas nacionales en materia de integración, contexto en el que se propuso la instauración de unos PNCI al objeto de facilitar un contacto eficiente entre las autoridades responsables sobre todas las cuestiones relativas a la integración de inmigrantes. En España, el coordinador del PNCI es el Observatorio Permanente de la Inmigración (OPI), adscrito a la Secretaría General de Inmigración y Emigración.

No deben confundirse los PNCI con los Puntos de Contacto Nacionales (PCN) que —junto con la Comisión Europea como coordinadora de los mismos— componen finalmente la Red Europea de Migración, creada formalmente en 2008 por Decisión del Consejo y financiada por la UE.⁷⁶ Su principal objetivo es satisfacer las necesidades de información de las instituciones de la Unión y de las autoridades e instituciones de los Estados miembros, proporcionando información actualizada, objetiva, fiable y comparable en materia de migración y asilo, con el fin de respaldar el proceso de toma de decisiones en estos ámbitos y de encontrar soluciones satisfactorias que garanticen la coordinación de políticas y la coherencia a nivel nacional y con las iniciativas de la UE. Con esta Red se ha intensificado la cooperación entre instituciones y servicios responsables y se ha reforzado la capacidad de recogida, análisis y difusión de estadísticas nacionales relativas a la integración.

Durante la fase preparatoria, la Comisión adoptó el 28 de noviembre de 2005 el Libro Verde sobre el futuro de la Red Europea de Migración para consultar a los participantes interesados sobre esta cuestión. Este documento se ocupó de temas como la evaluación de su funcionamiento durante los primeros años, el mandato y su futura estructura. La consulta pública reveló que la mayoría de los participantes estaba a favor de su continuidad y de la consolidación de sus actividades, así como del mantenimiento del objetivo inicial y de que la red siguiera vinculada a la Comisión.

La Decisión por la que se crea la REM exige a los PCN la creación, a su vez, de una red nacional de migración integrada por una amplia gama de organizaciones y particulares activos en los ámbitos de la migración y del asilo que representen a todos los participantes interesados. Cada PCN debe constar, como mínimo, de tres expertos, uno de los cuales ha de ser funcionario o empleado de la entidad designada y actúa como coordinador nacional. Los restantes expertos pueden pertenecer a esta entidad o a otras organizaciones nacionales e internacionales con sede en el Estado miembro, ya sean públicas o privadas. En España la entidad designada es también el Observatorio Permanente de la Inmigración, que actúa como coordinador de expertos procedentes del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, del Ministerio del Interior, del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, del Ministerio de Justicia y de la Fiscalía General del Estado.

⁷⁶ Decisión del Consejo 2008/381/CE, de 14 de mayo de 2008, por la que se crea una Red Europea de Migración (DOUE L 131, de 21/05/08).

La REM puede solicitar a los miembros de la red nacional que contribuyan en sus actividades y, en particular, en el sistema de intercambio de información y la elaboración de estudios e informes sobre migración y asilo. Resulta muy interesante otra de las capacidades que han de desarrollar los PCN, y es la de poder enviar peticiones *ad hoc* sobre asuntos en los que precisen información del resto de Estados miembros y la de poder responder rápidamente a las peticiones que reciben de esa índole. Dado que otro de los objetivos de la REM es suministrar al público en general la información que obtiene, es posible acceder a través de su web a los informes finales sobre estas peticiones en un buen número de temas, entre ellos el de integración de inmigrantes. Uno de los últimos informes publicados es precisamente la petición *ad hoc* realizada por Alemania el 12 de julio de 2012 sobre los Programas de integración lingüística para inmigrantes, por necesitar esta información para preparar la ponencia “Educación y Lenguaje” en el marco de la Conferencia sobre libre circulación y participación de los ciudadanos de la UE organizada por los Ministerios del Interior alemán y holandés.⁷⁷

La Comisión Europea se ha preocupado enormemente de hacer llegar al público todas sus actuaciones en materia de integración, por lo que el soporte virtual es muy completo. Pero especialmente cabe hacer referencia a la *European Web Site on Integration* (EWSI) como punto focal de la comunidad de agentes de integración. Se trata de una iniciativa de la Comisión bajo la responsabilidad de la Dirección General de Asuntos de Interior (DG *Home Affairs*). Vendría a ser el soporte virtual que hace de homólogo del Foro Europeo de Integración, habiendo sido creada en la misma fecha que éste, aunque únicamente disponible en inglés, francés y alemán.

Para la organización de los trabajos de la EWSI asiste a la Comisión un proveedor de servicios en forma de consorcio formado por dos organizaciones, a saber, Intrasoft International S.A. (a cargo del mantenimiento técnico) y el Migration Policy Group, responsable de los contenidos del sitio y de la gestión de la red de coordinadores nacionales. Estos coordinadores se encargan de compilar y sistematizar los contenidos a nivel nacional y son responsables de la promoción de la EWSI en sus respectivos países, y han de cumplir los requisitos de ser organizaciones independientes de los gobiernos nacionales, regionales o locales, tener una dilatada y contrastada experiencia y estar cualificados y reconocidos a nivel nacional en temas de integración. El 30 de enero de

⁷⁷ Esta petición no fue respondida por España, y ello pese a que hacía más de un año que estos programas habían sido introducidos en nuestro ordenamiento jurídico por el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprobó el nuevo Reglamento de Extranjería.

2013 la Comisión Europea aprobó la nueva estructura de gobierno de la EWSI para este año, resultando que en España el coordinador nacional es actualmente la Fundación CIDOB.⁷⁸

Fue en el Programa de La Haya sobre consolidación de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea, adoptado por el Consejo Europeo en noviembre de 2004, donde se solicitó el desarrollo de un sitio web sobre integración. Ese mismo mes, la Conferencia Ministerial sobre Integración celebrada en Groningen invitó a la Comisión, en colaboración con los PNCI, a establecer una asociación público-privada para la creación y mantenimiento de este instrumento.

Se trata de una herramienta de consulta potente y bien desarrollada para profesionales que trabajan en temas de integración, tanto en la Administración pública como en organizaciones, asociaciones y otras entidades no gubernamentales, o a nivel estrictamente privado. Encontramos en este sitio una extensísima colección de buenas prácticas presentadas de manera clara y comparable fácilmente accesibles y descargables; una biblioteca *on line* con documentos clave sobre legislación, política, informes, artículos o conferencias repartidas en seis bloques temáticos (ciudadanía activa, participación económica, cohesión social, educación y cultura, anti-discriminación e igualdad y herramientas y técnicas); así como diarios actualizados de noticias y eventos. La EWSI también dispone de otros apartados con información relativa a las oportunidades de financiación europea, nacional y del ámbito privado; enlaces a cientos de agentes de integración; fichas de datos nacionales elaboradas por los PNCI que resumen las principales instituciones y organismos competentes, las políticas de integración que se adoptan y su aplicación, así como los acuerdos de gobernanza de cada Estado miembro. Finalmente, contiene un foro de intercambio de información creado a través de una red construida entre las partes interesadas utilizando los directorios y las herramientas de interacción. Al actuar como un puente entre los profesionales de la integración y las instituciones normativas, este sitio web contribuye a superar la fragmentación vertical que existe entre los actores en los diferentes niveles de gobierno.

⁷⁸ Fundación creada en su origen como Centro de Información y Documentación Internacionales de Barcelona. Se legalizó en 1973 como una asociación sin ánimo de lucro y en 1979 se transformó en fundación privada integrada por diversas personalidades e instituciones en calidad de patronos.

Han sido ya mencionados los Manuales sobre Integración para responsables de la formulación de políticas y profesionales (Handbooks on Integration), elaborados para la Comisión Europea por el Migration Policy Group, como consultora independiente, en estrecha colaboración con los PNCI. La idea nació del Consejo Europeo de Salónica de junio de 2003, donde los Jefes de Estado y de Gobierno destacaron la importancia de desarrollar la cooperación y el intercambio de información dentro de la incipiente red de Puntos Nacionales de Contacto para la Integración. La finalidad era estructurar el intercambio de información y la obtención de resultados concretos para que los Estados miembros pudieran lograr una integración más exitosa de los inmigrantes que residieran legalmente en sus territorios. Hasta el momento se han producido tres ediciones, la primera en 2004, la segunda en 2007 y la tercera en 2010. El principal objetivo de estos manuales es promover el intercambio de información y buenas prácticas entre los actores de integración de todos los Estados miembros.

La primera edición se basaba en los resultados de una serie de jornadas técnicas celebradas en Copenhague (febrero de 2004), Lisboa (abril de 2004) y Londres (junio de 2004). Estos seminarios, organizados por los respectivos ministerios competentes en materia de integración, reunieron a los profesionales de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales encargados de formular políticas para intercambiar información y buenas prácticas en tres temas concretos: 1-los cursos introductorios y de idioma para los inmigrantes recién llegados y los refugiados reconocidos; 2-la participación ciudadana; y 3-los indicadores de integración. Estos temas reflejaban las prioridades establecidas en la Comunicación de la Comisión sobre inmigración, integración y empleo de junio de 2003.

Al igual que en el primer manual, la segunda edición combinó metodología con temas sustantivos, habiéndola precedido cinco seminarios técnicos organizados respectivamente en Tallin (mayo de 2005), Roma (julio de 2005), Dublín (octubre de 2005), Berlín (diciembre de 2005) y Madrid (abril de 2006), centrándose los temas tratados esta vez en el fomento de la integración, la vivienda, la integración económica y la gobernanza.

La tercera, mucho más extensa, trataba sobre la cooperación europea, el papel de los medios de comunicación, la importancia de la sensibilización y capacitación de los inmigrantes, las plataformas de diálogo, la adquisición de la nacionalidad, el ejercicio de la ciudadanía activa, la juventud, la educación y el mercado de trabajo, quedando con

ello cubiertas casi todas las áreas de interés identificadas por los PBC acordados por los Estados miembros en 2004.

Las tres ediciones del manual están dirigidas a los responsables de la formulación de políticas —como los encargados de concretar los objetivos generales, facilitar los recursos, supervisar la ejecución y evaluar los resultados—, y a los profesionales —como los que han de traducir estos objetivos en programas concretos, establecer nuevas metas y realizar actividades para alcanzarlas—. La Comisión subrayó en su día que las recomendaciones de estos manuales sólo debían tomarse como lo que son, esto es, un conjunto de sugerencias y un catálogo de ideas inspiradoras dirigidas a los responsables políticos y a los profesionales que de un modo u otro están relacionados con esta materia, y que su actualización sería necesaria de acuerdo con las novedades y avances acontecidos, las soluciones encontradas y los resultados obtenidos.

Otra de las propuestas de la Comisión Europea en materia de integración de inmigrantes fueron los sucesivos *Informes Anuales sobre Migración e Integración*, el primero aprobado en julio de 2004,⁷⁹ el segundo en junio de 2006⁸⁰ y el tercero en septiembre de 2007.⁸¹ Estos documentos reproducían básicamente la misma estructura, consistente en una serie de apartados que trataban de resumir el momento actual de la situación de los migrantes en el territorio de la UE, haciendo especial incidencia en aspectos como el mercado de trabajo, los beneficios generales de la inmigración, la evolución de las políticas de admisión, las tendencias nacionales en materia de integración y los progresos en las políticas migratorias comunitarias.

El tercero de estos informes ampliaba el proceso de seguimiento del desarrollo de las políticas de admisión e integración en la UE y proporcionaba información sobre la instauración del marco comunitario en materia de integración hasta junio de 2007. Se realizaba en él un somero repaso de todas las herramientas e instrumentos de integración puestos en funcionamiento por la Comisión Europea hasta la fecha, incluyendo los instrumentos de financiación, e incorporaba un Anexo que resumía el

⁷⁹ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones —Primer informe anual sobre inmigración e integración— [COM (2004) 508 final. Bruselas 16/07/04].

⁸⁰ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión—Segundo informe anual sobre inmigración e integración— [SEC (2006) 892. Bruselas 30/06/06].

⁸¹ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones —Tercer informe anual sobre inmigración e integración— [COM (2007) 512 final. Bruselas 11/09/07].

seguimiento que en los 27 Estados miembros se estaba haciendo de cada uno de los once PBC, a partir de un cuestionario respondido por los PNCI.

La importancia que esta materia estaba adquiriendo en las políticas migratorias tanto a nivel de la UE como a nivel de los Estados miembros, hizo que la Comisión se comprometiera en este tercer informe a rediseñar la herramienta para convertirla en un instrumento mucho más actualizado y moderno que permitiera un análisis comparativo de la evolución de las políticas de integración. Pero, aunque finalmente este propósito se ha cumplido, lo cierto es que en el documento resultante la Comisión únicamente ha participado en la financiación, pues a los Informes Anuales les ha acabado sustituyendo la tercera edición del *Migrant Integration Policy Index* (MIPEX III),⁸² elaborado por el Migration Policy Group y el British Council, publicada en febrero de 2011 como parte del proyecto “Outcomes for Policy Change” y cofinanciado por el FEI. Por la extraordinaria repercusión a nivel internacional que ha adquirido este instrumento y por el valor científico y técnico que posee, es necesario siquiera hacer una breve referencia al mismo.

La edición piloto del MIPEX fue publicada en 2005 por el British Council de Bruselas, el Migration Policy Group y el Centro de Política de Exteriores, con el nombre de *European Civic Citizenship and Inclusion Index* (Índice Europeo de Ciudadanía Cívica e Inclusión), y financiada por tres entidades de ámbito privado. El proyecto fue concebido para llenar la falta de investigación sobre estas cuestiones en el ámbito europeo. Se trataba de un primer intento de sistematizar las políticas de la UE en materia de ciudadanía e integración de inmigrantes en un formato comprensible y comparable que contrastaba las políticas en materia de integración y ciudadanía cívica de 15 países de la UE organizadas en cinco grandes áreas: Acceso al mercado laboral, Reagrupación familiar, Residencia de larga duración, Adquisición de la nacionalidad y Anti-discriminación. Se editó una sola versión en inglés.

La segunda edición fue publicada en septiembre de 2007 por el British Council y el Migration Policy Group. La Comisión Europea se ocupó de su cofinanciación en el marco del Programa INTI-Acciones preparatorias para la integración de nacionales de terceros países. En esta ocasión se medían las políticas de 25 Estados miembros de la

⁸² HUDDLESTON, T. *et al.* (2011): *Migrant Integration Policy Index* (MIPEX). Publicado en Bruselas por el British Council y el Migration Policy Group, febrero de 2011.

UE más Suiza, Noruega y Canadá (quedaban fuera Rumanía y Bulgaria). A las cinco áreas analizadas en el primer número, se añadió la de participación política y se puso en marcha una página web donde la herramienta de análisis y comparación se hacía interactiva.⁸³ Además del documento base, se editaron versiones resumidas con los resultados de Francia, Alemania, Polonia, Italia, Luxemburgo, Portugal y Holanda en sus respectivos idiomas.

La tercera y última edición del MIPEX hasta el momento introduce los resultados obtenidos en Rumanía, Bulgaria y Estados Unidos e incorpora el área de educación, actualizando los indicadores ya existentes y añadiendo cuarenta más, algunos de los cuales sirven para medir cómo el modo de implementar las políticas puede favorecer o frenar la participación (por ejemplo, los órganos consultivos o los exámenes de idioma o de integración). Esta herramienta se ha convertido en una guía de referencia completamente interactiva que permite evaluar, comparar y mejorar las políticas de integración mediante 148 indicadores que valoran el compromiso de los gobiernos a favor de la participación de los inmigrantes en la sociedad. Los resultados revelan si todos los residentes gozan de los mismos derechos, responsabilidades y oportunidades.⁸⁴ En el proyecto participan un total de 37 organizaciones nacionales, incluyendo ONG, fundaciones, universidades, centros de investigación, *think-tanks* y organismos destinados a promover la igualdad. En España el socio nacional es la Fundación CIDOB.

3- El enfoque español de la integración

Aunque el significado exacto de la palabra integración haya adquirido, en ocasiones, categoría de cuestión preliminar a cualquier explicación o análisis en profundidad que se pretenda hacer de la materia, no es un tema que corresponda resolver o abordar en este trabajo, ya que puede suponer una vana empresa. Como nos han enseñado los lingüistas, es el uso de una palabra lo que le da su sentido, pero cuando intentamos

⁸³ www.mipex.eu

⁸⁴ Todos los indicadores que se valoran en el MIPEX hacen referencia exclusivamente a los nacionales de terceros países que residen legalmente en los territorios que se comparan. Salvo que así se especifique, en ningún caso los resultados se refieren a personas refugiadas, solicitantes de asilo, inmigrantes irregulares, ciudadanos de la UE en el ejercicio de su derecho de libre circulación y ciudadanos de la UE de origen inmigrante.

definir la integración en referencia a los inmigrantes y relativa a la sociedad en la que se encuentran y que es distinta a la de su procedencia, la cuestión se complica aún más, si cabe. Estaríamos hablando de un concepto polisémico o incluso de una aporía, ya que parece expresar una inviabilidad de orden racional donde la dificultad estriba en que la concreción de su contenido depende, inevitablemente, de combinaciones normativas complejas y cambiantes.

A consecuencia de ello, lo que generalmente se presenta como definición de integración es un modelo normativo vinculado a una opción política concreta, a una determinada filosofía política o a un ideario social, de tal manera que encontraríamos tantos conceptos del término como modelos normativos existentes, en los que se expresa no ya lo que “es” la integración, sino lo que “debe ser”. Todo esto explica la equivocidad de una palabra capaz de designar concepciones no sólo divergentes, sino abiertamente contradictorias respecto a la relación entre los inmigrantes, la sociedad de acogida y las estructuras institucionales.⁸⁵

De lo anterior se deduce que el debate en torno a la integración de los inmigrantes no es, pues, un debate conceptual sino fundamentalmente normativo, por lo que en base a ello y de acuerdo con el enfoque eminentemente jurídico de este trabajo de investigación construiré los argumentos que siguen. En este punto no hay que perder de vista, sin embargo, las tres dimensiones que englobaría el concepto y que son: la relación bilateral entre el inmigrante y las instituciones públicas así como con la sociedad receptora; los procesos de inserción y de interacción social; y la consolidación o resultados de estos procesos y relaciones.⁸⁶ Esto último, referido principalmente al reconocimiento de derechos y a la gestión de las diferencias culturales, es lo que permite realizar la evaluación de las medidas de integración, que es una de las cuestiones que se pretende dirimir en estas páginas.

El principal objetivo de este trabajo es determinar si las medidas y condiciones de integración que se extienden por toda la UE según el modelo de ciudadanía cívica o activa —y que tímidamente se están incorporando en el ordenamiento jurídico español—, son completamente aplicables en nuestro país y hasta qué punto las mismas

⁸⁵ DE LUCAS MARTÍN, J. (2012). Op. cit, pp. 25.

⁸⁶ AÑÓN ROIG, M.J. *et al* (2004): «Límites de la universidad: los derechos sociales de los inmigrantes», en AÑÓN ROIG, M.J. (Ed.) *La universalidad de los derechos sociales. El reto de la inmigración*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 9-26.

pueden constituir un acicate o suponer un menoscabo para nuestras políticas en construcción y para la consecución de los objetivos económicos, políticos y sociales que, de forma muy cambiante, se suceden y evolucionan en el tiempo y en el espacio.

3.1-Principales antecedentes y contexto actual

Hace aproximadamente quince años, el número de extranjeros registrados en España era del 1'6% de la población total, multiplicándose esta cifra por siete en solo una década pues a finales de 2008 este porcentaje había aumentado al 11'3%. La presencia de 5'2 millones de extranjeros⁸⁷ convirtió a este país en el décimo del mundo con mayor número de personas no nacionales en el interior de sus fronteras en proporción a su población, llegando a ser durante los primeros años 2000 uno de los territorios con mayores tasas de inmigración a nivel mundial. En cifras absolutas, habíamos pasado de 637.085 extranjeros censados a 5.220.600, tan solo diez años más tarde, situándonos en el segundo lugar de la UE (detrás de Alemania) por número de residentes cuya nacionalidad es distinta de la propia del país en el que viven.⁸⁸ Crecimiento exponencial y brevedad temporal son los términos con los que puede definirse el desarrollo inicial del fenómeno migratorio en España.

Así de abruptamente dejamos de ser la sociedad culturalmente homogénea que más o menos habíamos venido siendo de forma tradicional, para convertirnos en un país donde la multiculturalidad se vivía en sus escuelas, en sus barrios y en sus hospitales, y donde la obligación de reflexionar sobre este hecho se hizo patente en las universidades, centros de decisión política y medios de comunicación.⁸⁹ A todo ello se unió el impacto que tuvo la transformación del papel desempeñado por España en el sistema mundial de migraciones en relación con su propio sistema productivo, y en particular sobre el mercado de trabajo, que se vio enormemente modificado. Aproximadamente la mitad de los nuevos empleos que se crearon entre 1995 y 2005 fueron ocupados por extranjeros, los cuales pasaron de representar el 4% de afiliados a la Seguridad Social en 2001 a más

⁸⁷ Esta cifra corresponde a los extranjeros comunitarios y nacionales de terceros países que se encontraban registrados en el padrón municipal, independientemente de su situación migratoria. No hace referencia a los extranjeros no inscritos.

⁸⁸ La fuente de los datos demográficos que se citan en este apartado es el Instituto Nacional de Estadística (INE). www.ine.es

⁸⁹ QUINTANA PAZ, M.A. (2009): *Qué es el multiculturalismo (y qué no es)*. Manual formativo de ACTA —Autores Científico-técnicos y académicos—, n° 51, pp. 19-34.

del 10'5% en 2010. En términos generales, la inmigración jugó un papel fundamental en el significativo crecimiento económico español experimentado entre mediados de la década de 1990 y finales de 2008.

En Europa se puso de manifiesto que el impacto de la inmigración en el mercado de trabajo no había tenido los efectos positivos que podrían esperarse, sin que acabara tampoco de encajar con las necesidades reales, y ello debido a la ausencia de una política explícita de inmigración laboral adecuada a las necesidades del mercado. Mientras que el sur de Europa atraía un flujo intenso de inmigrantes que permitió mantener, si no aumentar, la economía sumergida, en los países del norte sufrían la llegada de un flujo migratorio no deseado ni requerido explícitamente de demandantes de asilo y reagrupaciones familiares. Como resultado de este doble proceso, la inserción laboral de las personas extranjeras fue notablemente más fácil en el sur. En España se dieron tres claves para que la llegada de inmigrantes tuviera efectos positivos en el crecimiento de la economía: su estructura de edad (una edad media inferior a la de la población española), la tasa de actividad superior a la media y un elevado nivel de ocupación, que se tradujo en una creciente tasa de empleo y de afiliación a la Seguridad Social.⁹⁰

Los intensos flujos migratorios provocaron una transformación social y demográfica de tal envergadura que dio lugar a nuevas necesidades sociales derivadas no solo del incremento de la demanda sino también de su diversificación, lo que supuso importantes implicaciones para las políticas públicas. La situación superó las actuaciones adoptadas por las administraciones, las cuales se caracterizaron por su insuficiente previsión, ofreciendo soluciones más bien reactivas, improvisadas y orientadas principalmente a responder a las necesidades más visibles y urgentes.⁹¹

La cuestión migratoria se convirtió en uno de los temas que más atención despertaba en la opinión pública. Hasta el año 2000 ni siquiera aparecía en las encuestas de percepción sobre los principales problemas de España, pero en 2006 se había convertido en el primer motivo de preocupación para los españoles seguido del paro y la vivienda, ocupando durante años los puestos más destacados en la lista, lo que vino a coincidir con una crisis que modificó completamente el panorama del mercado de

⁹⁰ LAPARRA NAVARRO, M. (2008). Op. cit, pp.5.

⁹¹ MORENO FUENTES, F.J; BRUQUETAS CALLEJO, M. (2011): *Inmigración y Estado de bienestar en España*. Colección Estudios Sociales, nº 31, Obra Social “la Caixa”.

trabajo español. La inquietud por la deriva de la difícil situación económica supuso, a nivel social, que las percepciones en contra de la inmigración calaran especialmente entre la población autóctona más vulnerable. Por ejemplo, la inmigración es vista por la población nativa, especialmente los jóvenes, como un factor del aumento del desempleo y del descenso de los salarios puesto que se cree que los inmigrantes trabajan por menos dinero.⁹² Sin embargo, a partir de 2011, de manera inversamente proporcional al recrudecimiento de la crisis económica y contra casi todos los pronósticos, la percepción de la inmigración como problema se atenuó progresivamente hasta ser uno de los temas menos preocupantes para el conjunto de la sociedad española en 2013, siendo desplazado por otros como la corrupción y el fraude, los problemas de índole económica, la política o la sanidad.⁹³

Hubo también un tiempo en que los aspectos relacionados con la integración de los inmigrantes alcanzaron cotas muy elevadas de importancia y visibilidad no solo en el discurso político sino en el conjunto de las instituciones y organismos, públicos y privados, y en el movimiento social. Es posible afirmar que España fue, entre 2004 y 2011, uno de los principales países promotores, en el contexto de la Unión Europea, del desarrollo y buen fin de los instrumentos de integración puestos en marcha por la Comisión.⁹⁴ Un claro ejemplo de esta afirmación fue el Foro que se celebró en Zaragoza en junio de 2006 bajo el título “Inmigración e integración: un reto europeo”, con motivo de la inauguración de una serie de seminarios y jornadas organizados por el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación a través de la Secretaría de Estado para la UE. Se trataba de una ambiciosa iniciativa de debate entre autoridades, académicos y sociedad civil que pretendía estimular la participación de los ciudadanos, junto a figuras políticas e intelectuales significativas, en las discusiones sobre la construcción europea.

En dicho Foro se proponía un conjunto de iniciativas orientadas a alcanzar un nuevo enfoque de la inmigración por parte de la UE. Entre estas iniciativas estaba la de buscar fórmulas específicas de regulación flexible de la incorporación de los inmigrantes al mercado de trabajo en los diversos Estados miembros, y ello para dar

⁹² SOLANES CORELLA, A. (2011): *El buen inmigrante: regular e integrado*. Revista electrónica del Departamento de Derecho de la Universidad de la Rioja REDUR, nº 9, pp. 99-125.

⁹³ Fuente de estos datos: Barómetro de opinión del CIS (Centro de Investigaciones Sociológicas) sobre la percepción de los principales problemas de España.

⁹⁴ El periodo coincide exactamente con las dos legislaturas en las que gobernaba en España el Partido Socialista Obrero Español, lo cual responde a una lógica política si atendemos al contenido de la materia (integración de inmigrantes), pero resulta ciertamente paradigmático si consideramos su ámbito competencial eminentemente autonómico y local.

respuesta a la ausencia de un marco común de referencia sobre criterios y procedimientos de admisión y de estancia de inmigrantes. También se hablaba de la ampliación del estatus de ciudadanía europea a los residentes extranjeros de larga duración (incluyendo el derecho al voto en el ámbito local y europeo); de la incorporación a la agenda de la UE de acciones orientadas a la formación de un sentimiento de pertenencia a la sociedad europea; de la participación activa de los inmigrantes en las organizaciones públicas y en programas de voluntariado, etc. En definitiva, de iniciativas orientadas al fomento de actitudes, procesos y estatutos jurídicos que posibilitaran la adquisición por los inmigrantes de la percepción de participar en la sociedad de acogida, que es tanto la nacional como la europea.

La propuesta española durante este periodo de tiempo se dirigió, principalmente, a situar la integración de la inmigración entre las prioridades de la agenda política de la Unión, para lo que no se consideró necesario aguardar a un nuevo marco normativo. Los esfuerzos se concentraron en impulsar —ante las instituciones comunitarias— los instrumentos ya diseñados pero necesitados de implementación y aplicación. Estos instrumentos, aportados por la propia Comisión Europea, permitirían avanzar en la creación de una ciudadanía cívica integradora en la que tuvieran cabida los inmigrantes residentes de larga duración, pero su desarrollo e implementación se hacía urgente como fórmula para la incorporación plena de estos ciudadanos a la UE y como mecanismo y método de adquisición de un sentimiento de pertenencia.⁹⁵

La presidencia española del Consejo de la UE, entre enero y junio de 2010, se produjo en un momento crucial en la vida de la Unión. Cuando un nuevo Tratado señalaba el camino a seguir para fortalecer a Europa en el mundo; cuando la crisis económica y la crisis climatológica obligaban a replantearse el modelo de crecimiento y de creación de empleo de calidad; y cuando las nuevas instituciones se enfrentaban al desafío de conectar con los ciudadanos europeos y ensanchar sus derechos. Entre las prioridades de su programa se encontraba la del estatuto de los ciudadanos europeos del siglo XXI, y en el capítulo dedicado a la política de inmigración había un apartado expresamente centrado en la integración de los inmigrantes en la sociedad europea. Dentro del programa de inmigración, en el ámbito del Consejo JAI, la Presidencia española se planteó como principal objetivo el de reforzar e impulsar la política integral

⁹⁵ PÉREZ SOLÁ, N. *et al.* «Ciudadanía cívica e integración de la inmigración en la Unión Europea», en *Inmigración e integración: un reto europeo*. Seminarios y Jornadas, memorando OPEX nº 30/2006, Observatorio de política exterior española de la Fundación Alternativas, Zaragoza, junio 2006, pp.33-65.

de inmigración de la UE, respecto de la inmigración legal y con particular atención a las cuestiones de la integración de los inmigrantes y, especialmente, en lo pertinente a los menores no acompañados.⁹⁶

En este contexto tuvo lugar en Zaragoza (abril de 2010) la cuarta Conferencia Ministerial sobre Integración donde se presentó un informe que, bajo el título “La integración como motor de desarrollo y cohesión social”, se mostraba el estado en que se encontraban las políticas de integración de inmigrantes en cada uno de los Estados miembros de la UE, explicitando los aspectos relacionadas con el desarrollo del capital humano en tres áreas: adquisición de la lengua, programas de formación y mediación, y reconocimiento de cualificaciones.⁹⁷ En el capítulo dedicado a España se hacía una brevísima alusión a los cursos de idioma ofrecidos por los departamentos de inmigración e integración de la mayoría de los gobiernos autonómicos, dentro de los programas de integración y de acogida integral, donde se mencionaba la gratuidad y no obligatoriedad de los mismos. Cabe destacar que uno de los acuerdos que se adoptaron tras esta Conferencia Ministerial fue el de poner de relieve la importancia de elaborar unos módulos europeos comunes que pudieran utilizarse en el establecimiento de políticas de integración nacionales o locales, incluidos elementos fundamentales tales como cursos de acogida y clases de lengua, un compromiso sólido por parte de la comunidad de acogida así como la participación activa de los inmigrantes en todos los aspectos de la vida social.⁹⁸ Dicho acuerdo se materializó en febrero de 2012 con el documento de Módulos Europeos de Integración del que se ha hablado más arriba.

Hoy día las cosas son muy diferentes y las cifras migratorias también. Cabe aquí traer a colación el avance de la estadística del padrón continuo del INE a 1 de enero de 2013, que revela una disminución de la población empadronada en España de 205.788 personas respecto a los datos de 1 de enero de 2012, situándose en 47.059.533 millones de habitantes. De este total, 41.539.400 tienen nacionalidad española y 5.520.133 son extranjeros, lo que representa el 11,7% del total de inscritos. El número de extranjeros inscritos baja en 216.125, de los cuales 90.639 son nacionales de alguno de los Estados

⁹⁶ Programa de la presidencia española en los ámbitos sociolaboral y de inmigración (primer semestre de 2010). Consejo JAI. Ministerio de Trabajo e Inmigración, diciembre de 2009.

⁹⁷ Dirección General de Integración de los Inmigrantes (2010): *La integración como motor de desarrollo y cohesión social*. Publicación oficial del Ministerio de Trabajo e Inmigración y presentado como informe en la IV Conferencia Ministerial sobre Integración, Zaragoza, abril 2010.

⁹⁸ Declaración de Zaragoza. IV Conferencia Ministerial Europea sobre Integración. Zaragoza, 15 y 16 de abril de 2010.

miembros de la UE, mientras que 125.486 son personas de terceros países. El número de extranjeros empadronados en España a 1 de enero de 2013 es de 2.352.978 comunitarios y 3.167.155 no comunitarios.

Los números siguen siendo lo suficientemente contundentes como para que las políticas de integración sigan ocupando un lugar muy destacado en la agenda política de los partidos gobernantes, cualesquiera que estos sean. Pero por desgracia, aunque desde el punto de vista político totalmente en consonancia con las oscilaciones del barómetro de opinión del CIS en cuanto a la percepción de los principales problemas de España, el tema migratorio se ha enterrado literalmente a nivel institucional, político y social. Veremos en otro capítulo cómo los organigramas de la administración pública han ido mutando tanto a nivel gubernativo como administrativo en todos los ámbitos (central, autonómico y local), pasando de ostentar la inmigración un protagonismo a nivel de cartera ministerial, hasta quedar reducido su alcance a una Secretaría General donde actualmente comparte su escaso presupuesto y relevancia política con los asuntos de emigración. Y lo mismo ha ocurrido con las políticas de integración, descendiendo paralelamente su importancia en las estructuras administrativas y restándosele atención desde las instituciones en cuanto a las prioridades presupuestarias de los gobiernos regionales.

Esta caída progresiva de popularidad de los asuntos migratorios y, más concretamente, de las políticas de integración de inmigrantes, se aprecia de manera muy gráfica en la trayectoria de dos de los principales instrumentos creados en su día en el marco de estas políticas: el Foro para la Integración social de los Inmigrantes y el Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de los Inmigrantes, así como al Refuerzo Educativo. Aunque se dedicará casi un capítulo entero a estos y otros organismos cuando se hable del modelo de cooperación administrativa, conviene en este punto adelantar algunos datos significativos. Por ejemplo, con respecto al Fondo, este pasó de tener una dotación de 200 millones de euros cada año en 2007, 2008 y 2009 a ser reducido a menos de la mitad en los dos ejercicios siguientes, habiendo desaparecido por completo en 2012, 2013 y 2014. Y en cuanto al Foro, aunque había sufrido un estancamiento en sus actividades desde la renuncia de su presidente el 24 de abril de 2012, lo cierto es que su informe anual sobre la situación de la integración social de los inmigrantes y refugiados en España fue publicado en septiembre de 2013.

3.2-El tratamiento legal de la integración

Aunque se verán ampliamente en posteriores capítulos, cabe adelantar aquí un brevísimo resumen de las etapas que han protagonizado la evolución de la normativa de extranjería en España para poder contextualizar en un marco legal las explicaciones que siguen. Hay tantas formas de plantear los diferentes períodos como puntos de vista o materias de las que queramos tratar, pero aquí dividiré las fases teniendo únicamente en cuenta el tratamiento que se le ha dado a la integración desde la normativa de extranjería.

La primera etapa abarcaría desde mediados de 1985 hasta diciembre de 1999, y se caracterizó por la supervivencia —sin modificaciones— de una sola Ley Orgánica de Extranjería, vigente hasta enero del 2000.⁹⁹ La segunda etapa comienza con la derogación de esta Ley y la aprobación de la siguiente (vigente hasta el momento presente),¹⁰⁰ y que comprendería hasta la reforma del año 2009. Actualmente nos encontramos inmersos en la tercera etapa. Resumo a continuación las principales características de cada uno de estos ciclos sin perjuicio de que, obviamente, serán minuciosamente desarrollados a lo largo de la investigación.

La Ley Orgánica sobre derechos y libertades de los extranjeros en España de 1985 marca el inicio de la primera etapa. Anteriormente a ella, la jurisprudencia había conseguido amortiguar la aplicación de la normativa preconstitucional incidiendo en la aplicación de principios como el de legalidad y el de tipicidad, así como la protección frente a la arbitrariedad. Esta norma reunió en un solo texto la multiplicidad de normativa dispersa existente, pues ante el ingreso inminente de España en la Comunidad Económica Europea se trataba de dar seguridad a los demás Estados miembros de que este país no sería una puerta abierta a la inmigración, teniendo en cuenta que Alemania y Francia habían cerrado esta posibilidad desde la crisis del petróleo a principios de los 70.

⁹⁹ Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España (BOE nº 158, de 03/07/85).

¹⁰⁰ Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (BOE nº 10, de 12/01/00), modificada por la LO 8/2000, de 22 de diciembre (BOE nº 307, de 23/12/00); por la LO 11/2003, de 29 de septiembre (BOE nº 234, de 30/09/03); por la LO 14/2003, de 20 de noviembre (BOE nº 279, de 21/11/03); por la LO 2/2009, de 11 de diciembre; por la LO 10/2011, de 27 de julio (BOE nº 180, de 28/07/11); y por el Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril (BOE nº 98, de 24/04/12).

En este contexto europeo se comprende que la Ley se centrara en cuestiones como la entrada, la expulsión y la devolución de extranjeros, estableciendo un régimen sancionatorio sin gradaciones y de enorme discrecionalidad administrativa para los inmigrantes que se hallaban en situación irregular. También se caracterizó la Ley por instaurar un modelo básico en el que se vinculaba estrechamente la inmigración con las necesidades del mercado de trabajo. La regulación reglamentaria de la Ley vino a reforzar, si cabe, este escenario de arbitrariedad, resultando un sistema legal excesivamente rígido donde la política sancionadora desembocaba generalmente en la expulsión. La posibilidad de la reagrupación familiar ni siquiera estaba contemplada, puesto que se entendía que la inmigración tenía un carácter totalmente transitorio.¹⁰¹

La situación económica de España mejora notablemente a principios de los noventa, lo que unido al afianzamiento de la estabilidad política como consecuencia de la necesidad de converger con Europa, influye directamente en la necesidad de mano de obra en sectores a los que se asoció la inmigración. Se producen durante esta etapa tres procesos extraordinarios de regularización de extranjeros (1986, 1991 y 1996) y se inicia la convocatoria anual de un contingente o cupo de entrada de trabajadores, la cual acaba convirtiéndose en un sistema fallido por el que accederán a la regularidad los extranjeros que ya se encontraban en España pero no habían podido normalizar su situación.¹⁰² La realidad migratoria superaba con creces las previsiones de la norma y en febrero de 1996 se derogó el anterior reglamento de 1986 y se aunaron las disposiciones normativas dictadas en los últimos años concretándose, pese a las limitaciones impuestas por la Ley, los derechos de los extranjeros y algunas cuestiones relacionadas con la integración. Uno de los aspectos más destacados es el reconocimiento de los permisos permanentes de residencia y trabajo a partir de los cinco años.

En 1996 la inmigración constituye ya un rasgo estructural de nuestro país. En estos años la Ley Orgánica de 1985 se reveló totalmente incapaz de dar respuesta al progresivo aumento de los flujos migratorios, así como al entonces incipiente tráfico organizado de personas o a los mecanismos de vigilancia fronteriza como consecuencia de la incorporación española al espacio Schengen en 1991. El continuo crecimiento de extranjeros en situación administrativa irregular originado, en buena parte, por los altos

¹⁰¹ SOLANES CORELLA, A. (2010): *Un balance tras 25 años de leyes de extranjería en España: 1985-2010*. Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración, nº 90, pp. 77-100.

¹⁰² AJA FERNÁNDEZ, E; ARANGO, J. (Editores) (2006): *Veinte años de inmigración en España. Perspectivas jurídica y sociológica 1985-2004*. Barcelona, Fundación CIDOB.

índices de economía sumergida en un contexto de fuerte demanda de mano de obra, unido a una normativa de extranjería que más bien dificultaba la entrada legal, han sido los rasgos característicos que han venido a constatar algunos de los elementos clave del modelo español y su futuro desarrollo a nivel jurídico-normativo.

Con la Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (en adelante LODYLE) da comienzo la segunda etapa. Esta norma incorpora, nada menos que en su enunciado, una alusión directa a la integración social de los extranjeros en España, aunque no será hasta la reforma de 2009 —que es cuando da comienzo el tercer ciclo— cuando se incorpore un precepto que regule específicamente esta cuestión. Se trata de una norma que nace marcadamente influenciada por las conclusiones de Tampere de 1999 sobre la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia, aunque al carecer de exposición de motivos, ni presenta ni justifica su objetivo. Como ya se ha estudiado, el programa de Tampere apostaba por una política de integración dirigida a conceder a los extranjeros residentes legales derechos y obligaciones comparables a los de los ciudadanos comunitarios, así como a fomentar la ausencia de discriminación en la vida económica, social y cultural y al desarrollo de medidas contra el racismo y la xenofobia. Pues bien, este programa encuentra su plasmación en la nueva Ley española de extranjería.

En cuanto a la concreción de los derechos de los extranjeros, esta norma supuso un importante avance con respecto a la regulación anterior, pues en ella se visualiza al extranjero en situación administrativa irregular reconociéndole derechos como la educación o la asistencia sanitaria, y alejándose de su mera visión como potencial sujeto de expulsión. Esta es una de las principales características que ponen distancia (y falta de coherencia) entre el enfoque español de la integración de inmigrantes y el tratamiento, mucho más restringido, que se le otorga desde la normativa y las instituciones europeas.

La Ley de 2000 fue modificada en tres ocasiones antes de la importante reforma de 2009, todas bajo un gobierno en el que el partido popular ostentaba la mayoría absoluta, lo que da una idea no solo de la velocidad con la que cambiaba el panorama migratorio en España, sino también de la incapacidad del ejecutivo para anticipar estos cambios y legislar con una visión más a largo plazo. Durante esta etapa se producen otros tres procesos de regularización de extranjeros que coinciden con reformas legales o reglamentarias, uno en el 2000, otro en 2001 y el tercero y último en 2005.

La reforma más significativa en la cuestión que nos atañe fue la primera de las tres aludidas, la operada por la LO 8/2000. Su aspecto más controvertido fue el de dejar de considerar a los inmigrantes irregulares como titulares de determinados derechos tales como el de reunión y manifestación, sindicación, asociación, huelga y educación no obligatoria, aunque el Tribunal Constitucional dictaminó en 2007 la inconstitucionalidad de los preceptos que recogían estas limitaciones.¹⁰³ La sentencia tenía voluntad de establecer unos criterios generales para concretar el régimen jurídico de los extranjeros en España a partir de la interpretación del artículo 13 de la Constitución Española (CE), pero ni lo hizo con claridad ni añadió argumentos novedosos con respecto a los que ya se desprendían de la jurisprudencia existente. Otro de los derechos que había sido limitado por la LO 8/2000 pero del que no fue estimada su inconstitucionalidad fue el derecho a la reagrupación familiar. Esta Ley proclamaba como uno de sus objetivos el de la integración de los inmigrantes, pero lo cierto es que la única referencia que encontramos en su texto es la del Foro para la Integración de los Inmigrantes, cuya funcionalidad fue revisada a la baja.

El gran salto cualitativo dentro de esta segunda etapa se produce con el cambio de gobierno tras las elecciones generales de 14 de marzo de 2004. Una de las primeras cuestiones que aborda el ejecutivo socialista es la aprobación de un nuevo Reglamento en materia de extranjería (en adelante RELODYLE) que deroga el anterior de 2001, con las enormes dificultades que ello suponía al tener que limitarse al estrecho marco que proporcionaba la vigente Ley Orgánica.¹⁰⁴ Esta normativa de desarrollo se aprobó con un altísimo grado de concertación entre las diferentes fuerzas políticas, los agentes sociales y las organizaciones no gubernamentales. Se trataba de un Reglamento con un marcado carácter laboral que recuperó el sistema general de contratación como vía para la inmigración legal e impulsó el catálogo de ocupaciones de difícil cobertura como mecanismo más ágil y realista de adaptación a las necesidades del mercado de trabajo.

Además, esta norma consagra la figura del arraigo social como vía para acceder a la regularidad para aquellos extranjeros no comunitarios que, hallándose empadronados en España un mínimo de tres años, contaran con un contrato/oferta de

¹⁰³ Sentencia del Tribunal Constitucional (Pleno) 236/2007, de 7 de noviembre de 2007. Recurso de inconstitucionalidad 1707-2001. Interpuesto por el Parlamento de Navarra contra diversos preceptos de la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre.

¹⁰⁴ Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (BOE nº 6, de 07/01/05).

trabajo y pudieran acreditar su inserción social mediante la presentación de un informe realizado por la autoridad administrativa local. El Ayuntamiento de la localidad informaba acerca del tiempo de permanencia del extranjero en España, los medios de vida con los que contaba, su grado de conocimiento de las lenguas oficiales, la inserción en las redes sociales de su entorno, su participación en programas de inserción sociolaboral y cuantos otros extremos pudieran servir para determinar su grado de arraigo. En definitiva, la normativa de extranjería creó una figura legal que vinculaba directamente la integración del inmigrante con su acceso a la regularidad administrativa, o lo que es lo mismo, con la posibilidad de obtener una autorización de residencia y trabajo. Es decir, el acceso a la residencia legal dependía de una previa integración, a diferencia de la concepción europea, donde la integración se evalúa de forma posterior al acceso a la regularidad y de ella se hace depender la conservación de los permisos. He aquí otra de las características del sistema español que no comparten el resto de ordenamientos jurídicos europeos y que condicionará, en lo sucesivo, el tratamiento de la integración de inmigrantes en España tanto en su dimensión institucional, como política, jurídica y social.

La tercera de las etapas señaladas comienza con la reforma de la LODYLE operada por la Ley Orgánica 2/2009. La necesidad de la misma viene determinada por la falta de trasposición a nuestro ordenamiento de algunas directivas europeas y por la urgencia de adaptar la ley a la nueva realidad migratoria. Además, había que incorporar a la norma los últimos pronunciamientos del Tribunal Constitucional, a los que me he referido antes. De forma expresa, esta ley también declara en su exposición de motivos que sus objetivos son ordenar los flujos migratorios laborales reforzando el vínculo entre la capacidad de acogida de trabajadores y las necesidades del mercado, aumentar la eficacia de la lucha contra la inmigración irregular, adaptar la normativa al marco competencial introducido por los nuevos Estatutos de Autonomía y reforzar las políticas de integración de inmigrantes.¹⁰⁵

Es necesario aquí volver sobre las dos directivas europeas a las que me he referido en otros apartados, en concreto a la Directiva de Reagrupación Familiar y a la Directiva de Residentes de larga duración. Esta última se transpone formalmente con la LO 2/2009, lo cual era urgente pues España había sido sancionada en noviembre de

¹⁰⁵ MOYA MALAPEIRA, D. (2009): *La reforma de la Ley de Extranjería*. Documentos de Trabajo, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, nº 20, pp. 1-21.

2007 por incumplimiento del plazo. A partir de esta reforma toda referencia a la residencia permanente en el ordenamiento jurídico español se sustituye por la de residencia de larga duración, cuestión que venía causando una gran confusión en la aplicación de los procedimientos. Al margen de algunas deficiencias en la trasposición, como la de no diferenciar claramente entre el estatuto de residente de larga duración y el título que acredita este derecho,¹⁰⁶ cabe destacar que España se acogió a la posibilidad de aplicar disposiciones nacionales más favorables en lo que a la cuestión de las medidas de integración se refiere. Esto se tradujo en que no se incorporó en la LODYLE la necesidad de cumplir medida de integración alguna para los nacionales de terceros países, ni para acceder por primera vez a la condición de residente de larga duración en España, ni para conceder la residencia en España a los residentes de larga duración a los que otro Estado miembro les hubiera otorgado este estatuto.

En cuanto a la Directiva de Reagrupación Familiar, su trasposición formal no se consumó con esta reforma, aunque sí se hicieron operativos algunos aspectos importantes de la misma como la equiparación al cónyuge de la persona que mantenga con el extranjero residente una relación de afectividad análoga a la conyugal. Hay algunas discrepancias doctrinales en cuanto a si puede darse por concluida la trasposición informal, al menos, de la normativa europea al no haber sido España sancionada en este caso.¹⁰⁷ Pero de lo que no hay duda es que en este ámbito sí se incorpora la posibilidad de hacer cumplir medidas de integración tanto al extranjero reagrupante como a los miembros de su familia. España opta por no exigir medida de integración alguna relativa a cursos introductorios y de idioma en la primera solicitud de reagrupación, pero incorpora un llamamiento para que las Administraciones Públicas promuevan la participación de los reagrupados en programas de integración socio-cultural y de carácter lingüístico.

Este llamamiento tuvo su plasmación práctica en el nuevo reglamento que derogó al anterior y que entró en vigor el 30 de junio de 2011, el cual introducía como un elemento positivo a valorar en las renovaciones de las autorizaciones de residencia por reagrupación familiar, que el extranjero pudiera demostrar que había hecho

¹⁰⁶ SOLANES CORELLA, A. (2010). Op. cit. pp. 91.

¹⁰⁷ LA SPINA, E. (2007): *La transposición de la Directiva 2003/86/CE en Italia: ¿hacia la armonización legislativa de la reagrupación familiar?*. Revista de Derecho Migratorio y de Extranjería, nº 15, pp. 195-208.

“esfuerzos” de integración.¹⁰⁸ Estos esfuerzos consistían (y consisten) en su participación activa en acciones formativas de orientación legal y cívica, y en cursos de idioma. Exactamente las mismas medidas —de carácter siempre optativo y nunca obligatorio— aparecen en la norma reglamentaria y en la LO 2/2009 como un aspecto muy positivo que puede contribuir a facilitar la conservación de los permisos de residencia temporal y trabajo. Además, la competencia para elaborar los informes que acreditaban la realización de estas medidas (que no condiciones) de integración se hizo recaer en las Comunidades Autónomas (CCAA) y no en los Ayuntamientos, lo que vino a acrecentar el grado de confusión política e institucional en esta ya de por sí controvertida materia. Es de esta forma como se introducían por primera vez en nuestro ordenamiento jurídico, aunque de una forma muy incipiente, los programas de integración exclusivamente pensados para extranjeros no comunitarios residentes legales.

Esta reforma afectó a la mayor parte del articulado de la LODYLE incorporando tres cuestiones especialmente novedosas, a saber, la expresa referencia a la política migratoria española concretando sus principios y ejes, el nuevo marco competencial en el que se le da un protagonismo hasta entonces no visto a las CCAA y los principios y actuaciones en materia de integración de los inmigrantes. Cada uno de los tres aspectos será desarrollado ampliamente a lo largo de este trabajo de investigación.

3.3-El discurso político

Como se ha estudiado en este mismo capítulo, la integración cívica se ha planteado desde la Unión Europea como la forma de afrontar la integración de los inmigrantes recién llegados cuando en realidad el problema de los principales países que han desarrollado esta estrategia, como Alemania, Holanda y Francia, no está en la inmigración sino en las minorías étnicas asentadas desde hace décadas. Para estas minorías no está muy claro qué tipo de incidencia puede tener este tipo de actuaciones, una vez que están plenamente asentadas con permisos de residencia de larga duración e incluso con la nacionalidad adquirida. Por el contrario, los países que más inmigrantes

¹⁰⁸ Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009 (BOE nº 103, de 30/04/11).

recibían en la etapa aludida en el punto anterior, como era el caso de España, no parecieron prestar demasiada atención a esta cuestión.

El discurso político que se ha construido en la UE respecto de la integración cívica ha introducido un debate legítimo que parece necesario desde distintos puntos de vista. Para los países del sur de Europa podría suponer una influencia positiva que les llevara a reforzar las actuaciones orientadas a facilitar el conocimiento de la lengua, de la sociedad de acogida y de sus instituciones. Pero existe el riesgo, sin embargo, de que este discurso lleve a legitimar una concepción de las políticas de integración como un mecanismo más de control del flujo migratorio, pues en base a su carácter coercitivo podrían entrar en abierta oposición con los principios que intentan preservar, en especial con la libertad individual y la no discriminación.

Lo bien cierto, sin embargo, es que en España teníamos un discurso político sobre la inmigración (ni siquiera sobre la integración) aún en construcción cuando irrumpió abruptamente la crisis económica y se desvió hacia otros campos el foco de atención. Por esta razón, se dedica enteramente el presente apartado a analizar el punto en el que se encontraba este discurso antes de que se perdiera definitivamente el hilo argumental en problemas y quehaceres de otra índole.

Ya se ha visto que la inmigración fue ocupando un lugar cada vez más destacado dentro de las cuestiones políticas, tanto españolas como europeas, desde mediados de los años noventa del siglo pasado, específicamente en el caso de las segundas con la elaboración de una política común europea de inmigración y asilo a partir del Programa de Tampere de 1999. En España, las diversas reformas legislativas del periodo 1996-2006 facilitaron la formación de un discurso político diferenciado entre los partidos con representación parlamentaria —con un importante cambio alrededor del año 2000 enmarcado en un contexto de aceleradas transformaciones demográficas, económicas e institucionales—. Pero en ambos procesos (europeo y español), lo esencial es que la inmigración adquirió un protagonismo inusitado y se percibió como uno de los asuntos de la agenda política de las instituciones.

Lo primero que hay que destacar en nuestro caso es que las legítimas diferencias entre opciones políticas no pudieron asociarse a miradas irreconciliables acerca del tratamiento público de la inmigración, lo que quedó constatado en el periodo entre 2004 y 2011, donde se puso de manifiesto que existía un amplio espacio de coincidencia, un lugar para el acuerdo político y social en torno a los ejes que debían presidir el

desarrollo de una política pública migratoria en consonancia con el volumen de ciudadanos extranjeros que residían en España. Se destacaba más arriba lo ocurrido en esos años en cuanto al altísimo nivel de consenso alcanzado entre los diversos actores que participaban en la construcción de las políticas migratorias y la generación, en consecuencia, de un discurso eminentemente pro-activo en torno al tema.

De los dos tipos de discurso político hacia los que podría haber derivado el tema de la inmigración como proceso de cambio histórico en España, lo cierto es que se optó desde un principio, de manera generalizada e independientemente de la fuerza política gobernante y del ámbito territorial de alcance, por el argumentario que se enfocaba en la idea de un futuro multicultural (frente al pasado monocultural), asumiendo la irreversibilidad del proceso y buscando conformarlo como marco para orientar los cambios de la sociedad. Frente a la concepción de la inmigración como fuente de conflicto y preocupada por las alteraciones que podría suponer el proceso de llegada de inmigrantes en todas las esferas de vida, se optó por la que aspiraba a proporcionar a las personas recursos e instrumentos para gestionar dichos conflictos. Frente a la concepción que podría interpretar este trance como algo negativo o como una amenaza potencial para los intereses de los autóctonos, se impuso aquella que lo explicaba como una oportunidad histórica y como un reto que había que afrontar porque formaba parte del proceso de socialización en el que estaba envuelta nuestra sociedad.¹⁰⁹

Los puntos coincidentes desde los inicios de la construcción del discurso, no solo entre los partidos políticos con representación parlamentaria, sino con el resto de actores intervinientes (agentes sociales, administración pública, instituciones y asociaciones del sector privado y sociedad civil organizada), pueden resumirse en los siguientes:

1-Un sistema de reconocimiento centrado básicamente en la naturaleza del fenómeno —como resultado inevitable— enmarcado dentro del proceso más amplio de globalización, inabarcable, estructural e incapaz de previsión. Una situación que consolidaba a España como tierra de acogida donde la mayoría de los inmigrantes que venían se querían quedar a vivir.

¹⁰⁹ Para la redacción de este apartado se han estudiado los resultados del trabajo de ZAPATA-BARRERO, R. (2008): «La política del discurso sobre la inmigración en España», en *El discurso político en torno a la inmigración en España y en la Unión Europea*. Documentos del Observatorio Permanente de la Inmigración, Ministerio de Trabajo e Inmigración, nº 16, pp. 117-160.

2-Un acuerdo tácito sobre que se trataba de una política de Estado, lo que implicaba que se compartía la voluntad de que la inmigración no fuera objeto de controversia entre partidos políticos, y también un consenso sobre que estábamos ante una política multinivel que requería de actuaciones integrales que implicaban al conjunto de los ámbitos sectoriales (vivienda, salud, educación, etc.).

3-Una inquietud común acerca de lo reprochable del electoralismo en materia de inmigración, siendo constante el deseo de evitar la “alarma social” y una quiebra entre partidos ante un fenómeno tan sensible.

4-Una percepción compartida en cuanto a que, frente a la distancia que se suele producir entre la realidad del fenómeno y las normas y políticas que se aplican, se debían hacer esfuerzos de conexión entre la normativa y la realidad del momento, a la vez que se buscaban medidas a largo plazo.

5-Una voluntad compartida de entender el marco proporcionado por la UE como contexto para legitimar las innovaciones políticas que se proponían, partiendo del supuesto de que todo lo que venía de la UE era positivo para la gestión del proceso.

En cuanto a las definiciones utilizadas en el discurso, antes se ha mencionado el esfuerzo realizado para lograr la erradicación de los términos “legal” e “ilegal” como adjetivo calificativo, y su sustitución por otros como “regular” o “irregular”, referidos más bien a la situación jurídico-administrativa en la que pudiera encontrarse la persona inmigrante. En este mismo sentido cabe señalar la progresiva implementación de enunciados como “nuevos residentes” o “nuevos ciudadanos” en detrimento de otros como “extranjeros” o “clandestinos”, como ejemplo de estrategias que lograron penetrar en todos los ámbitos. Pero también se construyó un discurso que, en general, era bastante uniforme en cuanto a las concepciones normativas y lógicas de acción estratégica. Por ejemplo, en relación a los principios de justicia prevaleció la idea de cohesión social y no discriminación junto con el respeto al principio de la igualdad democrática frente a la idea de seguridad, de interés del Estado y de ciudadanía nacional.

Para gestionar los conflictos se propuso una lógica de principios humanistas y cualitativos (criterios de justicia e igualdad social), frente a una lógica instrumental y cuantitativa (criterios de coste social). En este sentido, se consideró como indicador de fracaso de la integración los comportamientos de ciertos colectivos de inmigrantes que

vulneraban los derechos humanos, en lugar de considerarlo como un indicador de inseguridad y valores antidemocráticos; y se sobrevaloraron los actos racistas como “actos inadmisibles” en lugar de minusvalorarlos como “actos aislados”. En definitiva, se eligió adoptar y transmitir una visión crítica de la realidad y de las acciones políticas que se desarrollaban, frente a la opción de dramatizar los mensajes y polarizar la sociedad entre españoles y extranjeros.

Es interesante ver que también el discurso político era esencialmente unánime en cuanto al marco legal, enfocándose sobre todo en lo que se pretendía conseguir (integración e igualdad de derechos) y no en lo que se quería evitar (inseguridad e inestabilidad), lo que quedó plasmado en el nombre que se le dio a la LODYLE en el año 2000 añadiéndole el enunciado “y su integración social”, y en su transformación hacia una norma garantista y administrativa que se alejaba de su anterior configuración eminentemente restrictiva y policial y que buscaba recortar la distancia entre los derechos de los ciudadanos y de los no-ciudadanos e incluso entre los propios inmigrantes. Precisamente de este marco legal se derivaron una serie de razones de Estado y criterios para el diseño de políticas también comunes que contribuyeron en la configuración de un discurso político que impregnó y caló en instituciones, sociedad y medios de comunicación mayoritarios. Y así, las competencias en inmigración se vincularon al Ministerio de Trabajo y no al de Interior, se entendió que los intereses esenciales del Estado no pueden vulnerar razones o principios humanitarios y se reconoció que los derechos básicos no podían estar condicionados a una situación administrativa sino que son inherentes a la persona. La política cumplía, de alguna manera, una función pedagógica que contribuyó a limitar las percepciones negativas y a fomentar un cambio de mentalidad basado en la igualdad de derechos pero respetando la diferencia de las personas, y que fomentaba el diálogo con las redes sociales y la democracia participativa.¹¹⁰

En lo referente a otros temas básicos como el tratamiento de la diversidad de culturas se elaboró un discurso político que entendía la inmigración como una fuente de riqueza que formaba parte de la normalidad creciente y que debía gestionarse política y socialmente respetando la diferencia cultural dentro del marco de los valores

¹¹⁰ CEBOLLA BOADO, H; PINYOL JIMÉNEZ, G. (2014): *Retos de la política de inmigración española ante el cambio de ciclo*. Notes Internacionals nº 83, CIDOB, Barcelona, enero 2014.

democráticos. Desde el punto de vista cultural se trató de universalizar a los inmigrantes huyendo de diferenciarlos por razones de lengua, cultura o religión. En cuanto al peso que se le confería a la opinión pública, se evitó considerarla como un argumento de autoridad que justificaba posiciones políticas y se tendió a darle un tratamiento desde una perspectiva crítica, cuestionando la existencia de las percepciones que profesaba y vinculando sus vertientes negativas a situaciones de desinformación. Algunos temas como el derecho al voto, la nacionalidad o la integración quedaron sin un discurso propio, ni siquiera incipiente fuera del ámbito estrictamente académico, pues cuando se empezaban a vislumbrar posiciones medianamente decididas y críticas al respecto, sobrevino el desierto discursivo al que antes he hecho referencia.

En este marco se legitimó, en líneas generales, una propuesta política cuyo criterio de referencia era la búsqueda de coordinación y de convergencia con la lógica que seguían los otros Estados miembros. Los valores y principios occidentales, democráticos y liberales formaron también parte del criterio de referencia compartido para legitimar posiciones, apreciándose la idea de que debíamos exigir al inmigrante que no tratara de incorporar a la sociedad europea formas de cultura, de religión o de organización social contrarias a los principios de igualdad y de libertad que existen en Europa.

Por supuesto que en todo este panorama no faltaron las voces que pusieron de relieve momentos en que el discurso político en torno a la movilidad humana y por ende su traslado al ámbito jurídico-normativo, no era ajeno a una percepción progresivamente más negativa de la inmigración, así como cierta politización que la cuestión migratoria sufría puntualmente al ver en ella los partidos mayoritarios una potencial fuente de votos. Las críticas a la dimensión utilitarista de la denominada política de inmigración española se ocuparon de denunciar las medidas adoptadas muchas veces de manera improvisada y perentoria para afrontar los flujos migratorios, y desde múltiples ámbitos se puntualizó y se matizó tanto el discurso político como su plasmación en actuaciones concretas, como no podía ser de otra manera. Pero lo bien cierto es que en las grandes líneas del discurso, en sus aspectos raíces y originales, en sus concepciones elementales, todos nos pusimos implícitamente de acuerdo.

3.4-Discrepancias conceptuales con la Unión Europea. Un caso práctico.

Se han ido señalando en el presente capítulo algunas de las características que singularizan las políticas de integración de inmigrantes en España con respecto a las que progresivamente se van configurando en algunos Estados miembros de la UE, siendo lo más llamativo el hecho de que en nuestro país no se haga distinción alguna entre extranjeros con o sin autorización de residencia a la hora de acotar y definir los grupos objetivo de dichas políticas. Esto se une a la cuestión del sistema competencial en materia de políticas de integración, según el cual en España la competencia sería exclusiva de la Comunidad Autónoma o compartida con el Gobierno central, en atención a lo que proclame el correspondiente Estatuto de Autonomía, mientras que para la Comisión Europea se trata de una competencia de carácter eminentemente nacional. Ambas cuestiones son determinantes y condicionan en buena medida el encaje de nuestro modelo en las grandes líneas marcadas a nivel comunitario.

Todos los aspectos concernientes al tema de las competencias se verán ampliamente en los capítulos siguientes, pero sirva el presente apartado para ejemplificar lo dicho con respecto a la primera de las características que diferencian nuestro sistema y lo alejan visiblemente de los postulados europeos. Para ello, he tomado como punto de partida las dos convocatorias estatales de subvenciones que se publican en España cada año desde 2007 y que se dirigen a organizaciones no gubernamentales y a entidades locales, para el desarrollo de programas innovadores que fomenten la integración social y laboral de los inmigrantes. La primera convocatoria¹¹¹ está cofinanciada por el Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros países y por el Fondo Social Europeo (FSE), mientras que la segunda¹¹² se encuentra cofinanciada solo por el FEI. Tanto en una como en otra, el porcentaje financiado por el FEI ronda el 75% del coste total de cada programa subvencionado, de manera que de los 25.772.105'44 € que el Ministerio de Empleo y Seguridad Social destinó en el año 2012

¹¹¹ La última publicada es la Resolución de 14 de mayo de 2013, de la Dirección General de Migraciones, por la que se convocan subvenciones en el área de integración de personas inmigrantes (BOE nº 133, de 04/06/13).

¹¹² La última publicada es la Resolución de 13 de septiembre de 2012, de la Dirección General de Migraciones, por la que se convoca la concesión de subvenciones a municipios, mancomunidades de municipios y comarcas para el desarrollo de programas innovadores a favor de la integración de inmigrantes, cofinanciada por el Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros Países (BOE nº 227, de 20/09/12).

a proyectos de integración en España,¹¹³ un total de 22.039.481'14€ procedía de este Fondo.¹¹⁴

Pero lo verdaderamente destacable de ambas convocatorias es que, estando mayoritariamente financiadas con fondos europeos, el objeto de las subvenciones en España parece haberse alejado de las acciones financiables según la normativa europea de base, de manera que estaríamos destinando el dinero de la Unión Europea a promover programas que quedarían fuera de sus prioridades y estrategias. Esta afirmación tiene su fundamento en la Decisión del Consejo 2007/435/CE, por la que se rige tanto la convocatoria para EELL como la convocatoria para ONG, y concretamente en su considerando número 13 y en su artículo segundo.

En ambos pasajes se hace referencia a los nacionales de terceros países recién llegados como objetivo principal de los programas de integración que serán financiados con el FEI.¹¹⁵ Y ello en consonancia con lo que en la Decisión se proclama como el

¹¹³ El desglose de esta cifra queda como sigue: 20.752.364'94€ para las ONG, según la Resolución de 25 de septiembre de 2012, de la Dirección General de Migraciones, por la que se publica el crédito disponible y la distribución definitiva de los créditos de la convocatoria de subvenciones en el área de integración de personas inmigrantes, realizada por Resolución de 30 de julio de 2012 (BOE nº235, de 29/09/12); y un total de 5.019.740'50€ para las entidades locales, según la Resolución de 25 de septiembre de 2012, de la Dirección General de Migraciones, por la que se modifica la de 13 de septiembre de 2012, por la que se convoca la concesión de subvenciones a municipios, mancomunidades de municipios y comarcas para el desarrollo de programas innovadores a favor de la integración de inmigrantes, cofinanciada por el Fondo Europeo para la integración de nacionales de terceros países, en relación a las cuantías de los créditos presupuestarios (BOE nº 235, de 29/09/12). Este porcentaje del 75% que financia el FEI se ha visto incrementado hasta el 95% con la Decisión 258/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de marzo de 2013, por la que se modifican las Decisiones nº 573/2007/CE y nº 575/2007CE del Parlamento Europeo y del Consejo y la Decisión 2007/435/CE del Consejo a fin de incrementar el porcentaje de cofinanciación del Fondo para los Refugiados, del Fondo Europeo para el Retorno y del Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros Países, en lo que respecta a determinadas disposiciones de gestión financiera aplicables a ciertos Estados miembros que sufren o corren el riesgo de sufrir graves dificultades en lo relativo a su estabilidad financiera (*DOUE* L 82, de 22/03/13). Ello ha supuesto una revisión de los Planes Anuales de 2011, 2012 y 2013.

¹¹⁴ Esta cifra es la facilitada por la Comisión Europea (DG Home Affairs) en el apartado de su web oficial dedicado al FEI. Link consultado el 15 de enero de 2014:

http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/mapping-funds/countries/spain/index_en.htm

¹¹⁵ El considerando nº 13 dice: “El presente instrumento debe estar dirigido principalmente, en lo que respecta a la cofinanciación de acciones concretas que respalden el proceso de integración de nacionales de terceros países en los Estados miembros de que se trate, a acciones relativas a nacionales de terceros países recién llegados. En este contexto cabe hacer referencia a la Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración, que señala el período de cinco años de residencia legal como un requisito que deben cumplir los nacionales de terceros países para obtener un estatuto de residentes de larga duración”.

Por su parte, el artículo 2.1 establece que: “El objetivo general del Fondo será apoyar los esfuerzos de los Estados miembros para hacer posible que nacionales de terceros países con diversos orígenes económicos, sociales, culturales, religiosos, lingüísticos y étnicos reúnan las condiciones de residencia y facilitar la integración de estos en las sociedades europeas. El Fondo se centrará principalmente en las acciones relativas a la integración de los nacionales de terceros países recién llegados”.

objetivo *principal* del Fondo, que es potenciar las acciones o programas nacionales dirigidos a facilitar la integración de los nacionales de terceros países que acaban de llegar a un Estado miembro de la Unión Europea y que tienen el Estatuto de residente de larga duración en otro Estado miembro. En ningún caso se está haciendo referencia a los inmigrantes que llegan sin ningún tipo de autorización.

Pues bien, esta importantísima matización ha brillado por su ausencia en las dos convocatorias españolas de subvenciones cofinanciadas por el FEI que se han venido sucediendo desde el año 2007, quizás fruto de una interpretación errónea por parte de la autoridad convocante, y que ha derivado en la aceptación de programas y proyectos en los que los beneficiarios directos son inmigrantes que no entran dentro del ámbito de aplicación de los fondos europeos, es decir, inmigrantes en situación administrativa irregular en su mayoría.

Dentro del ámbito de aplicación del FEI entrarían también los nacionales de terceros países que se encuentran fuera de la UE y que cumplen las medidas o las condiciones específicas previas a la partida, establecidas en la legislación nacional, incluidas las relacionadas con la capacidad para integrarse en la sociedad de acogida.¹¹⁶ En cualquier caso, extranjeros con visado o autorización de residencia en vigor. Sin embargo, quedarían expresamente excluidos los nacionales de terceros países que hayan presentado una solicitud de asilo respecto de la cual no se ha adoptado aún una decisión firme, o que disfruten del estatuto de refugiado o de protección subsidiaria, o reúnan las condiciones para ser refugiado o puedan optar a la protección subsidiaria de acuerdo con la Directiva 2004/83/CE, pues para ellos existe otro Fondo específico.¹¹⁷

La mención a los inmigrantes no autorizados a residir, como grupo excluido del ámbito de aplicación del FEI, no se incluye expresamente en el apartado al que me refiero porque para la Unión Europea no cabe la confusión en este sentido. La propia Decisión del Consejo hace referencia a algunos de los programas, comunicaciones y demás instrumentos comunitarios aludidos en otros puntos de este capítulo y en los que

¹¹⁶ La normativa española de extranjería no contiene medidas de integración previas a la obtención del visado, como sí ocurre en países como Holanda o Alemania, en los que es necesario realizar una prueba de idioma para poder ser autorizado a entrar en el país como residente. Por esta razón, en España no existen programas en este sentido.

¹¹⁷ Directiva 2004/83/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan de otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida (DOUE L 304, de 30/09/2004).

el concepto de integración de inmigrantes más todo lo relativo y derivado del mismo, se refiere exclusivamente a los nacionales de terceros países que residen legalmente en alguno de los Estados miembros de la UE, por lo que resultaría redundante siquiera manifestarse sobre ello al acotar el ámbito de aplicación de la propia normativa.

Pese a ser muy claros los objetivos del FEI desde su creación en 2007, observamos que en las sucesivas convocatorias de subvenciones que, en su marco, han sido publicadas en España para entidades sin ánimo de lucro y para entidades locales, la expresión “nacionales de terceros países recién llegados” parece haber sido interpretada erróneamente por el ejecutivo español al entender, año tras año, que solo incluía a extranjeros sin autorización o visado de residencia. Esta afirmación, aparentemente descabellada, se constata sin mayor problema si atendemos al propio texto de las resoluciones que aquí se analizan.

Por un lado, la Resolución de 14 de mayo de 2013 por la que se convocan subvenciones en el área de integración de personas inmigrantes dirigidas a entidades sin ánimo de lucro, aclara en su Anexo A, letra C), que los beneficiarios finales de las actuaciones desarrolladas en el marco de estos programas “podrán ser personas nacionales de terceros países con autorización de residencia en España o en un Estado miembro de la UE”. Por otro lado, en el Plan anual del FEI elaborado por España en 2011, 2012 y 2013, se establece de manera residual en el apartado dedicado a “Otros proyectos” que: “Igualmente, y teniendo en cuenta el contexto actual de crisis socioeconómica, pueden financiarse otros proyectos que respondan a situaciones emergentes, relacionadas con la integración de nacionales de terceros países en situación regular”. En efecto, la utilización de las palabras “podrán” y “pueden” en los textos normativos indicados confirma el persistente error interpretativo de la Decisión por la que se rige este Fondo europeo. Estos vocablos revelan que existe la posibilidad de financiar proyectos dirigidos a los nacionales de terceros países con autorización de residencia o en situación regular, cuando según la norma europea este colectivo no solo puede sino que debe ser el único beneficiario final de las ayudas.

Si atendemos a la Resolución de 13 de septiembre de 2012, por la que se convoca la concesión de subvenciones a entidades locales, en ella se hace referencia igualmente a nacionales de terceros países, población inmigrante y personas inmigrantes en general, sin hacer distinción en base a las situaciones administrativas. En ningún momento se alude a nacionales de terceros países residentes legales. Lo que ocurre en

ambos casos es que, a diferencia de Europa, cuando en España nos referimos a la integración de los nacionales de terceros países, estamos incluyendo a todos.

El resultado es que la gran mayoría de los proyectos y programas cofinanciados con el dinero del FEI en España, a excepción de los que se dirigen expresamente a familiares reagrupados, han sido concebidos para favorecer la integración de los inmigrantes en situación administrativa irregular.¹¹⁸ Exactamente lo contrario a lo que el FEI enuncia como su principal prioridad, que es la integración de los nacionales de terceros países recién llegados de otros Estados miembros que sean titulares del Estatuto de residente de larga duración, esto es, los extranjeros no comunitarios que residen legalmente en territorio de la Unión un mínimo de cinco años.

Aunque lo explicado solo es un ejemplo práctico de los planteamientos con los que iniciaba este apartado, lo cierto es que desde las instituciones y órganos administrativos, planes estratégicos y órganos colegiados consultivos, hasta la legislación estatal de extranjería y la legislación autonómica sectorial, cuando hablan o regulan sobre integración de inmigrantes lo hacen en referencia a todos los que se encuentran en territorio español, no solo a los que están autorizados para ello. Ninguno de todos estos instrumentos hace distinción, con carácter general y a diferencia de Europa, entre la integración de inmigrantes con autorización o sin autorización para permanecer en España.¹¹⁹ Trataré de analizar las causas y consecuencias de todo esto a lo largo de los capítulos que siguen.

Todo lo visto hasta el momento hace que no podamos optar por el discurso simplista que insiste en la descalificación del modelo español de gestión de la integración, ni tampoco por el que presenta a España como el modelo a seguir dentro de la UE. Más bien podría decirse que se trata de una política del tipo “una de cal y una de arena” que ha reaccionado algo tardíamente a unos acontecimientos muchas veces ingobernables. Pero aunque el camino andado en materia de políticas migratorias en general haya sido especialmente intenso en un breve espacio de tiempo —a diferencia de otros Estados miembros—, no puede ignorarse el esfuerzo realizado en materia de

¹¹⁸ Es posible contrastar esta afirmación si revisamos las listas de entidades sin ánimo de lucro y de entidades locales beneficiarias de las subvenciones, así como el nombre de los programas seleccionados y los montantes asignados, todo ello publicado en la web de la Secretaría General de Inmigración y Emigración, en el apartado dedicado al FEI. Link consultado el 15 de enero de 2014:

http://extranjeros.empleo.gob.es/es/fondos_comunitarios/programa_solidaridad/integracion/

¹¹⁹ Veremos en el Capítulo III que la única excepción a esta regla es el Foro Estatal para la Integración Social de los Inmigrantes, cuyo reglamento de funcionamiento establece que su objeto es la integración social de los inmigrantes legalmente establecidos.

políticas de integración a partir del año 2004. El intento de concretar un modelo movilizador de los tres niveles administrativos (central, autonómico y local), con carácter transversal y en el que predomine la coordinación de sus ámbitos competenciales, supone una apuesta fuerte que sigue manteniéndose en sus grandes líneas pese a los vaivenes políticos y la crisis económica.¹²⁰

En los apartados siguientes profundizaré, ya en referencia exclusivamente al sistema español, en dos de los grandes aspectos de la etapa en la que nos hallamos inmersos y que son consecuencia directa de la reforma operada en la LODYLE en 2009, a saber, el nuevo marco competencial —en el que las CCAA han adquirido un protagonismo fundamental en materia migratoria—, y los novísimos principios y actuaciones en materia de integración de los inmigrantes, con especial atención a las medidas relativas a los programas introductorios y de idioma.

¹²⁰ CACHÓN RODRÍGUEZ, L. (2008): *La integración de y con los inmigrantes en España: debates teóricos, políticas y diversidad territorial*. Política y sociedad, vol. 45, n. 1, pp. 205-235.

CAPÍTULO II

MODELO ESPAÑOL DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE EXTRANJERÍA E INMIGRACIÓN

1-Bloque de constitucionalidad

La Constitución Española, en su artículo 149.1.2^a, atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de *nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo*. Pero lejos de constituir un mandato claro y preciso, este enunciado es, en buena medida, la causa de gran parte de los conflictos competenciales que se han originado en materia migratoria.

Como quiera que las palabras inmigración y extranjería continúan utilizándose a menudo en una misma frase, resulta perentorio establecer una definición de cada uno de los dos vocablos, y ello en aras de clarificar previamente a quién corresponde ejercer qué clase de competencia y sobre qué ámbito.

La confusión que inevitablemente se crea con las señaladas materias en la cuestión de atribución de competencias ha llevado al Tribunal Constitucional —en su Sentencia 31/2010, de 28 de junio— a pronunciar afirmaciones aparentemente tan ambiguas como ésta, al respecto del artículo 138 del Estatuto de Autonomía de Cataluña: “...ha de interpretarse en el sentido de que la referencia a la *inmigración* no se corresponde con esta materia constitucional, competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.2^a CE), sino con otras materias sobre las que puede asumir competencias la Comunidad Autónoma”.¹

La imprecisión semántica de ambas expresiones (inmigración y extranjería) y las complejas connotaciones e imbricaciones mutuas que conllevan, hace que en ningún caso puedan considerarse hoy en día materias estancas o separadas, como sin embargo se desprende del tenor literal del precepto constitucional. Ni todo extranjero es inmigrante, ni todo inmigrante es extranjero, ni a todo extranjero se le aplica *stricto sensu* el régimen jurídico de extranjería. Y más aún, ni la inmigración es sólo control de las fronteras (entradas y salidas), ni la extranjería es sólo regulación de la permanencia y del régimen jurídico.² Lo cierto es que en ocasiones ambos términos se equiparan y se utilizan indistintamente, pero en otras muchas poseen significados diferentes.

¹ STC 31/2010, de 28 de junio, dictada en el recurso de inconstitucionalidad 8045/2006, interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados contra determinados artículos de la Ley orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña.

² ORTEGA GIMÉNEZ, A. (2008): *El estatuto jurídico del no nacional en España: últimas reformas en materia de extranjería. El Reglamento de Extranjería*. Temas y debates: revista universitaria de ciencias sociales, nº 15, agosto 2008, pp. 149-174.

En algunos supuestos es posible decir que con la palabra inmigrante, en el sentido más estricto, nos estaríamos refiriendo al extranjero que viene a trabajar a España y a los miembros de su familia que le siguen. En este sentido la extranjería o las políticas de extranjería serían aquellas decisiones o normativa dirigidas a todas las personas no comunitarias que de alguna u otra forma se relacionan con este país, mientras que la inmigración se correspondería con el conjunto de normas dirigidas a estos mismos extranjeros pero exclusivamente en cuanto a su vinculación con el mercado de trabajo.³ Se trata este de un planteamiento ciertamente discutible si atendemos al tenor literal del precepto constitucional en relación con el momento histórico de entonces, pero sin embargo perfectamente válido en relación con el desarrollo posterior del fenómeno migratorio y su percepción en el contexto actual.

Otros autores adoptan definiciones similares y consideran que cuando hablamos de extranjeros en España no nos referimos, como así proclama el artículo primero de la LODYLE, a toda persona que carece de la nacionalidad española, ya que no son considerados extranjeros ni los nacionales de los Estados miembros de la UE, ni los familiares que con ellos se relacionan. Tampoco entrarían en el ámbito de aplicación de la normativa de extranjería los nacionales de aquellos países con quienes los Estados miembros mantienen relaciones en virtud de Acuerdos Internacionales cuya regulación pueda ser más favorable. Por esta razón debe entenderse que los extranjeros son aquellos inmigrantes extracomunitarios que tienen que solicitar autorización de trabajo y residencia, siendo lo más exacto referirnos a ellos como inmigrantes económicos.⁴

No obstante, para una mejor sistematización de los argumentos que siguen, adoptaré aquí el esbozo de delimitación conceptual que propuso el Consejo Consultivo de la Generalitat de Cataluña en su Dictamen 269/2005, de 1 de septiembre, sobre Propuesta del Estatuto,⁵ donde se identificaba la extranjería con el estatuto jurídico de los extranjeros en España, y la inmigración con las actuaciones de los poderes públicos

³ AJA FERNÁNDEZ, E. (2012): *Inmigración y Democracia*. Madrid, Alianza Editorial, pp. 45.

⁴ AÑÓN ROIG, MJ. (2006): *Igualdad y especialidad en el procedimiento administrativo de extranjería*. Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho, nº 14.

⁵ Dictamen 269/2005, de 1 de septiembre, del Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña, solicitado por el Parlamento de Cataluña, en relación con el Dictamen de la Comisión de Organización y Administración de la Generalidad y Gobierno Local, sobre la propuesta de Proposición de Ley orgánica por la que se establece el Estatuto de autonomía de Cataluña y se deroga la Ley orgánica 4/1979, del 18 de diciembre, del Estatuto de autonomía de Cataluña.

referidas a la regulación del cruce de fronteras.⁶ Es preciso reseñar que cuando el Consejo Consultivo hablaba de extranjería mencionaba expresamente a los *extranjeros*, mientras que cuando se refería a la inmigración, el sujeto eran las *personas*. Ello es importante por cuanto veremos en el Capítulo V que la Comunidad Autónoma de Cataluña ha sido siempre coherente con este argumento, plasmándolo así en su Ley autonómica de acogida del año 2010.

Siguiendo la definición propuesta de los conceptos inmigración y extranjería y partiendo de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional que serán analizados en profundidad más adelante, es posible adelantar cuáles serían actualmente, a grandes rasgos, las competencias o funciones cuya titularidad se ha reconocido finalmente a la administración autonómica pero que habrían suscitado innumerables conflictos de inconstitucionalidad por entrar en aparente contradicción con lo señalado por la CE. Por ejemplo, dentro de la materia competencial *extranjería*, entendida como el conjunto de situaciones que afectarían al estatuto jurídico del que gozan los extranjeros en España, corresponde al Estado la potestad para legislar sobre derechos y libertades de los extranjeros en el territorio español, documentación, régimen jurídico, régimen de infracciones y sanciones, Centros de Migraciones y Centros de Internamiento de Extranjeros. Pero, sin embargo, ahora está en manos de las CCAA la potestad ejecutiva para tramitar y resolver determinadas solicitudes de autorizaciones de trabajo. Por su parte, la profunda reforma operada en 2009 en la Ley de Extranjería y el Reglamento posterior atribuyeron a los Gobiernos autonómicos nuevas funciones directamente relacionadas con la integración de inmigrantes —como aspecto que debe subyacer en todas sus competencias sectoriales—, que inciden directamente en la casi totalidad de procedimientos que fijan sus situaciones jurídico-administrativas en España.

Dentro de la materia competencial *inmigración*, entendida como las actuaciones de los poderes públicos destinadas a regular la entrada de personas que desean permanecer en el territorio del Estado de forma temporal o permanente, correspondería

⁶ Señalaba, en concreto, este Dictamen: “De entrada debemos diferenciar, dentro del mencionado artículo 149.1.2ª CE, los diferentes títulos competenciales que integra y su alcance respectivo. En este sentido parece claro que el título *inmigración* no debe confundirse con el de *extranjería*. Este último se refiere al estatuto jurídico del que gozan los extranjeros en España, a sus derechos, libertades y obligaciones, y a las diversas situaciones que pueden derivarse de su presencia en España, mientras que con la expresión *inmigración* el constituyente parece referirse a las actuaciones de los poderes públicos destinadas a regular la entrada de personas que desean permanecer en el territorio del Estado de forma temporal o permanente”.

al Estado la potestad para legislar sobre el régimen de entrada y salida de extranjeros del territorio español (visados y requisitos) y la elaboración y gestión de la previsión anual de la gestión colectiva de contrataciones en origen. Sin embargo, ahora se les reconoce a las CCAA la posibilidad de participar activamente en las decisiones estatales sobre inmigración con trascendencia para la Comunidad Autónoma y específicamente en la determinación del contingente de trabajadores extranjeros así como en su gestión, lo cual afecta directamente al cruce de fronteras.

En cuanto al resto de títulos competenciales atribuidos por los artículos 148 y 149 CE a las respectivas administraciones, los que son asumidos en los distintos Estatutos de Autonomía o los que hayan sido transferidos por los mecanismos constitucionales previstos, la mayoría afectan igualmente a la población extranjera (defensa y fuerzas armadas, administración de Justicia, Hacienda, seguridad pública, fomento de la cultura, asistencia social, sanidad, vivienda, educación, juventud, políticas de género, políticas activas de empleo...etc.), pero no por ello debemos encuadrarlos dentro de los ámbitos de extranjería e inmigración, tal y como concluye el propio Tribunal Constitucional para justificar parte de sus argumentos. A continuación se expondrán algunas cuestiones relacionadas con los aspectos constitucionales de los títulos competenciales aludidos al principio de este apartado y su tratamiento jurisprudencial.

1.1-La Constitución Española y el artículo 150.2

Una de las previsiones más importantes de la Constitución Española es la regulación jurídica de las Comunidades Autónomas. En su artículo segundo reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones basándose en la premisa de la unidad indisoluble de la nación española. Una vez fue ratificada la Constitución y como resultado de la implementación de los principios contenidos en el Título VIII dedicado a “la organización territorial del Estado”, se completó el proceso de instauración de las CCAA aprobándose sus Estatutos y dotándolas de órganos de gobierno e instituciones representativas propias. El Estado Autonómico creado por la ley fundamental es una combinación del sistema federal y los hechos “diferenciales” que existen en cada región, siendo la norma jurídica institucional básica de las CCAA el Estatuto de Autonomía, cuya iniciativa de modificación debe provenir de la propia circunscripción autonómica.

En consecuencia, puede decirse que el Estado Español se compone de una pluralidad de regiones con diversas particularidades a las que ha sido reconocida su autonomía y se les ha otorgado potestad legislativa y competencias en determinadas materias. Pero para conocer cuáles son las competencias del Estado y cuáles las de las Comunidades Autónomas, no son suficientes los artículos 148 y 149 CE, pues estos sólo definen algunos criterios y muestran las posibilidades de reparto del poder. Por esta razón, es conveniente hacer un breve repaso de las fuentes normativas a partir de las cuales se desarrolla el complejo bloque de constitucionalidad para el reparto de las competencias entre el Estado y las Autonomías.

Normalmente, las técnicas legislativas empleadas por las constituciones comparadas detallan las competencias que se consideran nacionales, dejando liberado todo aquello que no se enmarque en dicha enumeración para su ejercicio por parte de las demarcaciones inferiores. Pero no es así en el caso español, ya que la norma fundamental ha creado un sistema de “doble lista” que no nos muestra de forma inmediata todas las competencias que corresponden al Estado y todas las que se atribuyen a las CCAA. Los artículos 148 y 149 funcionan solo como “marcos”, ya que las verdaderas competencias surgen de los Estatutos de Autonomía. Pero además de las contenidas en los Estatutos y en los dos preceptos constitucionales, existen competencias extra-estatutarias, es decir, no escritas en los primeros, pero que también amplían el marco de acción de las Comunidades Autónomas. Estos títulos competenciales pueden ser normalizados por leyes marco, leyes de armonización y leyes orgánicas de transferencia o delegación.⁷

Las leyes marco están reguladas en el artículo 150.1 CE. Este primer tipo de competencias extra-estatutarias se traduce en la facultad de las Cortes Generales de atribuir a una, varias o todas las CCAA la posibilidad de dictar normas jurídicas dentro del marco de una ley estatal que fije los principios, bases y directrices a los que aquellas deberán ajustarse.⁸ Por su parte, el artículo 150.3 CE contiene la previsión del segundo

⁷ PÉREZ ROYO, J. «Desarrollo y evolución del Estado autonómico: el proceso estatuyente y el consenso constitucional», en *El funcionamiento del Estado autonómico*. Colección Informes y Documentos, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, diciembre 1999, pp. 51-68.

⁸ Art. 150.1 CE: “Las Cortes Generales, en materias 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 la 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”.

instrumento, las leyes de armonización de las normativas de las CCAA.⁹ El trámite establecido consiste en que cada Cámara determine, con mayoría absoluta, la necesidad de la implementación de este sistema armonizador, que hasta puede avanzar —cuando lo justifique el interés general— en cuestiones de exclusiva competencia de los Gobiernos Autonómicos.

Por último, las Leyes orgánicas de transferencia o delegación se encuentran previstas en el artículo 150.2 CE y son aquellas mediante las cuales el Estado transmite competencias —que originariamente le son propias— a las Comunidades Autónomas, siempre y cuando dichas competencias, por su propia naturaleza, sean susceptibles de ser delegadas.¹⁰ Además, la propia norma debe prever la transferencia de los medios económico-financieros y puede incluir mecanismos de control estatal sobre su ejercicio. Este tipo de normas atributivas de competencias se realiza, en la práctica, mediante largos acuerdos consensuados (la categoría de ley orgánica y las mayorías agravadas requeridas así lo exige) y por aprobación casi sin deliberación en las Cortes Generales, quedando reducida su utilización a tres o cuatro materias, entre las que estaría, precisamente, la inmigración.

Este precepto constitucional puede ser aplicado de tres formas distintas de las cuales la menos complicada, desde la perspectiva de los límites constitucionales, sería la primera.

1) Mediante la tramitación paralela de la reforma Estatutaria y de la ley de transferencia.

2) Incluyendo en el Estatuto de Autonomía un mandato o recomendación dirigido al legislador estatal para que dicte la pertinente ley de transferencia.

⁹ Art. 150.3 CE: “El Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general. Corresponde a las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara, la apreciación de esta necesidad”.

¹⁰ Art. 150.2 CE: “El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materias 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”.

3) Introduciendo en el Estatuto una disposición final o anexo que contenga una proposición de ley orgánica de transferencia de funciones dirigida a las Cortes Generales.¹¹

Vemos así que la vía del artículo 150.2 siempre quedaría abierta como instrumento para una posible ampliación competencial, y ello pese a que algunas de las últimas reformas estatutarias hayan incluido un precepto específico en materia de inmigración, como sería el caso del artículo 138 del vigente Estatuto de Autonomía de Cataluña, aprobado por la LO 6/2006,¹² o del artículo 62 del vigente Estatuto de Autonomía para Andalucía, aprobado por la LO 2/2007.¹³ Sin embargo, lo cierto es que se ha descartado esta opción en la totalidad de las reformas operadas.

Cataluña fue la única Comunidad que incluyó esta posibilidad en su Propuesta de reforma estatutaria con respecto a dicha materia.¹⁴ El principal argumento era el desconocimiento casi total, por parte de la administración autonómica, de los complejos aspectos del régimen jurídico del inmigrante extranjero al que, no obstante, también debía de prestar servicios en virtud de sus competencias sectoriales. La evidente interrelación existente entre el acceso a las prestaciones sociales y la situación administrativa del colectivo inmigrante, hacía imperiosa la necesidad de solicitar al Estado la atribución de los aspectos de la ejecución de la política de inmigración para los que las autonomías no tenían, en principio, título competencial aducible.

La Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña no planteaba una transferencia incondicionada de esta materia como paso previo a la reforma estatutaria, sino que se pretendía una transferencia limitada a la gestión de la política de inmigración o, si se quiere, del derecho de extranjería. Y así, debía incluir la tramitación y resolución de los procedimientos de concesión y renovación de los permisos de

¹¹ AJA FERNÁNDEZ, E; MONTILLA MARTOS, J.A; ROIG MOLÉS, E. (Coords) (2006): *Las Comunidades Autónomas y la inmigración*. Valencia, Tirant lo Blanch.

¹² Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (BOE nº 172, de 20/07/06).

¹³ Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (BOE nº 68, de 20/03/07).

¹⁴ La Disposición adicional 3ª de la Propuesta de Reforma del EAC titulada “Asunción de competencias por el artículo 150.2 de la Constitución” solicitaba al Estado una Ley orgánica de transferencia de competencias donde Cataluña asumiría, entre otras, las siguientes funciones: e) Las facultades de ejecución de la legislación estatal sobre régimen de estancia y de residencia de los extranjeros, que en todo caso incluyen la tramitación y la resolución de los permisos y de los recursos que se presenten con relación a estos expedientes; f) Las facultades de ejecución de la legislación estatal en materia de régimen sancionador de extranjería, que incluye la tramitación, la resolución y la ejecución de todos los procesos sancionadores que establece la normativa de extranjería, salvo los relativos al control de fronteras y g) La selección de trabajadores extranjeros en sus países de origen con destino a Cataluña.

residencia y trabajo y la tramitación de los procedimientos de infracción y sanción, es decir, las facultades ejecutivas que ejercen actualmente las Oficinas de Extranjería, mientras que la elaboración de la normativa aplicable continuaría correspondiendo al Estado. Sustancialmente se trataba de una potestad reglada, en ejecución de la normativa estatal, que podría realizar más adecuadamente la administración que está en contacto directo con la población inmigrada, convirtiéndose en la “administración única” en materia de inmigración. Con ello se intentaba que el competente para prestar un servicio público y, con ello, el que decide sobre si facilitarlo o no a determinadas personas y bajo qué condiciones, fuera también el encargado de tramitar los permisos y de aplicar el procedimiento sancionador. De esta forma, al situar ambos aspectos en el mismo nivel administrativo, se visualizaría más nítidamente al responsable político del funcionamiento de las Oficinas de Extranjería y de los servicios sociales y de integración.¹⁵

El hecho de que se haya descartado, en todas las reformas estatutarias aprobadas hasta el momento, la solicitud directa de una transferencia en materia migratoria por la vía del 150.2 CE, parece responder a la dificultad innegable de tener que separar la normación y la ejecución de una misma materia, ya que la organización administrativa determina invariablemente la proposición normativa. No hay que perder de vista el hecho de que el traspaso de medios y personal para la gestión de la política migratoria a las CCAA supone inexorablemente la independencia funcional de los aplicadores de la norma de extranjería en cada territorio autonómico respecto de la Administración General del Estado, y con ello la imposibilidad de unificar la práctica aplicativa de las diversas CCAA a través de circulares o instrucciones remitidas por una autoridad de otra administración pública distinta, en relación a la que, además, ya no dependerían ni orgánica ni funcionalmente.

Por ello, si la atribución extra-estatutaria de competencias es una decisión política a valorar desde criterios funcionales, su aplicación a la gestión de la política migratoria encuentra algunos obstáculos por las características de la materia. En su caso, a una ley orgánica de transferencia del art. 150.2 CE le correspondería establecer unos estrictos mecanismos de control sobre el ejercicio de las facultades transferidas y estas

¹⁵ ROIG MOLÉS, E. «Relaciones intergubernamentales en materia de inmigración: desarrollo de un modelo en construcción», en *Las Comunidades Autónomas y la inmigración*. Op. cit, pp. 77-152.

tendrían que estar limitadas en un proceso que debería ser paulatino. Por ello, es necesario concluir que, desde el criterio funcional, no parece adecuada la atribución en bloque de las Oficinas de Extranjería a las CCAA, siendo conveniente que su gestión sea al menos conjunta, como consecuencia de la imbricación de la situación jurídico-administrativa del inmigrante extranjero y la prestación de servicios sociales. En definitiva, es el modelo que ha sido adoptado finalmente en Cataluña con el traspaso de ciertas competencias en materia de autorizaciones de trabajo.

Sobre la oportunidad de haber utilizado la vía del artículo 150.2 CE —y no la vía Estatutaria— para una eventual asunción de competencias en materia de inmigración resulta interesante la Sentencia del Tribunal Constitucional de 1990 que proclama que los Estatutos de Autonomía, pese a su forma de Ley Orgánica, no son instrumentos ni útiles ni constitucionalmente correctos (en base a su naturaleza y modo de adopción) para realizar las transferencias o delegaciones de facultades de una materia de titularidad estatal permitidas por dicho precepto.¹⁶ Señala esta decisión que, a pesar de su forma de Ley Orgánica, el Estatuto de Autonomía se adopta mediante un complejo procedimiento distinto del de las leyes orgánicas comunes, por lo que utilizarlo como instrumento de transferencia o delegación implicaría dar rigidez a una decisión estatal en una manera no deseada por el constituyente y que chocaría a todas luces con la mayor flexibilidad que los instrumentos del art. 150.2 han de poseer.

Consideró el alto Tribunal que el instrumento regulado en este precepto implicaría una decisión formalmente unilateral por parte del Estado, susceptible de renuncia y de introducción de instrumentos de control, mientras que el Estatuto supone una doble voluntad y una falta de disposición estatal a la hora de derogar la transferencia o delegación o de introducir esos instrumentos de control. Cabe destacar que el Magistrado Javier Delgado Barrio hacía mención a esta Sentencia en su voto particular de la STC 31/2010, sobre el Estatuto de Cataluña.

Vemos que tanto la jurisprudencia como la doctrina son unánimes en que el Estatuto —como ley orgánica— no es intercambiable con las leyes orgánicas a las que se refiere el artículo 150.2 CE, que permiten transferir o delegar a las Comunidades Autónomas determinadas competencias estatales. Por tanto, no debería confundirse la función constitucional de los Estatutos de Autonomía con la función de las leyes orgánicas del artículo 150.2 fundamentalmente por cuatro motivos:

¹⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional (Pleno) n° 56/1990, de 29 de marzo. RTC 1990\56.

1) Por el origen del precepto, vinculado a lo que estableció el artículo 18 de la Constitución de 1931.

2) Por el procedimiento establecido para la elaboración de las leyes orgánicas en relación con el previsto para los Estatutos.

3) Por la rigidez del Estatuto comparada con la disponibilidad del Estado sobre las regulaciones que establezca mediante leyes orgánicas.

4) Por la naturaleza del Estatuto como norma de auto-organización.

Resultan también especialmente interesantes, por las continuas referencias que haremos a la Comunidad Autónoma de Cataluña, a su Estatuto de Autonomía y a la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, las palabras del Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña en su dictamen 269/2005, de 1 de septiembre, sobre la propuesta del Estatuto, al exponer unas consideraciones generales sobre la función constitucional que cumplen en nuestro Estado compuesto los Estatutos de autonomía, con especial referencia a su naturaleza y a su posición en el ordenamiento jurídico.

Decía este Consejo, al respecto de las materias contenidas en el artículo 149.1.2^a CE que el Estatuto no sería el instrumento normativo constitucionalmente adecuado para operar como una ley de transferencia del artículo 150.2 CE, sino que la técnica legislativa más adecuada hubiera sido la de acompañar a la propuesta de Estatuto la correspondiente proposición de ley orgánica, para que fuera tramitada simultáneamente y estuviera en condiciones de ser promulgada al mismo tiempo que la norma institucional básica. Matizaba a su vez este organismo en su dictamen que la propuesta de incorporar las materias susceptibles de transferencia o delegación en una disposición adicional, contenida en la Propuesta de Reforma, no plantearía problemas de validez constitucional siempre que quedara suficientemente claro que se trataba de competencias extraestatutarias y diferidas, que solo podrían ser asumidas cuando y en la medida en que las Cortes Generales aprobasen la correspondiente ley orgánica.¹⁷

1.2-Jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Especial referencia a la Sentencia 31/2010, de 28 de junio.

¹⁷ Ver Dictamen 269/2005, de 1 de septiembre, del Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña, p. 7.

El Título IX de la Constitución Española regula el establecimiento del Tribunal Constitucional (TC), mediante el cual se adopta el sistema de la resolución judicial de los conflictos competenciales. La diferencia entre los Tribunales Constitucionales y los Tribunales Supremos estriba en que los miembros de los primeros no son jueces de carrera, sino que están formados por profesores universitarios y juristas destacados, nombrados generalmente por el Poder Legislativo, con la participación democrática de otros sectores.

Los Tribunales Constitucionales desempeñan funciones específicas en defensa de la Constitución, siendo su tarea más importante —desde el punto de vista de la cantidad de causas llegadas a fallo—, la protección de los derechos fundamentales. Pero, si bien el número de sentencias dictadas es bastante menor, sus decisiones juegan un papel igualmente crucial a la hora de deslindar competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En el devenir del Estado autonómico español, lo cierto es que el carácter exclusivo de las competencias, tanto autonómicas como estatales, ha sufrido cambios, constituyendo un buen ejemplo el hecho de que, en la actualidad, los títulos competenciales a los que se refieren los apartados tercero (relaciones internacionales) y quinto (administración de justicia) del artículo 149.1 CE, no conllevan la reserva exclusiva al Estado, sino que en ambos se admite la intervención de la Comunidad Autónoma.¹⁸

Sorprendentemente, hasta junio del año 2010, no encontrábamos precedentes de intervención delimitadora por parte del TC en cuanto al apartado segundo del mismo precepto constitucional. Tal apartado incluye, como hemos visto, la inmigración entre las materias sobre las que el Estado tiene competencia exclusiva, sin más precisiones. Ha sido la reciente STC 31/2010 la que en el fundamento jurídico nº 83 deja sentadas las bases interpretativas sobre esta cuestión al proclamar la constitucionalidad de los tres bloques del artículo 138 EAC. Pero antes de adentrarme en el análisis de este pronunciamiento, es conveniente contextualizar el mismo en base a los antecedentes jurisprudenciales que venían siendo esgrimidos por la doctrina en sus argumentaciones sobre el tema.

Los motivos de la no previsión, tanto estatutaria como constitucional, de un reparto competencial en inmigración deben interpretarse desde una perspectiva histórica

¹⁸ MONTILLA MARTOS, J.A. «Las funciones y competencias de las Comunidades Autónomas en inmigración», en *Las Comunidades Autónomas y la inmigración*. Op. cit, pp. 45.

determinada por ser el rasgo diferenciador de la inmigración en España no el número total de inmigrantes o extranjeros existentes en nuestro país, sino más bien la brusca irrupción del fenómeno. Y así, cuando se aprobó la Constitución y los Estatutos, la inmigración era apenas socialmente perceptible, por lo que los Estatutos de Autonomía se limitaban a excepcionar sus competencias reservando esta materia al Estado.¹⁹

Pero la situación ha cambiado radicalmente en los últimos treinta y dos años, pasando de apenas 190.000 a 5.503.977 el número de extranjeros con Certificado de Registro o Tarjeta de Residencia registrados en España entre 1981 y 2013.²⁰ A este incremento numérico se une, por otra parte, el carácter estable de la inmigración llamada “económica”, lo cual ha hecho adquirir especial relevancia a los aspectos relacionados con la prestación de servicios públicos de naturaleza social: educación, sanidad, vivienda, formación profesional, cultura, primera acogida...etc., que al igual que los españoles, también demandan estos nuevos residentes, independientemente de cuál sea su situación administrativa. Constituye este hecho uno de los principales motivos por los que, siendo que todas estas materias estarían íntimamente vinculadas a los procesos de integración social y que son de competencia autonómica, exclusiva o compartida, quedaría fuera de toda duda que haya de producirse una cierta injerencia en algunas de las competencias consideradas como privado estatal según el art. 149.1.2ª CE. Por tanto, la contundente evolución del fenómeno migratorio en España impediría mantener su consideración como competencia exclusiva del Estado pese a la referencia textual, sin matices, del precepto aludido. El resultado de todo esto es que la concepción constitucional originaria debe evolucionar para adaptarse a la nueva realidad que debe regular.

Y es a la doctrina del Tribunal Constitucional —como intérprete supremo de la Constitución—, a quien corresponde lograr la adaptación de su texto a la evolución de la realidad que trata, en este caso, la inmigración, sobre todo a la vista de la consabida aversión a la reforma constitucional por parte de los representantes de las Cámaras, más allá de las urgencias perentorias con influencia europea. Hay que decir que el proceso no tiene, sin embargo, originalidad alguna o carácter excepcional, pues ya ha ocurrido

¹⁹ MOYA MALAPEIRA, D. (2010): *Competència en matèria d'immigració*. Revista Catalana de Dret Públic, Edición especial Sentència sobre l'Estatut, pp. 355-361.

²⁰ Fuente de los datos: Observatorio Permanente de la Inmigración (Secretaría General de Inmigración y Emigración, Ministerio de Empleo y Seguridad Social). La cifra de 5.503.977 extranjeros corresponde a los datos publicados a 30 de junio de 2013.

con otras materias, incluso sin haberse producido un cambio sociológico tan notorio y relevante.²¹

Un ejemplo que ya se ha adelantaba más arriba sería el caso de las *relaciones internacionales*, las cuales se consideraban en los primeros años de desarrollo constitucional una materia reservada íntegra y exclusivamente al Estado en virtud de la dicción literal del art. 149.1.3ª CE, el cual impedía cualquier actuación autonómica con proyección internacional. Sin embargo, esa doctrina ha evolucionado y el propio Tribunal aceptó en su STC 165/1994, no sólo que la incorporación de normas europeas a nuestro ordenamiento era competencia del Estado o de la Comunidad Autónoma (según quién fuera titular de la materia afectada conforme al reparto interno), sino además que la competencia exclusiva del Estado sobre relaciones internacionales se concretaba a un determinado espacio y no impedía las “actividades de relevancia internacional de las Comunidades Autónomas”.²²

Encontramos otro ejemplo significativo en relación a la *administración de justicia* (art. 149.1.5ª CE) cuya dicción literal parecía dejar a las CCAA al margen del ejercicio competencial en esta materia. Sin embargo, ello no impidió la conformidad constitucional de las denominadas “cláusulas subrogatorias” incluidas en los primeros Estatutos en virtud de las cuales los gobiernos autonómicos podían asumir las competencias que hasta entonces ejercía el Gobierno del Estado con carácter exclusivo. Pese a la rotundidad del precepto constitucional el Alto Tribunal realizó en su STC 56/1990 una interpretación competencial integradora, a partir de la cual las CCAA pudieron asumir competencias sobre administración de justicia, y en concreto sobre la “administración de la administración de justicia”.²³

²¹ MONTILLA MARTOS, J.A. (2011): *Las competencias autonómicas en inmigración tras la STC 31/2010*. Revista d'Estudis Autonòmics i Federals, núm. 14, octubre 2011, pp. 152-185.

²² Sentencia del Tribunal Constitucional (Sala Pleno) nº 165/1994, de 26 de mayo. RTC 1994\165: “...Estas actividades de relación internacional son consustanciales al desarrollo del ámbito competencial de las Comunidades Autónomas, sin que, por otro lado, tengan que suponer una usurpación o estorbo del poder del Estado ni poner en juego su responsabilidad internacional; sin que, por otra parte, sea necesaria una disposición constitucional o estatutaria que aluda específicamente a tales actividades de relevancia internacional”.

²³ Sentencia del Tribunal Constitucional (Sala Pleno) nº 56/1990, de 29 de marzo. RTC 1990\56: “...En cuanto no resultan elemento esencial de la función jurisdiccional y del autogobierno del Poder Judicial, cabe aceptar que las Comunidades Autónomas asuman competencias sobre esos medios personales y materiales (...). Lo que la cláusula subrogatoria supone es aceptar el deslinde que el Estado realiza entre Administración de Justicia en sentido estricto y «administración de la Administración de Justicia»; las Comunidades Autónomas asumen así una competencia por remisión a ese deslinde...”

Otros pronunciamientos del Tribunal Constitucional anteriores a la STC 31/2010, entendieron que los títulos específicos de las CCAA debían imponerse al genérico del Estado, impidiendo así la expansión de la competencia estatal a los ámbitos sectoriales. El primer antecedente aplicable sería la STC 71/1982, en la que se trataba de dirimir la prevalencia entre los títulos competenciales *defensa del consumidor* y *sanidad*. La solución adoptada se fundamentó en el carácter específico de la sanidad respecto al plural de la defensa del consumidor, concluyendo que la regla de más amplio alcance debía ceder ante la más especial.²⁴

En aplicación de los criterios interpretativos utilizados por la doctrina constitucional, es posible argumentar que debe imponerse la especialidad de la competencia autonómica sobre políticas de integración social frente al entendimiento genérico de la inmigración como competencia de titularidad exclusiva estatal. Ciertamente es que el Estado cuenta con títulos competenciales para regular la integración social de los inmigrantes, pero no a través de uno genérico como el derivado del artículo 149.1.2ª CE, sino de títulos sectoriales que lo habilitan para establecer las bases o el marco general. Por ello, sería necesario analizar en cada supuesto la capacidad de actuación del Estado, cuestión importante por cuanto supone la delimitación del ámbito de complemento normativo que corresponde a las CCAA.

Sin embargo, en este modelo de reparto competencial en relación a la integración social del colectivo inmigrante, la intervención estatal no derivaría únicamente de su competencia para establecer las bases, sino también del *deber constitucional de colaboración*. El Tribunal Constitucional ha defendido el sentido positivo de ese deber en virtud del cual tanto los poderes centrales como los autonómicos deben facilitar que se cumplan adecuadamente las responsabilidades de cada cual en el ejercicio de sus competencias. Se trata de un deber constitucional que vincula a las distintas instancias políticas sin alterar el reparto competencial y sólo incidiendo en las modalidades de ejercicio de las mismas. Son ilustrativas al respecto las Sentencias del TC 80/1985²⁵ y la 152/1988.²⁶ En ambas se establece que, según

²⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional (Sala Pleno) nº 71/1982, de 30 de noviembre. RTC 1982\71: “...Cuando una materia, como la disciplina sanitaria de los productos alimenticios, puede ser incluida en dos títulos competenciales distintos, como la sanidad y la defensa del consumidor, el carácter específico de la sanidad, respecto del plural de la defensa del consumidor, determina que su inclusión en la regla de más amplio alcance debe ceder ante la regla más especial, que es, por tanto, la de aplicación preferente...”

²⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional (Sala Pleno) nº 80/1985, de 4 de julio. RTC 1985\80: “...El Estado y las Comunidades Autónomas están sometidos recíprocamente a un deber general de

doctrina constitucional, la necesidad de información recíproca entre ambos niveles administrativos no crea competencia alguna para el Estado. El hecho de que no conste una competencia estatal de coordinación reconocida, no significa que no exista un deber general de colaboración del que deriva la obligación para las autoridades estatales y autónomas de suministrar recíprocamente información, la cual no implicaría extensión de las competencias estatales, ni puede ser impuesto coercitivamente por el Estado. Y así, una lectura combinada del criterio interpretativo de la preferencia del título competencial específico, junto con la evolución jurisprudencial sobre el alcance de las competencias exclusivas del Estado, unido a la defensa del deber de colaboración, permite apostar por un entendimiento compartido de la competencia en inmigración, al menos en el pilar correspondiente a la integración de los inmigrantes en la sociedad de acogida.²⁷

Por otro lado, estaría la asunción estatutaria por parte de algunas CCAA de la competencia ejecutiva laboral en materia de autorizaciones de trabajo a los extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en su territorio. Esta cuestión recae sobre otra competencia considerada exclusiva por el artículo 149.1.2ª CE, la extranjería, y resulta infinitamente más controvertida que la anterior por cuanto no todas las autonomías dispensan a esta materia el mismo tratamiento en sus respectivas normas institucionales básicas. Sin perjuicio de que este aspecto se tratará en profundidad en el apartado tercero de este capítulo, es necesario, llegados a este punto, analizar la primera Sentencia dictada por el Tribunal Constitucional con respecto al Estatuto de Autonomía de Cataluña en la que se dirimen buena parte de las controversias suscitadas en torno a estas y otras cuestiones.²⁸

colaboración, que no es preciso justificar en preceptos concretos (Sentencia 18/1982), porque es de esencia al modelo de organización territorial del Estado implantado por la Constitución y que para la materia que ahora nos ocupa viene recordado explícitamente en el Real Decreto 1674/1981...”

²⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional (Sala Pleno) nº 152/1988, de 20 de julio. RTC 1988\152: “...El principio de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas que, como ha reiterado este Tribunal, es implícito al sistema de las autonomías, no necesita justificarse en preceptos constitucionales o estatutarios determinados...”

²⁷ MONTILLA MARTOS, J.A.; VIDAL FUEYO, C. (2007): *Las competencias en inmigración del Estado y de las Comunidades Autónomas*. Foro Inmigración y Ciudadanía, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Colección FORO nº 15.

²⁸ Las otras seis Sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional en los diferentes recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra el Estatuto de Autonomía de Cataluña son, por orden cronológico: STC 46/2010, de 8 de septiembre, en el recurso planteado por la Comunidad Autónoma de Aragón; STC 47/2010, de 8 de septiembre, en el planteado por la Comunidad Autónoma de Baleares; STC 48/2010, de 9 de septiembre, en el planteado por la Comunidad Valenciana; STC 49/2010, de 29 de septiembre, en el planteado por la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia; STC 137/2010, de 16

El acontecimiento más trascendental en cuestión de determinación de competencias estatales y autonómicas en materia de políticas migratorias, tuvo lugar con la publicación de la Sentencia 31/2010, de 28 de junio, del Tribunal Constitucional. Este hecho supone un antes y un después en la regulación y el tratamiento de esta materia. La STC 31/2010 se ha convertido en el prisma a través del cual habrá que enfocar cualquier análisis relacionado con el hecho migratorio en lo tocante a la distribución formal y material de las funciones y competencias que corresponde ejercer al conjunto de actores que intervienen en su proceso. La importancia de esta decisión respecto a las competencias sobre inmigración resulta de primer orden porque es la primera vez que el TC se pronuncia sobre este tema y, además, a través de un examen directo de la norma estatutaria. Hasta ahora las decisiones del Tribunal Constitucional se habían realizado fundamentalmente desde la perspectiva de los derechos de los extranjeros, hasta el punto de declararse la inconstitucionalidad de diversos preceptos de la legislación de extranjería en la Sentencia 236/2007, de 7 de noviembre.²⁹

En el dictamen que ahora se analiza el TC resuelve el primero de los siete recursos de inconstitucionalidad que se interpusieron contra determinados preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, en concreto, el recurso presentado por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados, cuya admisión a trámite fue publicada en el BOE de 9 de octubre de 2006.³⁰ En él se contienen planteamientos decisivos en materia de distribución de competencias entre el Estado y las CCAA, y es el primero que se pronuncia expresamente sobre la competencia en materia de inmigración, concretamente lo hace en su fundamento jurídico nº 83. En dicho fundamento centraré la explicación que sigue sin perjuicio de revisar, siquiera sea someramente, otros pasajes relacionados igualmente con el tema de estudio que aquí nos ocupa, así como los interesantes votos particulares que completan la Sentencia.

de diciembre, en el planteado por el Defensor del Pueblo; y STC 138/2010, de 16 de diciembre, en el planteado por la Comunidad Autónoma de La Rioja.

²⁹ Para una información completa sobre esta Sentencia y sus consecuencias ver VIDAL FUEYO, C. (2009): *La jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de derechos fundamentales de los extranjeros a la luz de la STC 236/2007*. Revista española de Derecho Constitucional, nº 85, enero-abril, pp. 353-379.

³⁰ Recurso de inconstitucionalidad 8045/2006, interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados contra determinados artículos de la Ley orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña (BOE nº 241, de 09/10/06).

Resulta perentorio circunscribir, para entender el resultado jurisprudencial, algunos de los fundamentos jurídicos en los que basan su recurso los diputados del Partido Popular, así como el Parlamento catalán sus alegaciones. En el bloque II de fundamentos de derecho del recurso, denominado “*Fundamentos jurídico-constitucionales: motivos de inconstitucionalidad*”, se hace alusión, con carácter general, a la no intercambiabilidad de la función constitucional del Estatuto de Autonomía con la que correspondería a otras leyes orgánicas como las contenidas en el art. 150.2 CE, así como al resto de argumentos en los que se basará la posible inconstitucionalidad de los artículos y disposiciones impugnadas. Se trata esta de una de las de mayor trascendencia porque se sitúa en la base de muchas de las decisiones adoptadas, especialmente en las que afectan a la relación entre el Estatuto y las leyes estatales.

La STC 31/2010 parte expresamente de la afirmación de que los estatutos “se integran en el ordenamiento bajo la forma de un tipo específico de ley estatal: la ley orgánica”, entendiéndolo que su posición en el sistema de fuentes es la característica de las leyes orgánicas, esto es, la de normas legales que se relacionan con otras normas con arreglo a dos criterios de ordenación: el jerárquico y el competencial. En tanto que normas legales, el principio que ordena su relación con la CE en términos de subordinación absoluta es el de jerarquía. En cuanto normas legales a las que queda reservada la regulación de ciertas materias, el principio que determina su relación con otras normas legales, cuya validez constitucional se hace depender de su respeto al ámbito reservado a la ley orgánica es el de competencia. Se produce aquí la afirmación esencial de la Sentencia para determinar la posición de los estatutos respecto de las leyes estatales: son leyes orgánicas y se relacionan con el resto de la legislación estatal según el criterio propio de éstas, esto es, el principio de competencia material. De esta forma se desconoce (o más bien se niega) la función del Estatuto como complemento de la Constitución en materia territorial.³¹

Otro de los planteamientos previos a los que hay que hacer alusión aquí —por su incidencia particular en la materia que tratamos— es el pasaje en el que, refiriéndose a las diversas extralimitaciones en que incurre el Estatuto catalán, reseña el Tribunal su

³¹ ALBERTÍ ROVIRA, E. (2010): *Concepto y función del Estatuto de Autonomía en la Sentencia 31/2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*. Revista Catalana de Dret Públic, Edición especial Sentència sobre l'Estatut, pp. 81-85.

empeño en imponer criterios de obligada observancia que tienen que seguir los órganos de la Administración del Estado en los procedimientos de actuación, especialmente cuando la Generalitat se asegura su participación en determinadas competencias consideradas estatales. Y de forma casi complementaria y al respecto de la idoneidad del Estatuto como instrumento jurídico por el que se puede determinar la forma en que el Estado debe ejercer algunas competencias, el Magistrado Jorge Rodríguez-Zapata Pérez alega, en un voto particular a la STC 31/2010, que la existencia de interés, afectación o competencias implícitas no es suficiente para entender que el Estatuto es el instrumento normativo adecuado para regular cuestiones sobre las que no se tenga o bien competencia exclusiva o bien competencia compartida.

Se verá más adelante que uno de los principales objetivos de la reforma estatutaria catalana consistió en mediatizar los efectos limitadores de la norma institucional básica mediante la utilización de una serie de técnicas en materia de competencias: en primer lugar, una definición general de las tipologías competenciales que distingue entre competencias exclusivas, compartidas y ejecutivas. En segundo lugar, la incorporación de una serie de criterios y mecanismos tendentes a preservar el nivel competencial de la Generalitat, como la incorporación de mecanismos de participación en el ejercicio de competencias estatales. Y en tercer lugar, una regulación muy extensa y detallada del régimen competencial de cada materia por la que se determina, incluso, la lista de submaterias.

El impacto de la STC sobre este ámbito estatutario ha sido muy grande y bastante negativo, porque en la práctica la Sentencia supone que las definiciones que contiene el Estatuto no son determinantes en sí mismas, en la medida en que el Tribunal considera que la definición competencial sólo tiene dos parámetros vinculantes: la CE y la doctrina que establezca el propio Tribunal como su intérprete supremo. Esto se traduce en la desnaturalización del concepto de competencia exclusiva, al ser totalmente relativizado en el sentido de hacer prevalecer el juego sin límites de las competencias estatales del artículo 149.1 CE por encima de las definiciones estatutarias.³²

Otro efecto muy importante de la Sentencia es el de evitar que el Estatuto contemple las competencias compartidas desde una perspectiva que enfatice la

³² BARCELÓ I SERRAMALERA, M. (2010): *La doctrina de la Sentencia 31/2010 sobre la definición estatutaria de las categorías competenciales*. Revista Catalana de Dret Públic, Edición especial Sentència sobre l'Estatut, pp. 251-257.

naturaleza legislativa de las competencias básicas y su alcance limitado derivado del necesario respeto al espacio competencial autonómico. En este punto, el Tribunal deja bien claro que las bases pueden extenderse al ámbito reglamentario e incluso ejecutivo y rechaza la idea de que las bases deban considerarse necesariamente como un mínimo común normativo contenido en normas con rango de ley, salvo los supuestos excepcionales que determinen la Constitución y el Estatuto. En el ámbito de las competencias ejecutivas, el Tribunal también rechaza la propuesta del Estatuto catalán (art. 112 EAC), en el sentido de permitir a la Generalitat ejercer una potestad reglamentaria de segundo grado, potestad que el Tribunal circunscribe a los ámbitos estrictamente organizativos o vinculados directamente a la prestación de servicios o a aspectos meramente funcionales de las tareas administrativas de ejecución.³³

Un claro ejemplo de estas regulaciones —que tienen el efecto de crear situaciones de codecisión transformadoras de las competencias exclusivas del Estado en competencias concurrentes o compartidas—, y que queda matizado por la decisión e interpretación del Tribunal al respecto, puede verse en los apartados 2 y 3 del artículo 138 EAC dedicado a la “Inmigración”, y cuya constitucionalidad fue puesta en duda por los recurrentes.

Pero antes de comenzar con el estudio de todos los planteamientos contenidos en este precepto, me parece oportuno hacer algunas consideraciones previas sobre la razón última por la que el texto de un mismo artículo suscita interpretaciones tan opuestas y al tiempo tan asumidas por las respectivas posiciones. La explicación, que se ha abordado al principio de este capítulo, radicaría en la inclusión en el artículo 149.1.2ª CE de los términos “inmigración” y “extranjería”, —junto con los menos controvertidos de “nacionalidad”, “emigración” y “derecho de asilo”— como competencias estatales de carácter exclusivo, unido a la imprecisión semántica de ambas expresiones.

Pese a que yo misma he optado por la delimitación conceptual que sobre ambos términos propuso el Consejo Consultivo de Cataluña en su Dictamen 269/2005, resulta evidente que no existe un acuerdo previo en cuanto a las definiciones de las que hay que partir para construir los actores sus respectivos discursos en el desarrollo del procedimiento judicial que estudiamos. Y así, mientras unos entienden la inmigración y

³³ BAYONA ROCAMORA, A. (2010): *La doctrina del Tribunal Constitucional sobre la definición de competencias. Las competencias exclusivas, las compartidas y las ejecutivas*. Revista Catalana de Dret Públic, Edición especial Sentència sobre l'Estatut, pp. 258-261.

la extranjería como dos materias competenciales totalmente separadas e impermeables, otros parten de la absoluta imbricación entre ambos conceptos.

La definición que dieron del concepto *inmigración* los letrados del Parlamento catalán en sus alegaciones frente al recurso de inconstitucionalidad, es perfectamente coherente con la aclaración que ofrecía aquel Dictamen. En ambos documentos se parte de la consideración de este fenómeno (así lo denominan) como “intento de circulación de *personas* por razones económicas o políticas y con voluntad de permanencia prolongada”. Y es, además, exactamente el mismo sentido que el legislador estatutario le atribuye en la redacción del artículo 138 EAC, en el que, bajo el epígrafe “Inmigración” se refiere todo el tiempo a las *personas inmigradas* (sin que quepa entender en ningún momento que estas personas sean exclusivamente extranjeros no comunitarios), e intenta salvar esta posible confusión evitando en el articulado el uso de la palabra *inmigrante*.³⁴ De hecho, sí habla específicamente de extranjeros cuando se refiere a la “autorización de trabajo de los *extranjeros* cuya relación laboral se desarrolle en Cataluña”, a la “competencia (...) en materia de entrada y residencia de *extranjeros*”, y a la “determinación del contingente de trabajadores *extranjeros*”. En el resto del precepto se refiere a personas, cualquiera que sea su nacionalidad. Pero sorprendentemente y en clara contradicción con lo expuesto hasta ahora, la propia Abogacía de la Generalitat hacía —en el mismo escrito de alegaciones frente al recurso de los Populares— afirmaciones que evocaban una visión eminentemente paternalista de la inmigración bastante alejadas, por cierto, de los planteamientos estatutarios.³⁵

³⁴ Artículo 138 EAC— “*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 a) y la aplicación del régimen de inspección y sanción. 3. Corresponde a la Generalitat la participación en las decisiones del Estado sobre inmigración con especial trascendencia para Cataluña y, en particular, la participación preceptiva previa en la determinación del contingente de trabajadores extranjeros a través de los mecanismos previstos en el Título V”.

³⁵Una de estas afirmaciones decía textualmente lo siguiente: “Uno no sabe qué mundo y qué realidad viven los recurrentes; tampoco sabe qué definición dan de persona ni qué derechos reconocen a quienes no tienen ni su color de piel, ni su habla, ni su cultura; seguramente nadie de ellos fue nunca ni inmigrante

Volviendo al legislador catalán, es oportuno traer a colación y aplaudir la aplicación del mismo principio de coherencia terminológica en la concepción y redacción de la Llei 10/2010, d'acollida de les persones immigrades i de les retornades a Catalunya en la que, durante todo el texto, se refiere a los inmigrados y regresados, haciendo sólo mención a su condición de extranjeros cuando ello supone un aspecto distintivo.³⁶ La constitucionalidad de esta ley, curiosamente, no fue puesta en duda ni por el Grupo Parlamentario Popular ni por ninguna otra fuerza política. Únicamente el Defensor del Pueblo interpuso recurso de inconstitucionalidad contra esta Ley autonómica, concretamente al respecto de su artículo 9, en el cual se antepone el catalán como lengua preferente sobre el castellano en los servicios de primera acogida.³⁷ Este recurso seguía pendiente de resolución en enero de 2014.

Al hilo de toda esta confusión de definiciones cabe destacar dos de las afirmaciones que encontramos en la STC 31/2010 y que vienen a causar algo más de desconcierto. Me refiero a las frases “al Estado ha de corresponder, con carácter exclusivo, la competencia en cuya virtud se disciplina el régimen jurídico que hace del extranjero un inmigrante” y “el Estado es titular de la competencia *preferente* entre las que concurren a la regulación del régimen jurídico de los extranjeros en tanto que inmigrantes”. El problema está en que, más allá de estas referencias, no precisa el Tribunal qué elementos o hasta qué nivel de concreción debe el Estado de manera exclusiva regular el *régimen jurídico que hace del extranjero un inmigrante*, abriendo así las puertas a una comprensión restrictiva del ámbito competencial autonómico cuando pueda afectar al régimen de extranjería o a las políticas migratorias.³⁸

Podremos comprobar a continuación que, tanto el Grupo Popular (recurrente) como el Parlamento catalán (demandado), como el Tribunal Constitucional parten del entendimiento de la *inmigración* como materia competencial vinculada a los

ni emigrante, ni resulte capaz de compadecer la condición humana. La visión de la inmigración, y de la intervención pública que la regula e incide en ella, que transparentan los recurrentes, más allá de análisis del contexto y su evolución, nos prohíbe coincidir con ellos tanto en el diagnóstico cuanto en los remedios...”

³⁶ Ley 10/2010, de 7 de mayo, de acogida de las personas inmigradas y de las regresadas a Cataluña (BOE nº 139, de 08/06/10).

³⁷ Recurso del Defensor del Pueblo núm. 2/2010, de 13 de agosto de 2010, en relación con el artículo 9, apartados 2,4 y 5, de la Ley de Cataluña 10/2010, de 7 de mayo, de acogida de las personas inmigradas y de las regresadas a Cataluña.

³⁸ APARICIO WILHELMI, M. (2010): *La decisión sobre las competencias relacionadas con la inmigración*. Revista Catalana de Dret Públic, Edición especial Sentència sobre l'Estatut, pp. 349-354.

desplazamientos de extranjeros no comunitarios por causas fundamentalmente económicas y/o políticas, y no sencillamente a los desplazamientos de personas por las mismas causas, como cabría inferir del tenor literal del art. 138 EAC, y en base a ello elaboran sus argumentaciones. Por este motivo, realizaré una descripción sistemática de lo acontecido y procederé a su análisis desde un punto de vista eminentemente jurídico tomando en consideración las reflexiones de todas las partes tal y como han sido plasmadas en sus escritos.

La parte recurrente argumenta, en la página 207 y siguientes del recurso de inconstitucionalidad, que el artículo 138 EAC atribuye a la Generalitat competencias en materia de inmigración, por lo que estaría vulnerando el art. 149.1.2ª CE. Para ello, estructura sus explicaciones en tres apartados, referidos cada uno de ellos a los tres en los que se divide el precepto impugnado, haciendo lo propio tanto la Abogacía del Estado en sus alegaciones como el Tribunal Constitucional en la sentencia. Sistematizaré de igual forma mis razonamientos para una mejor exposición.

Dentro del apartado de consideraciones generales la recurrente parte de una postura categórica y tajante al afirmar que, siendo la inmigración una materia de competencia exclusiva del Estado, la misma no puede ser objeto de atribución por la vía estatutaria a una Comunidad Autónoma. Al respecto, los letrados del Parlamento catalán esgrimen, en defensa de la constitucionalidad del precepto, que los diversos aspectos que en él se regulan no constituyen precisamente el núcleo de lo que se entiende por “inmigración”, dando a continuación la definición del término a la que ya me he referido anteriormente. Y la sentencia recoge ambas posturas y concluye que el art. 138 EAC no es contrario a la Constitución porque “ha de interpretarse en el sentido de que la referencia a la *inmigración* no se corresponde con esta materia constitucional, competencia exclusiva del Estado, sino con otras materias sobre las que puede asumir competencias la Comunidad Autónoma”.

Si atendemos a los enunciados ofrecidos por la Real Academia Española, vemos que determinados matices (como el de las razones económicas o políticas) han sido convenientemente añadidos en la definición planteada por la parte demandada. Su argumento principal se fundamenta en la dimensión (cuantitativa y cualitativa) radicalmente distinta de los movimientos migratorios hacia España y Cataluña en el año 1978 y lo que era en ese momento (año 2006). En aquel tiempo los flujos se desarrollaban exclusivamente hacia el exterior, por lo que el legislador constituyente

destacó principalmente el control de fronteras y el servicio de Embajadas y Consulados —tareas ambas ligadas a funciones del Estado— para asegurar en el extranjero el apoyo a los nacionales y facilitar su relación con el país. Pero nada previó, por razones obvias, con respecto a otros aspectos de los movimientos migratorios, que ahora inevitablemente están sobre la mesa, y que en muchos casos ya no corren a cargo de la administración estatal o bien se refieren a competencias respecto a las que su asignación a la administración autonómica o local es pacífica, como serían el padrón municipal, la sanidad, la educación, la vivienda o la asistencia social.³⁹

Al respecto del apartado primero del art. 138 EAC la parte recurrente destaca el hecho de que el Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña, en su dictamen 269 sobre la propuesta del Estatuto, saliera al paso de su perplejidad ante el enunciado de este artículo claramente inconstitucional por atribuirse una competencia estatal exclusiva, admitiendo que las que se enumeran son funciones que se integran en la competencia autonómica sobre asistencia social.⁴⁰ Contrariamente a aquel argumento, insiste la demandante en que lo cierto y seguro es que ese artículo del Estatuto atribuye competencias en materia de inmigración y no en materia de servicios sociales, de lo que ya se ocupa la norma en su art. 166.

Llama la atención el escaso rigor jurídico de esta afirmación, ya que de entrada, el precepto impugnado no alude (como tampoco lo hacía el entonces artículo 147 de la propuesta de Estatuto) ni una sola vez a los servicios sociales ni a la asistencia social, sino a la *primera acogida* y a la *integración*, cuestiones ambas que se pueden desligar completamente de aquellos conceptos, pues poco o nada tendrían que ver con estos desde un enfoque no paternalista de la inmigración.⁴¹

³⁹ AGUADO I CUDOLÀ, V. (2010): *La decisión del Tribunal Constitucional con respecto a las competencias sobre inmigración en el Estatuto de Cataluña de 2006*. Revista Catalana de Dret Públic, Edición especial Sentència sobre l'Estatut, pp. 362-368.

⁴⁰ Ver Dictamen 269/2005, del Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña, pp. 57.

⁴¹ Texto del Artículo 138 (antes art. 147) de la Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, aprobada por el Pleno del Parlamento de Cataluña en fecha 30 de septiembre de 2005: “Art. 138—Inmigración. 1. Corresponde a la Generalidad la competencia exclusiva en materia de régimen de acogida e integración de las personas inmigradas, que incluye en todo caso: a) El establecimiento y la regulación de garantías con relación a los derechos y los deberes de las personas inmigradas. b) El establecimiento y la regulación de las medidas necesarias para la integración social y económica de las personas inmigradas y para su participación en los asuntos públicos. c) El establecimiento por ley de un marco de referencia para la acogida e integración de las personas inmigradas. d) 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. 2. La Generalidad es competente para ejecutar la legislación estatal y europea en materia de trabajo de los extranjeros. Esta competencia incluye en todo caso: a) La tramitación y la resolución de los permisos y de las autorizaciones de trabajo por cuenta propia o ajena. b) La

Sin embargo, pese a la claridad del asunto, el recurrente atribuye esta confusión a un cuasi-diabólico juego de palabras en el que se parte del entendimiento de que cuando la Constitución habla de inmigración significa una cosa pero que cuando lo utiliza el Estatuto significa otra, siendo que en ambos casos de lo que se está hablando es de la distribución de competencias y sin perder de vista que el Estatuto debe tener por límite y referencia la propia CE. Asimismo, llega a la conclusión de que si en la Constitución se distingue la inmigración de la nacionalidad, la emigración, la extranjería y el derecho de asilo, es que inmigración no es nada de eso y, por tanto, no se puede identificar con extranjería. Considera la parte demandante que la inmigración es y tiene que ser algo distinto de la extranjería y que ese algo distinto, como mínimo, ha de incluir la primera acogida. Vemos así que, como ya se advertía más arriba, se toman ambos términos (inmigración y extranjería) como departamentos incomunicados que se excluyen mutuamente y, dado que se parte de una concepción definitivamente errónea, la conclusión ha de estar necesariamente equivocada.

Otro de los grandes errores que cometen todos los actores es el de no detenerse en ningún momento a delimitar qué potestades concretas cabría incluir en cada una de las materias competenciales que se discuten, pues si no existe un acuerdo unánime en el alcance material de las competencias, es imposible definir exactamente su alcance formal. Y así, en cuanto a la *primera acogida*, el precepto atribuye a la Generalitat esta competencia con carácter exclusivo —lo cual implica la potestad legislativa, la reglamentaria y la función ejecutiva— y explica sucintamente lo que debe entenderse como tal al referirse a las actuaciones socio-sanitarias y de orientación. Por supuesto que ello no quiere decir que esta materia se agote en estos actos (como afirma el recurrente), pero lo que sí se desprende de este enunciado y no puede negarse es que se trata de una competencia que se incardina exclusivamente en la inmigración —entendida como la llegada a un territorio de personas que antes no estaban—, y que no necesariamente tiene que estar subsumida en la competencia autonómica en materia de servicios sociales. Con respecto a la *integración*, sin embargo, el recurso se muestra de

tramitación y la resolución de los recursos presentados con relación a los expedientes a que se refiere la letra a, la emisión de los informes legalmente establecidos sobre la situación laboral de los extranjeros y la aplicación del régimen de inspección y sanción. 3. En el marco de la Comisión Bilateral Generalidad – Estado, deben establecerse: a) El número, el lugar de origen y la capacitación profesional del cupo de personas inmigrantes con destino a Cataluña, de acuerdo con las necesidades y las previsiones de trabajo y de desarrollo económico. b) Las decisiones estatales sobre inmigración, tanto las relativas a las normas sobre extranjería como los acuerdos internacionales y los actos ejecutivos de especial trascendencia para Cataluña”.

acuerdo con el tratamiento que hace de la cuestión el art. 138 EAC, pero matiza que debería haberse incluido en un precepto aparte, en el lugar oportuno, pero que en ningún caso justificaría la asunción de competencias formalmente referidas a la materia de inmigración, que es de la exclusiva titularidad del Estado.

La manera en que los letrados del Parlamento catalán despachan la conformidad constitucional de este apartado primero llama la atención, pues prácticamente se limitan a decir que es arbitrario rechazar la posibilidad de considerar como competencia exclusiva de las administraciones descentralizadas sus intervenciones respecto a la inmigración. Consideran que el precepto es respetuoso con el orden constitucional en todos sus párrafos y que en ningún caso afecta al núcleo duro de la materia inmigración, esgrimiendo el hecho conocido de que actualmente las administraciones territoriales son las únicas que desarrollan actividad en estos ámbitos, sin que el Estado actúe para nada en los mismos.

La propia Sentencia del Tribunal Constitucional vino a suplir, más o menos certeramente, la falta de argumentaciones jurídicas contundentes por ambas partes. Así, consideró que el precepto impugnado admitía una interpretación conforme con la Constitución si se entendía que las potestades en él recogidas no se traducían en la atribución a la Generalitat de competencia alguna en materia de inmigración, siendo lo relevante a la hora de pronunciarse sobre la constitucionalidad del precepto no su rúbrica o la denominación de la materia o título competencial en cuestión, sino el alcance material de las concretas competencias o potestades estatutariamente atribuidas a la Comunidad Autónoma. Vemos entonces que, con respecto a la competencia exclusiva en materia de *primera acogida* —que parece ser el único punto controvertido— el Tribunal entiende que debe circunscribirse a las primeras actuaciones socio-sanitarias y de orientación, considerándolas manifestaciones de la competencia asumida en materia de asistencia social, de modo que la exclusividad con que se define la competencia autonómica estaría limitada por la competencia exclusiva reservada al Estado *ex art. 149.1.2ª CE*. Para llegar a esta aserción, reconoce el Tribunal que la evolución del fenómeno migratorio en España impide enervar los títulos competenciales sectoriales de las Comunidades Autónomas (que inciden también en la población migrante), en base a una competencia estatal *ex art. 149.1.2ª CE* de alcance ilimitado.

A la vista de los tres documentos analizados es posible extraer la conclusión de que todos ellos parten —independientemente de las soluciones a las que llegan— de

otro grave error conceptual que residiría en el empeño de seguir tratando el hecho migratorio desde un punto de vista eminentemente paternalista. La prueba evidente es que los tres actores, demandante, demandado y Tribunal, estarían de acuerdo en equiparar semánticamente la primera acogida con la asistencia social, cuando ello no es del todo correcto. El antecedente nº 75 de la Sentencia resalta que sólo la letra a) del apartado primero del art. 138 EAC proclama la competencia exclusiva en materia de primera acogida de las personas inmigradas, lo que incluiría las actuaciones socio-sanitarias y de orientación. Afirma el Tribunal que el verbo *incluir* evidenciaría que tal competencia exclusiva queda circunscrita a dichas actuaciones. Sin embargo, esta interpretación no es exacta a todas luces, y lo que estaría haciendo el TC es una exégesis bastante *sui generis* del término “incluirá” con la finalidad de proporcionarle algún sentido a su argumentación.

Siendo notoria esta confusión por parte incluso del juzgador, parece claro que lo que realmente está haciendo el artículo 138.1 a) EAC es poner de manifiesto la existencia de una competencia de nueva creación formal, que no real, y que es la de primera acogida de las personas inmigradas, y atribuirle con carácter exclusivo a la Generalitat, pues de lo contrario la hubiera regulado en el artículo 166 EAC.⁴² Y dado que este carácter exclusivo se traduce en la potestad para legislar sobre dicha materia, excepcionando cualquier injerencia del Estado, el Parlamento catalán hizo lo propio con la aprobación de la Llei 10/2010, d’acollida de les persones immigrades i de les retornades a Catalunya, donde se define la *acogida* como “la primera etapa del proceso de integración de la persona en la sociedad en la que se establece con vocación de permanecer de manera estable”.

En cuanto al contenido del apartado 2 del art. 138 EAC, los diputados recurrentes entienden que también es contrario al art. 149.1.2ª CE por cuanto la competencia ejecutiva en materia de autorización de trabajo de los extranjeros, que se atribuye la Generalitat, es una competencia ejecutiva en materia de inmigración —o incluso de extranjería—, por lo que sólo puede corresponder al Estado. Nuevamente aquí el demandante saca a colación el propio Dictamen 269 del Consejo Consultivo de la Generalidad sobre la propuesta de Estatuto, el cual salvaba la dudosa constitucionalidad del precepto haciendo un ejercicio de interpretación un tanto acrobática, como la denominan en el recurso.

⁴² APARICIO WILHELMI, M. (2010). Op. cit, pp. 356.

Se refiere esta curiosa calificación a la forma en que el propio Consejo contraargumentaba en aquel dictamen las dos rotundas afirmaciones con las que comenzaba su análisis. En ellas explicaba, por un lado, que de los dos títulos en conflicto sería necesario otorgarle prevalencia al de inmigración, al ser más específico y concreto que el de trabajo. Y por otro lado, que el permiso de trabajo está regulado en la legislación de extranjería y no en la legislación laboral, pues sólo se exige para los extranjeros inmigrantes y a menudo es una condición para la concesión del permiso de residencia. Sin embargo, acto seguido enumeraba el mismo dictamen una serie de preceptos de la Ley de Extranjería y de su Reglamento de desarrollo que vendrían a justificar que los permisos de trabajo de los extranjeros estarían ligados al ámbito laboral y no al migratorio por cuanto con estas autorizaciones se pretende ordenar las relaciones laborales y el mercado de trabajo, y no racionalizar el flujo migratorio. En efecto, se trataba de una suerte de acrobacia.

Otro argumento bastante convincente de los diputados del Grupo Popular era que si se trataba de una competencia ejecutiva que afectaba esencialmente al ámbito laboral, el legislador estatutario podría haberla incluido en el artículo 170 (que regula la materia de “Trabajo y relaciones laborales”), y no en el 138. Por su parte, la Abogacía de la Generalitat vuelve a oponer una argumentación muy poco elaborada que se encargará de completar el propio Tribunal en su sentencia. Fundamenta esta parte su defensa, exclusivamente, en que la competencia ejecutiva en materia de autorización de trabajo de los extranjeros es estrictamente laboral y no de inmigración, por lo que efectivamente cabe atribuirla a la Generalidad en base al artículo 170 EAC y a su antecedente normativo, el art. 11.2 EAC de 1979.⁴³ Destaca la parte recurrida que el antiguo artículo 11.2 EAC sí hacía salvedad de las competencias en materia de migraciones interiores y exteriores, reservándolas al Estado, cosa que ya no hace el vigente art. 170 EAC, que tiene su base constitucional en el art. 149.1.7 CE.⁴⁴ Además, insiste la recurrida en que se atienda al tenor literal del propio precepto impugnado pues en él se dice claramente que la competencia se ejercerá en necesaria coordinación con la que corresponde al Estado en materia de entrada y residencia de extranjeros, ya que esta

⁴³ Aunque en el mismo recurso se solicitó la declaración de inconstitucionalidad de los apartados 1.d), 1.i) y 2 de este art. 170 EAC, la STC 31/2010 declara que son conformes a la Constitución Española.

⁴⁴ Art. 149.1.7 CE: “El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: 7. Legislación laboral; sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas”.

fórmula asegura la adecuación del ejercicio de la competencia autonómica ejecutiva a las decisiones estatales relacionadas con la entrada y residencia.

La sentencia del Constitucional va, de nuevo, más allá de este razonamiento, destacando igualmente la mención a la necesaria coordinación, lo que dispararía cualquier duda sobre el respeto a las competencias estatales, e insiste en que el Estado no puede hacer entera abstracción de las competencias sectoriales atribuidas a las Comunidades Autónomas, como sería el caso de la competencia ejecutiva en materia de legislación laboral. En este sentido afirma que al igual que sucede con la sanidad o la educación, en lo laboral tampoco puede privarse a la Generalitat de una parte considerable de la competencia ejecutiva por el solo hecho de que los usuarios de los servicios sean inmigrantes. Finalmente concluye que si al Estado ha de corresponderle, con carácter exclusivo, la competencia en cuya virtud se disciplina el régimen jurídico que hace del extranjero un inmigrante y atiende a las circunstancias más inmediatamente vinculadas a esa condición, a la Generalitat le correspondería aquella que, operando sobre el extranjero así cualificado, se refiere estrictamente a su condición como trabajador en Cataluña.

En cuanto al contenido del apartado tercero del art. 138 EAC, el texto de la Propuesta de Reforma del Estatuto (anterior art. 147.3) fue considerado inconstitucional por el propio Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña en su Dictamen 269/2005, sufriendo varios cambios en la elaboración del Estatuto y concretándose finalmente en una redacción cargada de obviedades, que es la actualmente vigente. La parte recurrente fundamenta la inconstitucionalidad de este apartado en las mismas razones por las que impugna algo más del 60% del contenido del Título V del Estatuto de Cataluña “*De las relaciones institucionales de la Generalitat*”, y a ellas se remite sin más preámbulos.⁴⁵ Sin embargo, admite la participación autonómica en las decisiones estatales sobre extranjería e inmigración, y más concretamente sobre el contingente de trabajadores extranjeros, basándose en las previsiones de la LO 4/2000 donde dice que el Gobierno debe tener en cuenta las propuestas que eleven las Comunidades Autónomas. Por tanto, según los demandantes, la inconstitucionalidad radicaría no en el fondo sino en la forma, pues entienden que un Estatuto de Autonomía no es el instrumento jurídico adecuado para ordenar el modo de ejercer competencias estatales.

⁴⁵ Todos los preceptos que integran este Título V han sido declarados constitucionales en la STC 31/2010, de 28 de junio. Sólo tres de ellos con limitaciones interpretativas (art. 174.3, art. 180 y art. 183.1 EAC).

Los letrados del Parlamento catalán vuelven a ser parcos en argumentaciones jurídicas limitándose su discurso a invocar el *principio de participación* y sus razonamientos al respecto. Defienden que la participación de la Generalitat en la fijación del contingente es preceptiva pero no vinculante y que quedaría enmarcada en las competencias autonómicas en materia laboral, siendo precisamente esta administración la que puede presentar al Estado los datos de situación y necesidades para fijar el contingente.

Ante el diálogo de sordos que parece producirse en este punto entre las partes litigantes (pues ambas están completamente de acuerdo en el tenor literal del art. 138.3 EAC), no queda más remedio que dirigir la mirada al antecedente 75 de la STC 31/2010, por si puede arrojar alguna luz. Y vemos que no, pues ignorando el planteamiento de la parte recurrente —a mi entender, nada confuso— reitera la argumentación de la recurrida recordando los cauces de colaboración entre Estado y CCAA previstos en la disposición adicional segunda y en los arts. 68 y 70 de la LO 4/2000. Considera el Tribunal que debe partirse de que la participación autonómica en tales decisiones aparece restringida a las que tengan especial trascendencia para Cataluña, referencia que justificaría acudir a dicha participación como mecanismo cooperativo, por lo que procedería rechazar la tacha de inconstitucionalidad que se formula contra este apartado.

Pese al planteamiento impreciso que hace la Sentencia en el antecedente que intenta fijar las posiciones en litigio, sí que da una respuesta ajustada en el fundamento jurídico 83, que es el que resuelve sobre la impugnación del art. 138 EAC. En él se señala que el EAC, en tanto que norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, es una sede normativa pertinente para prever mecanismos o fórmulas cooperativas como las que se enuncian en asuntos tales como los relativos a la inmigración, siempre que éstos tengan —como expresamente se prevé— una especial trascendencia para Cataluña.

Se remite a continuación el alto Tribunal al fundamento jurídico 111 de la Sentencia, donde se enjuicia la impugnación del artículo 174.3 EAC, que constituye una de las disposiciones generales del Título V del Estatuto, al que se refiere el propio apartado 3 del art. 138, dejando claro que corresponde a la legislación estatal determinar libremente los concretos términos, formas y condiciones de la participación de la Comunidad Autónoma a la que se refiere el precepto, debiendo en todo caso quedar a

salvo la titularidad de las competencias estatales eventualmente implicadas y la perfecta libertad que en su ejercicio corresponde a los organismos e instituciones del Estado.⁴⁶ Y con ello zanja definitivamente la cuestión menos controvertida del precepto objeto de la impugnación que aquí se analiza.

Ninguna consideración cabe añadir en una materia en la que están completamente de acuerdo demandante y demandado. Como hemos visto más arriba, la única objeción del primero había sido el hecho de no ser un Estatuto de Autonomía el instrumento jurídico más idóneo para determinar la forma en que el Estado debe ejercer sus competencias, a lo que la Sentencia se limita a decir, aunque a *sensu contrario*, que sí es el Estatuto la sede normativa pertinente. Sin embargo, la elección del instrumento jurídico no parece casual, pues como norma institucional básica y superior del ordenamiento jurídico de Cataluña, vinculada de manera muy especial a la Constitución, el Estatuto de Autonomía juega un papel decisivo en el desarrollo y concreción de los ámbitos materiales en los que la región es competente y a qué nivel debe serlo (legislando plenamente, desarrollando la legislación básica estatal o simplemente aplicando y desplegando las normas del Estado).

Tres Magistrados del TC redactaron en sus votos particulares una mención expresa al pronunciamiento sobre el artículo 138 EAC, en concreto, Javier Delgado Barrio, Ramón Rodríguez Arribas y Vicente Conde Martín de Hijas, que con mayor o menor vehemencia lo declaran inconstitucional y nulo. Destacan que el precepto en cuestión no solo lleva la palabra “inmigración” en su epígrafe (que aunque no tenga valor normativo, tampoco se puede dar por inexistente), titulado la competencia autonómica como tal, sino que además su apartado 1 dice que “*corresponde a la Generalitat en materia de inmigración*”, con lo que entienden que formalmente se estaría produciendo una colisión evidente con el art. 149.1. 2ª CE. Mostrarían los argumentos de estos Magistrados una clara adscripción a las tesis tradicionales de consideración de la inmigración como título estatal exclusivo y excluyente de cualquier intervención autonómica, ni siquiera conexa a partir de competencias sectoriales, y en

⁴⁶ Art. 174.3 EAC: “La Generalitat participa en las instituciones, los organismos y los procedimientos de toma de decisiones del Estado que afecten a sus competencias de acuerdo con lo establecido en el presente Estatuto y las leyes”.

general sobre una interpretación relativamente literal y formalista del texto constitucional.⁴⁷

En síntesis, la Sentencia entiende que es conforme a la Constitución Española la atribución a la Generalitat de Cataluña, con carácter exclusivo, de la competencia en materia de primera acogida de las personas inmigradas, lo que incluye las actuaciones socio-sanitarias y de orientación. También reconoce su competencia en cuanto al desarrollo de las políticas de integración con la posibilidad de establecer un marco legal. El Tribunal ratifica la competencia ejecutiva del gobierno autonómico en materia de autorización de trabajo de los extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en Cataluña, siempre que se ejerza en coordinación con la que corresponde al Estado en materia de entrada y residencia de extranjeros. Y finalmente, valida la participación de la Generalitat en las decisiones del Estado sobre inmigración con especial trascendencia para Cataluña y, en particular, su participación preceptiva previa en la determinación del contingente de trabajadores extranjeros.

La sentencia más importante en cuanto a delimitación de competencias en materia de inmigración ha declarado la constitucionalidad del precepto del Estatuto de Autonomía de Cataluña donde se contiene la misma, pero siempre que éste sea interpretado en el sentido de que la referencia a la “inmigración” no se corresponde con esta materia constitucional, sino con otras sobre las que la Comunidad Autónoma sí puede asumir competencias. Gracias a este pronunciamiento no se ha producido incidencia alguna sobre las reformas adoptadas para desarrollar el mandato estatutario, en especial las introducidas en el Reglamento de Extranjería por el RD 1162/2009, de 10 de julio; en la Ley de Extranjería por la LO 2/2009, de 11 de diciembre; en el traspaso a Cataluña de la competencia en materia de autorizaciones iniciales de trabajo; en el traspaso a esta misma Comunidad Autónoma de la competencia en materia de inspección y sanción; así como en el despliegue de la Llei d’acollida de les persones immigrades i de les retornades a Catalunya.⁴⁸

⁴⁷ BERNADÍ GIL, X. (2010): *¿Competencias desactivadas? Consideraciones sobre la denominada sentencia oculta*. Revista Catalana de Dret Públic, Edición especial Sentència sobre l’Estatut, pp. 372-385.

⁴⁸ MOYA MALAPEIRA, D. (2010). Op. cit, pp. 364.

2-Marco normativo de extranjería: La Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los extranjeros en España y su integración social y el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril.

Es importante situar en el tiempo la STC 31/2010, por cuanto se produce en un momento un tanto crítico. Cuando el 16 de julio de 2010 se publica en el BOE esta Sentencia, hacía ya siete meses que había entrado en vigor la última reforma de la LODYLE, pero su Reglamento de desarrollo seguía sin existir. Con carácter previo, el anterior Reglamento todavía vigente, el Real Decreto 2393/2004, había sufrido una reforma (por el Real Decreto 1162/2009) cuyas disposiciones entraron en vigor el 24 de julio de 2009, un año antes de la misma Sentencia.

Las modificaciones que introdujo en el RELODYLE este RD 1162/2009 fueron una suerte de disposiciones *ultra legis* previas a la reforma de la Ley.⁴⁹ Una auténtica rareza que como tal fue recurrida en su día por la Región de Murcia y por la Comunidad de Madrid, aduciendo que la nueva regulación reglamentaria —que afectaba a los procedimientos de autorización inicial de residencia y trabajo de los extranjeros en España— vulneraba claramente el orden constitucional de competencias y los principios de legalidad y jerarquía normativa, siendo contraria a lo dispuesto en la Ley Orgánica 4/2000.

Sendos recursos, interpuestos con anterioridad a la publicación de la LO 2/2009, que reformaba la Ley de Extranjería y daba cobertura a la previa reforma reglamentaria, fueron resueltos por el Tribunal Supremo, respectivamente, en sus Sentencias 5398/2011, de 17 de mayo⁵⁰ y 6317/2011, de 10 de octubre,⁵¹ ambas posteriores a la reforma legal y a la Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional. En estos pronunciamientos se declara ajustada a derecho la competencia introducida por el mencionado Real Decreto 1162/2009, según la cual Cataluña podría ejercer libremente la competencia a la que se refiere el segundo apartado del artículo 138 EAC (la

⁴⁹ Real Decreto 1162/2009, de 10 de julio, por el que se modifica el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, aprobado por el Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre (BOE nº 177, de 23/07/2009).

⁵⁰ Sentencia del Tribunal Supremo 5398/2011, de 17 de mayo. Sala de lo Contencioso-Administrativo, en el recurso contencioso-administrativo número 103/2009, interpuesto por la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia contra el Real Decreto 1162/2009, de 10 de julio, por el que se modifica el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, aprobado por el Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre.

⁵¹ Sentencia del Tribunal Supremo 6317/2011, de 10 de octubre. Sala de lo Contencioso-Administrativo, en el recurso contencioso-administrativo número 97/2009, interpuesto por la Comunidad de Madrid contra el Real Decreto 1162/2009, de 10 de julio.

competencia ejecutiva en materia de autorización de trabajo de los extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en Cataluña).

Las dos sentencias aludidas del Tribunal Supremo utilizan como principal argumento el fundamento jurídico nº 83 de la STC 31/2010, convirtiendo así en jurisprudencia irrecurrible muchos de los planteamientos que buena parte de la doctrina venía reivindicando durante décadas y sentando las bases para cualquier regulación presente y futura de la extranjería en nuestro país. Los dos pronunciamientos reconocen que, efectivamente, la reforma reglamentaria que da cobertura a la posibilidad de que las CCAA asuman competencias en materia de autorizaciones de trabajo es anterior a la Ley y que en esta nada se decía al respecto. Pero consideran que esta circunstancia es irrelevante por cuanto de este silencio no se deriva la ilegalidad de los preceptos reglamentarios impugnados, ya que tampoco hay nada en el anterior texto legal que excluyera *per se* la posibilidad de que la autorización inicial correspondiera a las Comunidades Autónomas con competencias ejecutivas en materia laboral.

En este apartado haré un breve repaso de la normativa de extranjería y su evolución a lo largo de los últimos doce años, haciendo especial referencia al proceso de incorporación en la misma de las Comunidades Autónomas como actores a tener en cuenta en la gestión de las políticas migratorias.

El marco legal de la política de extranjería en España ha sido muy cambiante, sobre todo desde la aprobación de la LO 4/2000, de 11 de enero, pues en poco más de una década se han aprobado cinco reformas, tres de ellas de gran alcance. Son la LO 8/2000, de 22 de diciembre; la LO 11/2003, de 29 de septiembre; la LO 14/2003, de 20 de noviembre; la LO 2/2009, de 11 de diciembre; y la LO 10/2011, de 27 de julio. Si observamos en conjunto los cambios operados, las razones esgrimidas para su introducción y, en general, el momento en que se llevaron a cabo, parece claro que se ha abusado de dar unas respuestas coyunturales a un hecho —como es el hecho migratorio— de carácter estructural, dando lugar a una disfuncionalidad y distorsión en el uso de los instrumentos jurídicos y generando una enorme inseguridad jurídica.⁵²

La vigente Ley de Extranjería, antes de ser reformada por la LO 2/2009, tenía como premisa, en el tratamiento del reparto competencial en materia de inmigración, la existencia de un título horizontal del Estado del que, en puridad, y como parece haber

⁵² ABARCA JUNCO, A.P. *et al.* (2008): *Inmigración y extranjería. Régimen jurídico básico*. Madrid, Colex.

dejado medianamente claro el propio Tribunal Constitucional, carece. Según la Disposición final cuarta de la LO 4/2000, el Estado interviene en este campo a través de dos vías: en desarrollo del artículo 81 de la Constitución Española y, en los derechos sociales no reservados a Ley Orgánica, en virtud de la competencia que le reconocen los artículos 149.1.1ª CE y 149.1.2ª CE.⁵³

Con todo, esta segunda cláusula del artículo 149.1 CE debe leerse como una atribución que no puede dar cobertura a cualquier actuación relativa a ciudadanos extranjeros, pues la existencia de un régimen jurídico especial para ellos obedece a la necesidad de ordenar los flujos y limitar la residencia y el trabajo, sin embargo no significa que a estos ciudadanos no les sean aplicables una serie de derechos fundamentales que persiguen finalidades no vinculadas con la inmigración, sino propias de nuestro Estado de Derecho. De hecho, la propia LO 4/2000 (antes de la reforma operada por la LO 2/2009) reconocía, aunque tímidamente, la competencia autonómica y local en la integración social y laboral de los inmigrantes al mencionar en su artículo 61, que introducía el Consejo Superior de Política de Inmigración, la “adecuada coordinación de las actuaciones de las administraciones públicas con competencia sobre la integración de los inmigrantes”. Esta aparente voluntad omnicomprendiva del legislador contrastaba con el reconocimiento estatutario de competencias en materias como la asistencia sanitaria, prestaciones sociales o ayudas a la vivienda, que afectaban también a la población inmigrada. En este sentido, la dicción del artículo 148.20 CE no plantea duda alguna respecto de la virtualidad y alcance de la asistencia social que han asumido las Comunidades Autónomas.⁵⁴

Asimismo, el anterior artículo 60 de la LO 4/2000, titulado “Coordinación de los órganos de la Administración del Estado”, atribuía al Gobierno central la elaboración de planes, programas y directrices sobre la actuación de la Inspección de Trabajo previa al procedimiento sancionador, así como el cumplimiento efectivo de la normativa en materia de permiso de trabajo de extranjeros, todo ello sin perjuicio de las facultades de planificación que correspondían a las Comunidades Autónomas con competencias en materia de ejecución de la legislación laboral.

⁵³ Disp. Final 4ª LO 4/2000: “Los preceptos contenidos en los artículos 10, 12, 13 y 14 no tienen carácter orgánico, habiendo sido dictados en ejercicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.2ª de la Constitución”.

⁵⁴ ROJO TORRECILLA, E. (coord.) *et al.* (2006): *Inmigración y mercado de trabajo en la era de la globalización: estudio de la normativa internacional, comunitaria y española*. Lex Nova, Valladolid, 2006.

Por último, el anterior artículo 37 entendía que el Consejo Superior de Política de Inmigración debería ser oído previamente, al mismo nivel que las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, en la elaboración del Contingente anual de trabajadores extranjeros no residentes en España, equiparando el peso de las CCAA con los Ayuntamientos y entidades estatales. Estas eran las tres únicas alusiones en toda la Ley a las Comunidades Autónomas, cuestión importante si tenemos en cuenta que la primera Ley de Extranjería de 1985, derogada por ésta, no hacía ni una sola mención.

A la vista de esto, el esquema de reparto de competencias que se observaba como presupuesto de partida según nuestra legislación interna de extranjería era el siguiente: el Estado conservaba la competencia exclusiva sobre la situación jurídico-administrativa del inmigrante, que serían los aspectos relacionados con la entrada y salida de extranjeros y las autorizaciones administrativas de estancia, residencia y trabajo, así como el sistema de infracciones y sanciones. Equivaldría al denominado “núcleo duro” de la inmigración lo que se reservaría el Estado dentro de sus competencias exclusivas, o dicho de otra forma, el contenido tradicional del Derecho de extranjería. Por otro lado, la intervención de las CCAA quedaría enmarcada en las competencias sectoriales y en la finalidad fundamental de la integración del extranjero.⁵⁵

La Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, poco añade en cuanto al reparto de competencias en materia migratoria, pues simplemente cambia la numeración de los artículos aludidos. El 60 pasa a ser el 67 y el antiguo artículo 61 pasa a ser el 68, añadiéndole a este último un tercer párrafo según el cual el Gobierno complementará y regulará, mediante Real Decreto, la composición, funciones y régimen de funcionamiento del Consejo Superior de Política de Inmigración.

Por su parte, el Foro para la Inmigración pasa a denominarse Foro para la Integración Social de los Inmigrantes y por lo que respecta al establecimiento anual del Contingente de trabajadores extranjeros, éste quedará regulado en el artículo 39, el cual sufre una importante transformación, ya que otorga un mayor protagonismo a las CCAA, cuyas propuestas ahora sí serán tenidas en cuenta, especificando además que las mismas deberán incluir el número de ofertas de empleo y las características profesionales de los trabajadores.

⁵⁵ VIDAL FUEYO, C. (2001): *La nueva Ley de Extranjería a la luz del texto Constitucional*. Revista Española de Derecho Constitucional, nº 62, pp. 179-218.

Esta LO 8/2000 introduce el concepto de *arraigo* por primera vez en el artículo 31.4 (anterior artículo 29), dejando a desarrollo reglamentario los supuestos concretos. El Real Decreto 864/2001, de 20 de julio,⁵⁶ por el que se aprobó el nuevo Reglamento de Extranjería y que derogó el anterior de 1996, consideraba como “situación excepcional y acreditada de arraigo” únicamente la incorporación real al mercado de trabajo y los vínculos familiares con extranjeros residentes o con españoles, circunstancias que no requerían para su acreditación la presentación de informe alguno. Es importante no perder de vista esta consideración por cuanto, como veremos más adelante, la evolución que en este sentido se ha producido en la normativa de extranjería avanza claramente hacia una creciente participación de las CCAA en los procedimientos de configuración de las situaciones jurídico-administrativas de los extranjeros no comunitarios en España.

Las Corporaciones Locales asumieron, con este Reglamento, cierto protagonismo en la gestión y tramitación de algunos procedimientos administrativos de extranjería, como son los de reagrupación familiar, pues a partir de entonces se encargarían de elaborar los informes sobre adecuación de vivienda que los extranjeros que deseaban reagrupar a sus familiares necesitaban aportar a los efectos de acreditar que disponían de un alojamiento adecuado para subvenir a sus propias necesidades de vivienda. Señalaba esta norma que, para este fin, podrían suscribirse los correspondientes convenios entre la Administración General del Estado y las Corporaciones Locales que así lo decidieran. También quedaba tímidamente plasmada en esta reforma la posibilidad de que otras Administraciones desarrollaran sus competencias en materia de integración de extranjeros.⁵⁷

Finalmente, introdujo la LO 8/2000 una interesante Disposición Adicional 2ª titulada “Subcomisiones de cooperación” que preveía la constitución de subcomisiones en el seno de las Comisiones Bilaterales de Cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, siempre según lo previsto en sus respectivos Estatutos de Autonomía. Estas subcomisiones deberían servir para analizar cuestiones sobre trabajo

⁵⁶ Real Decreto 864/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, reformada por Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre (BOE nº 174, de 21/07/01).

⁵⁷ Disposición adicional novena. Integración social. “Las Administraciones Públicas competentes en cada momento podrán desarrollar sus competencias en todas aquellas materias relacionadas con la integración social de los extranjeros en España”.

y residencia de extranjeros que les afectaran directamente y se crearían en atención a la situación territorial y a la especial incidencia del fenómeno migratorio y a las competencias que tuvieran reconocidas en materia de ejecución laboral y en materia de asistencia social. Esta disposición cristalizó, en un principio, en la creación de una única Subcomisión (DA 10ª RD 864/2001), aquella que conocería de las cuestiones de residencia y trabajo de extranjeros que afectaran directamente a Canarias, en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación Canarias-Estado.⁵⁸

La Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, no introduce cambio alguno en la Ley de Extranjería relacionado con las competencias en materia migratoria, por lo que pasará directamente a las reformas introducidas por la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre. Esta Ley modifica preceptos en cuatro leyes, a saber, la Ley de Extranjería; la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local; la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; y la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal.

Proclama la LO 14/2003 en su exposición de motivos, como el primero de sus objetivos, el de optimizar la gestión simplificando los trámites administrativos y mejorar el régimen jurídico de las situaciones de los extranjeros en España, entre otros tantos, con el fin de favorecer la inmigración legal y la *integración*. La modificación más trascendente en la materia que nos ocupa, como se verá a lo largo de estas páginas, se produce con la nueva redacción del apartado 3 del artículo 31 de la LODYLE, precepto que será desarrollado posteriormente por los artículos 45 y siguientes del Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre.⁵⁹

Por su parte, se modifica nuevamente el artículo 39 en el sentido de rebajar la importancia del Consejo Superior de Política de Inmigración, cuya función en la elaboración del Contingente anual de trabajadores extranjeros quedaría reducida a la redacción de un mero informe sobre la situación de empleo e integración social de los inmigrantes donde podría efectuar recomendaciones. Sin embargo, se prevé que el

⁵⁸ AGUELO NAVARRO, P; ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, A. (2001): *Normativa comentada sobre derecho de extranjería*. Valladolid, Lex Nova.

⁵⁹ Art. 31.3 LO 4/2000: “La Administración podrá conceder una autorización de residencia temporal por situación de arraigo, así como por razones humanitarias, de colaboración con la Justicia u otras circunstancias excepcionales que se determinen reglamentariamente. En estos supuestos no será exigible el visado”.

Consejo pueda, para la elaboración de dicho informe, recabar información de los órganos administrativos de ámbito autonómico. Por último, se introduce un nuevo apartado 5 en el artículo 42 que da cierto protagonismo a las CCAA al considerar que éstas, junto con los Ayuntamientos, deberán colaborar con la Administración General del Estado en la programación de las campañas de temporada.⁶⁰ Pero es con la aprobación del Real Decreto 2393/2004, que deroga el anterior Reglamento de Extranjería (RD 864/2001), cuando se empieza a ver claramente un viraje en la política migratoria, ahora ya bajo gobierno socialista, hacia una ampliación de la participación de las administraciones descentralizadas en la gestión de la misma, dando, en principio, mayor protagonismo a los entes locales que a los autonómicos.⁶¹

Es necesario traer a colación el programa electoral del PSOE para las elecciones generales de marzo de 2004, el cual, en su página 64 proponía como medida un aumento de las competencias de los Ayuntamientos y una nueva regulación de los servicios obligatorios, comprometiéndose para ello a impulsar un nuevo papel para las Corporaciones Locales en materias tales como empleo, vivienda, cultura, educación, desarrollo sostenible, derechos sociales y prestaciones básicas de servicios sociales, integración social de inmigrantes, así como la estimulación e impulso de Planes concertados entre las tres Administraciones Públicas. Y en total coherencia con ello, el Reglamento de Extranjería —que se apresura a cerrar el recién estrenado Gobierno antes de que finalice ese mismo año—, contendrá importantes novedades que dotarán a los Ayuntamientos y a las CCAA de competencias esenciales en la gestión de buena parte de los procedimientos administrativos de extranjería.⁶²

Esta reforma se adecuó al nuevo reparto de competencias resultante de la asunción, por parte del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (posteriormente ministerio de Trabajo e Inmigración y actualmente de Empleo y Seguridad Social), del desarrollo de las políticas del Gobierno en materia de extranjería e inmigración, a través de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración (hoy Secretaría General), que ha sido desde entonces y hasta el momento presente la que ha marcado la pauta en el diseño de las políticas estatales en estas materias.

⁶⁰ MENDOZA NAVAS, N; CABEZA PEREIRO, J. (coords.) (2008): *Tratamiento jurídico de la inmigración*. Bomarzo, Albacete, 2008.

⁶¹ APARICIO WILHELMI, M. (2004): *La última reforma de la Ley de Extranjería (Ley Orgánica 14/2003): un análisis crítico a la luz de su falta de eficacia y eficiencia*. Revista de Derecho Migratorio y Extranjería, nº 6, pp. 31-54.

⁶² SANTOLAYA MACHETTI, P. (2009): *La gestión de la inmigración en la VIII legislatura (2004-2008)*. Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración, nº 80, pp. 81-95.

A modo de ejemplo, algunas de las nuevas funciones que se les atribuyó a las Corporaciones Locales en el RD 2393/2004 fueron la de ampliar la obligación de realizar los informes de adecuación de vivienda a los expedientes de solicitud de residencia inicial de menores que se encontraran en España, hijos de extranjeros residentes legales; la realización, por parte de las Entidades Locales (EELL), de un informe de inserción social cuando un extranjero lo pidiera para ser incorporado en su solicitud de autorización de residencia por razones de *arraigo*; y la realización de informes donde se recomendara la exención de contar con un contrato de trabajo en estos mismos expedientes de *arraigo*, siempre y cuando se acreditara contar con medios de vida suficientes. Y todo ello sin olvidar el valiosísimo papel que, desde siempre, venían jugando los Ayuntamientos en su función de formación, mantenimiento, revisión, custodia, actualización y gestión del padrón municipal, cuyas certificaciones resultaban y resultan decisivas en la casi totalidad de los procedimientos de extranjería.⁶³

En cuanto a las funciones que se atribuía a las CCAA, éstas se limitaban a la elaboración de informes, por parte de los servicios de protección de menores, a los efectos de recomendar la concesión de una autorización temporal de residencia por circunstancias excepcionales para menores que hubieran estado tutelados y hubieran alcanzado la mayoría de edad, así como la elaboración de informes en los expedientes de desplazamiento temporal de menores extranjeros. Posteriormente, estas competencias autonómicas han seguido experimentado importantes variaciones al alza tras la última reforma de la LODYLE y de su Reglamento de desarrollo. Las veremos ampliamente en este trabajo.

Transcurrido un año desde la entrada en vigor de aquel Reglamento, las reformas de los Estatutos de Autonomía acaecidas durante los años 2006 y 2007 en algunas CCAA constituyeron algunas de las principales causas que determinaron la necesidad de modificar, de nuevo, el Reglamento de Extranjería, pues era perentorio adaptarlo a las nuevas competencias asumidas en materia de autorizaciones iniciales de trabajo de extranjeros no comunitarios. Y así, el Real Decreto 1162/2009, de 10 de julio, constituyó la antesala de la profunda reforma de la Ley de Extranjería que en este

⁶³ SAGARRA TRÍAS, E. (2005): *Sujeto legitimado, sujeto interesado y sujeto afectado en el proceso de regularización “normalización” de inmigrantes del 2005*. Revista de Derecho Migratorio y Extranjería, nº 8, pp. 23-36.

aspecto supuso la LO 2/2009. De hecho, el Gobierno de entonces se había propuesto, desde la misma elaboración de su programa electoral para las elecciones generales de marzo de 2008, la extensión a todas las Comunidades Autónomas de las facultades en materia de autorizaciones de trabajo a extranjeros, así como el pleno desarrollo de las facultades autonómicas estatutarias sobre participación en las decisiones estatales de política migratoria y sobre ejecución laboral. Sin embargo, el cambio de Gobierno producido tras las elecciones generales del 20 de noviembre de 2011, unido al agravamiento de la crisis económica, hizo que muchas de estas cuestiones quedaran suspendidas *sine die*. Otras previsiones, sin embargo, pudieron finalmente ver la luz.

Con respecto a promover la extensión a todas las Comunidades Autónomas de las facultades en materia de autorizaciones de trabajo, es posible afirmar que el Gobierno cumplió con su propósito, aunque solo en parte, pues la facultad de gestionar estas autorizaciones únicamente la ejerce, a día de hoy, la Comunidad Autónoma de Cataluña. Si bien es cierto que ninguna otra Comunidad ha reivindicado hasta el momento dicha competencia, no es menos cierto que se han sentado las bases legales y jurisprudenciales para que cualquiera de ellas pueda hacerlo en el futuro, independientemente de lo que proclamen sus Estatutos de Autonomía.

Como hemos visto, el Real Decreto 1162/2009 tenía como único objeto la modificación del Reglamento de Extranjería con la finalidad de adaptar la regulación de los procedimientos de autorización inicial de residencia y trabajo a los requerimientos derivados del traspaso a las Comunidades Autónomas de la competencia ejecutiva que, en materia de autorización inicial de trabajo de los extranjeros, reconocían determinados Estatutos de Autonomía. El nuevo articulado fue posteriormente avalado por la reforma legal, y en concreto en este tema por el artículo 37.3, aunque finalmente derogado con la publicación del Real Decreto 557/2011, en el que todas sus previsiones a este respecto quedaron subsumidas en el artículo 68 sobre el procedimiento en el caso de traspaso de competencias ejecutivas en materia de autorización inicial de trabajo por cuenta ajena a las Comunidades Autónomas. Como se ha visto más arriba, esta disposición del vigente Reglamento cuenta ahora con el refrendo de las dos Sentencias del Tribunal Supremo y de la Sentencia del Tribunal Constitucional que han sido comentadas.

En cuanto a la previsión del Gobierno de desarrollar plenamente las facultades autonómicas estatutarias sobre participación en las decisiones estatales de política migratoria y sobre ejecución laboral, este presupuesto se refería a la participación

preceptiva previa en la determinación del contingente de trabajadores extranjeros. Como veíamos en el anterior apartado, resulta una cuestión pacífica el predominio del título estatal sobre el autonómico en este ámbito, y ello por su clara incidencia en la política migratoria en lo relativo al control del flujo de entrada de extranjeros. Tampoco se ha discrepado sobre la injerencia de este proceso en la competencia autonómica de ordenación del mercado de trabajo en el propio territorio derivada de la ejecución laboral. Por ello, en la penúltima reforma de la LODYLE (LO 2/2009), el precepto que regula la ahora denominada “Gestión colectiva de contrataciones en origen” fue modificado en el sentido de otorgar un protagonismo más visible a las autonomías. Por un lado se estableció que para aprobar la previsión anual se tendrían en cuenta las propuestas realizadas por las Comunidades Autónomas previa consulta de los agentes sociales en su ámbito correspondiente, y por otro se previó que en su gestión debería actuarse coordinadamente con las Comunidades competentes para la concesión de la autorización de trabajo inicial.⁶⁴

Hay que decir que la forma de plasmar esta atribución competencial en las últimas reformas estatutarias varía sustancialmente de una Comunidad a otra. Y así, la Comunidad Valenciana y Baleares no hacen mención expresa de la fijación del contingente (aunque esta última incluye de manera genérica a la inmigración entre sus competencias de carácter ejecutivo); Aragón alude a la participación y colaboración con el Estado en su determinación, dentro de sus competencias de carácter compartido; Castilla y León incluye —entre sus competencias de ejecución— la fijación, en colaboración con el Estado, de las necesidades del mercado laboral que determinan la concesión de las autorizaciones de trabajo de los extranjeros; Extremadura incluye entre sus competencias exclusivas la participación en las políticas de inmigración estatales; y finalmente Andalucía y Cataluña utilizan exactamente la misma redacción al incluir bajo el título “Inmigración” la participación en las decisiones del Estado sobre inmigración con especial trascendencia para sus respectivos territorios y, en particular, la participación preceptiva previa en la fijación del contingente.

Una vez más hay que insistir en que sólo Cataluña ha desplegado completamente esta competencia, asumiendo importantes facultades de gestión en la tramitación de

⁶⁴ SAN MARTÍN MAZZUCCONI, C. (2006): *El acceso de los extranjeros al mercado de trabajo: Régimen general y contingente*. Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, nº 63, pp. 139-173.

estos expedientes desde el 1 de octubre de 2009, lo cual constituyó una de las principales razones de la modificación del artículo 39 de la LODYLE, pues para adecuar su contenido al traspaso de servicios y funciones a la Generalitat de Cataluña, se introdujo la frase “En la gestión del mismo se actuará coordinadamente con las Comunidades Autónomas competentes para la concesión de la autorización de trabajo inicial”, y se efectuaron las correspondientes modificaciones reglamentarias a través del Real Decreto 1162/2009 en los artículos 79 y 81.

Por lo demás, aunque todas las Comunidades sean susceptibles de participar en la elaboración de la previsión de los puestos de trabajo ofertados a través de esta figura, lo verdaderamente notable es que la misma ha perdido progresivamente importancia y contenido a lo largo de los últimos años. Si atendemos a las sucesivas órdenes por las que se regula la gestión colectiva de contrataciones en origen desde 2011, vemos que el Ministerio de Empleo y Seguridad Social no ha vuelto a aprobar contrataciones de puestos de trabajo estables ni a conceder visados para la búsqueda de empleo dirigidos a hijos y nietos de español de origen. Las órdenes se limitan a regular las particularidades del procedimiento de contratación de trabajadores de temporada o por obra o servicio en la gestión colectiva de trabajadores extranjeros no comunitarios.

Por lo que se refiere a la última de las previsiones del Gobierno socialista en la legislatura 2008-2011 a la que se ha hecho alusión, esto es, la participación de las CCAA afectadas en la Agencia Estatal de Migraciones, obviamente se trata de una promesa incumplida por inexistencia del objeto. Simple y llanamente, no se puede participar en una institución que no existe. La creación de esta Agencia estaba prevista en la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos, que establecía un plazo general de dos años para su constitución.⁶⁵ En su disposición adicional tercera esta Ley autorizaba al Gobierno para crear diez Agencias estatales —entre las que figuraba la de Inmigración y Emigración—, de las cuales han sido constituidas sólo cinco.⁶⁶

⁶⁵ Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios público (BOE nº 171, de 19/07/06).

⁶⁶ Estas Agencias estatales son: CSIC (Agencia estatal Consejo Superior de Investigaciones Científicas- BOE nº 12, de 14/01/2008); AEA (Agencia estatal antidopaje de España- BOE nº 39, de 14/02/2008); AESA (Agencia estatal de Seguridad Aérea- BOE nº 39, de 14/02/2008); AEMET (Agencia estatal de Meteorología- BOE nº 39, de 14/02/08); AECID (Agencia española de Cooperación Internacional y para el desarrollo- BOE nº 283, de 26/11/07).

La función que la Ley 28/2006 asignaba a esta Agencia de Inmigración y Emigración era la de desarrollar y ejecutar las competencias estatales en materia de regulación e integración social de los inmigrantes, así como la de programar y gestionar las diversas actuaciones de asistencia y apoyo a los emigrantes españoles en el extranjero. Sin embargo, dos años después de la entrada en vigor de esta importante normativa y no habiéndose creado esta Agencia en el plazo previsto, el PSOE seguía insistiendo en su necesaria puesta en marcha como eje central de su política migratoria participada entre la Administración General del Estado y las CCAA. Por su parte, la Confederación sindical de CCOO publicaba en enero de 2007 un estudio en el que recordaba que el Estado tiene la responsabilidad de la política migratoria y que sus instrumentos de coordinación, como la Agencia de Migraciones, debían ser el elemento clave.⁶⁷ También el Partido Popular en su Programa de gobierno para las elecciones de 2008 proponía la creación de una Agencia de Inmigración y Empleo como órgano de gestión—dentro y fuera de España— de los flujos migratorios legales.⁶⁸

Aunque la propuesta desapareció definitivamente en los Programas electorales de los principales partidos políticos en las elecciones generales de noviembre de 2011 y ya no se ha vuelto a insistir sobre el asunto dadas las circunstancias políticas y económicas, la creación de esta Agencia podría seguir siendo la clave para garantizar la cooperación entre Administraciones en la gestión de las políticas migratorias. Sin embargo, posiblemente haya que esperar muchos años para que pueda hacerse realidad.

Siguiendo con la evolución de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los extranjeros en España y su integración social y del Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, en cuanto a la progresiva introducción de las Comunidades Autónomas como agentes decisivos en el diseño y gestión de las políticas migratorias, se estudiarán a continuación los aspectos relacionados con la integración de inmigrantes.

Como veíamos en el Capítulo I, desde Europa se insiste permanentemente en la integración de las personas provenientes de terceros Estados que son residentes legales en el territorio de la Unión. Pero a ello se añade la evolución en la configuración del Estado descentralizado a través de las reformas estatutarias aprobadas, las cuales han

⁶⁷ Confederación Sindical de CCOO (2007): *Inmigración y mercado de trabajo. Propuestas para la ordenación de flujos migratorios*. Cuadernos de información sindical. Madrid, enero 2007.

⁶⁸ ÁLVAREZ CARREÑO, S. (2009): *El proceso de institucionalización de las agencias estatales para la mejora de los servicios públicos en España*. Revista *Via Iuris* nº 7, julio-diciembre, pp. 13-26.

incorporado, entre sus competencias de carácter compartido o exclusivo, el desarrollo de las políticas de integración con la posibilidad de establecer un marco legal. Es, por ejemplo, el caso de Cataluña, en la que su competencia en inmigración ha sido ratificada por el Tribunal Constitucional.

El punto 1.b del artículo 138 del Estatuto de Autonomía de Cataluña se refiere a “El desarrollo de la política de integración de las personas inmigradas en el marco de sus competencias”, y el Estatuto de Andalucía, con una redacción muy similar y utilizando el mismo encabezamiento, se refiere en su artículo 62.1 a “Las políticas de integración y participación social, económica y cultural de los inmigrantes, en el marco de sus competencias”. Además de éstas, cuatro Comunidades más hacen alusión específica a esta competencia en sus normas institucionales básicas, a saber, Extremadura (en el artículo 9.28), Illes Balears (en el artículo 30.15), Aragón (en el artículo 75.6) y Castilla y León (en el artículo 70.1).⁶⁹

Estas disposiciones estatutarias, conjuntamente con el pronunciamiento al respecto del Estatuto de Cataluña por parte del Tribunal Constitucional, no ofrecen duda sobre el hecho de que es a las Comunidades a las que corresponde tomar la delantera en materia de políticas de integración (por el hecho lógico de ser esta una cuestión que debe ser considerada en el diseño y despliegue de sus competencias sectoriales). Y es esta consideración, junto con la oportunidad de seguir los postulados y recomendaciones de la Unión Europea lo que, al parecer, predominó a la hora de implementar las reformas legales y reglamentarias a las que a continuación voy a referirme, sin que quepa descartar ciertos pactos de naturaleza estrictamente política.

La evolución del tema de la distribución de competencias en materia de políticas de integración de inmigrantes debe encuadrarse, necesariamente, en un planteamiento holístico, multidimensional, comprensivo y transversal que reside entre las propuestas actuales que intentan explicar el concepto de integración, tanto a nivel europeo como nacional, y que se dirigen a dar contenido a su promoción en las sociedades de acogida. Este enfoque es el resultado de los esfuerzos por articular los principios básicos de las políticas de integración tanto por parte de la Unión Europea como en nuestro ordenamiento interno. Estos progresos resultan fundamentales para comprender las

⁶⁹ Para un estudio comparado de las competencias en los diferentes Estatutos de Autonomía vigentes, ver las tablas comparativas publicadas en la web del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas titulada “Estatutos de Autonomía comparados por materias”.

claves de las políticas migratorias, así como las normas jurídicas y políticas que constituyen hoy su marco de referencia, las cuales hemos visto que han ido atribuyendo mayor peso a la integración y, al menos sobre el papel, pretenden responder a un cambio de percepción de los movimientos de personas.

La noción de integración de la que parte este trabajo la concibe como un proceso de inserción social complejo, multidimensional y transversal. Se trata de un concepto que aglutina en su contenido los avances y desarrollos teóricos sobre él mismo y cuenta con un soporte en documentos jurídico-políticos de ámbito europeo y estatal. Entre sus principales características estaría la progresión hacia la igualdad en derechos y obligaciones, en referencia tanto al estatus jurídico del extranjero como a un trato social igual; el de tratarse de procesos que afectan tanto a la sociedad de acogida como a los nuevos ciudadanos, implicando a todas las instituciones y actores sociales; el de tratarse de procesos que se desenvuelven y atraviesan todas las dimensiones sociales (estatuto jurídico, participación pública y política, vida laboral y cultural, acceso a la educación, conocimientos lingüísticos, problemas urbanos y de vivienda, sanidad o servicios sociales) y donde el acceso a todas ellas sería una condición necesaria —aunque no suficiente— de la integración y la cohesión social.⁷⁰ Otras de las características del concepto de integración del que partimos es que no debe implicar, obligatoriamente, la asimilación cultural de las personas migrantes o su aculturación, sino el respeto y cierto derecho a la diferencia; y que la finalidad o la orientación de estos procesos es lograr que las personas y los grupos sociales se sientan parte de una sociedad con vínculos que garanticen la pertenencia plena y se sientan aceptados, maximizando la capacidad de los individuos para decidir sobre sus propias vidas.⁷¹

Como se ha ido viendo en este punto, sobre el papel se ha ido atribuyendo un mayor peso a la integración en la normativa española de extranjería, especialmente con la introducción de los artículos 2.ter, 9.4, 18.2, 31.7, 35.9, 68.3 y 68.4 en la LODYLE, así como con la nueva redacción del artículo 63 de la Ley de Registro Civil. El legislador estatal ha querido dotar de máxima relevancia la acreditación de la integración en casi la totalidad de los procedimientos que fijan la situación jurídico-

⁷⁰ DE LUCAS MARTÍN, J; SOLANES CORELLA, A (eds.) (2009): *La igualdad en los derechos: claves de la integración*. Madrid, Dykinson.

⁷¹ AÑÓN ROIG, M.J. (2010): *Integración: una cuestión de derechos*. Arbor, nº 744, julio-agosto 2010, pp. 625-638.

administrativa de los extranjeros.⁷² Por ello, es fundamental la participación activa (y ahora ya decisiva) de las administraciones que tienen atribuidas competencias en las que esta cuestión es un factor determinante. La integración de las personas inmigradas y su gestión por parte de las Comunidades cobra un protagonismo absoluto al ser ahora la administración autonómica la encargada de elaborar los informes de integración social, de asistencia a actividades formativas (esfuerzo de integración), de adecuación de vivienda, y de escolarización de menores exigibles en la práctica totalidad de los procedimientos que afectan a los extranjeros no comunitarios instalados en nuestro país.⁷³

La evolución de la posición del Gobierno con respecto a esta materia resulta, por tanto, más que evidente, y la actuación preferente de la Administración autonómica por delante de la local supone dar mayor apoyo a los organismos regionales, dotándoles de una participación más amplia en las decisiones estatales de política migratoria. El otorgamiento de dicho protagonismo a la Administración autonómica en la elaboración de informes y emisión de certificados responde a la imperiosa necesidad de reducir, en la medida de lo posible, el abanico de criterios de interpretación que se producía con la regulación anterior, en la que eran exclusivamente los Ayuntamientos los competentes para realizarlos. Teniendo en cuenta que hay unos ocho mil doscientos Ayuntamientos en todo el territorio nacional y solo diecisiete Comunidades Autónomas, el motivo por el que la obligación de emitir todos estos informes y de concretar, por tanto, las unidades de medida, ha recaído finalmente sobre estas últimas parece deducirse por sí solo. Es infinitamente más fácil que la Administración central (encargada de recibir estos informes a través de las Oficinas de Extranjería) se coordine con diecisiete interlocutores que con ocho mil doscientos.

En concreto, las CCAA son ahora las encargadas de realizar y emitir determinados documentos o informes, que en ocasiones “pueden” y en ocasiones “deben” ser aportados por los extranjeros interesados en varios procedimientos administrativos. Estos informes se sitúan en diferentes etapas del proceso migratorio de las personas extranjeras nacionales de un país no comunitario y su finalidad es medir el grado de adaptación del inmigrante a la sociedad de acogida y viceversa, el grado de

⁷² ACOSTA ARCARAZO, D. (2010): «La Nueva Ley de Inmigración en España. Un Primer Análisis de sus Aspectos Liberales y Restrictivos», en ROY, J; DOMÍNGUEZ, R. (eds) *España, la Unión Europea y la Integración Latinoamericana*. University of Miami, pp. 51-64.

⁷³ SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO, C. *et al.* (Sánchez-Rodas Navarro, C. dir.) (2011): *El novísimo Reglamento de Extranjería*. Murcia, Ediciones Laborum.

aceptación que se percibe hacia el inmigrante por parte de la sociedad de acogida. El punto de coincidencia entre ambas direcciones es un informe con resultado favorable.⁷⁴

La obligación de realizar y emitir estos informes ha recaído, como se ha visto, en las Comunidades Autónomas, pero con la posibilidad de delegar esta función en los Ayuntamientos en algunos supuestos (integración para expedientes de arraigo y adecuación de vivienda). Los Gobiernos autonómicos que han decidido no delegar en sus Ayuntamientos son únicamente la Comunidad de Madrid, País Vasco, Canarias y Cataluña. Ello supone que en el resto de España el hecho de que un informe de arraigo o de adecuación de vivienda sea positivo o negativo sigue dependiendo, absolutamente, del criterio subjetivo del trabajador social, del policía local, del arquitecto, del técnico en sanidad o del contratado temporal que en cada Ayuntamiento sea el encargado de realizarlo. Ello va unido a que, al no ser vinculante el contenido de estos informes (como es lógico a la vista de lo antedicho), la decisión final sobre el expediente concreto vuelve a estar en manos de la arbitrariedad de otro empleado público, esta vez dependiente de la Administración General del Estado. Arbitrariedad propiciada por la falta total de criterios de interpretación unánimes en las diferentes Oficinas de Extranjería, favorecida a su vez por la falta de instrucciones precisas de la Secretaría General de Inmigración y Emigración, aunque es de justicia reconocer que este aspecto ha mejorado notablemente.

A la vista de la introducción que contiene el Real Decreto 557/2011, queda clara la voluntad del Gobierno en la configuración de la política migratoria, la cual se desarrolla en total consonancia con las líneas marcadas para la elaboración de este Reglamento, entre las cuales y dentro del bloque “Cooperación territorial” se incardinaba la ampliación de la participación de las CCAA en la gestión de la política

⁷⁴ Se trata, en concreto, de los informes de integración, preceptivos en los procedimientos de residencia por arraigo social (art. 68.3 LODYLE y art. 124 RELODYLE); los informes de adecuación de vivienda, preceptivos en los expedientes de reagrupación familiar y en sus renovaciones (art. 18.2 LODYLE y arts. 55 y 61.b.3º RELODYLE); los informes sobre escolarización de hijos menores a cargo, de aportación obligatoria en la totalidad de expedientes de renovación y en las solicitudes de residencia de larga duración (art. 9.4 LODYLE); los informes sobre afectación al orden público, que podrá aportar la policía en aquellas Comunidades que dispongan de policía propia (art. 68.4 LODYLE); los informes sobre esfuerzo de integración, formación, estudios e incorporación efectiva o potencial al mercado de trabajo, para el acceso o renovación de las autorizaciones de los menores tutelados (art. 35.9 LODYLE y arts. 197 y 198 RELODYLE); los informes de esfuerzo de integración sobre asistencia de los extranjeros a las actividades formativas aludidas en el artículo 2.ter (art. 31.7 LODYLE y arts. 51, 61, 71 y 109 RELODYLE); y los informes sobre integración social del artículo 63 de la Ley de Registro Civil.

migratoria y la articulación de relaciones cooperativas y eficaces con Comunidades y Ayuntamientos.

Los artículos *2.bis* y *2.ter* de la LODYLE, así como todos los preceptos que regulan los informes referidos en el RELODYLE, guardan una total coherencia con esta línea, que supone otorgar un protagonismo principal a los entes autonómicos, desplazando a la administración local en cuanto a la participación activa que hasta el momento venía teniendo en la gestión de la inmigración. La intención es que sean las Comunidades (y no los entes locales) las que elaboren los objetivos, indicadores y mecanismos de evaluación de la integración y los plasmen en los informes que deben emitir, por las razones que han sido expuestas anteriormente. El problema es que los Gobiernos autonómicos se han visto obligados a crear, prácticamente de la nada, las estructuras administrativas necesarias para poder llevar a cabo su cometido.

Los informes que ahora deben emitir los departamentos autonómicos competentes sobre adecuación de vivienda, integración social, afectación al orden público, escolarización de menores y esfuerzo de integración (cada tipo en el procedimiento administrativo correspondiente), son de obligada o recomendable aportación en la casi totalidad de expedientes que afectan a la situación jurídica de los extranjeros que se encuentran en España. Se trata de cientos de miles de informes que los inmigrantes siguen solicitando desde el pasado 30 de junio de 2011, y se dirigen a la Administración competente, en este caso la autonómica, a no ser que esta haya delegado en los Ayuntamientos de su territorio.⁷⁵

Las confusas y tardías instrucciones de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración al respecto de la aplicación de estos informes de arraigo y vivienda, llevaban ambas fecha de 28 de junio, exactamente dos días antes de la entrada en vigor del nuevo Reglamento de Extranjería, lo que originó un tremendo desconcierto entre las administraciones que debían aplicarlos.⁷⁶ Y las instrucciones que intentaban, sin éxito, dar alguna luz sobre la aplicación de los informes sobre esfuerzo de integración se hicieron públicas muy posteriormente, ya en diciembre de 2011, lo que hizo que este

⁷⁵ La delegación de estas funciones en los Ayuntamientos solo es posible en dos supuestos: los informes de vivienda y los de integración social para el arraigo. Ello con el aliciente de que, según la literalidad de los preceptos reglamentarios, la Comunidad Autónoma “deberá” emitirlos, mientras que la Corporación local simplemente “podrá” hacerlo. De forma que hay Ayuntamientos que podrían negarse a realizar los informes, correspondiéndole hacerlo a la Comunidad Autónoma.

⁷⁶ Instrucción DGI/SGRJ/3/2011 en materia de Informe de arraigo, e Instrucción DGI/SGRJ/4/2011 en materia de acreditación de la disposición de vivienda adecuada.

nuevo tipo de documento no pudiera materializarse en la realidad hasta bien entrado el año 2012.⁷⁷ Esta fue la última de las instrucciones de la ya extinguida Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, pero fue derogada y no sustituida por ninguna otra exactamente seis meses después por el nuevo ejecutivo.⁷⁸

La quinta Conferencia Sectorial de Inmigración tuvo lugar el 22 de febrero de 2011, no volviendo a ser las CCAA convocadas por el Gobierno central hasta el 27 de junio de 2012. Durante todo ese tiempo, solo algunos responsables de las Áreas funcionales de Trabajo e Inmigración y de las Oficinas de Extranjería empezaron tímidamente a reunirse con los responsables autonómicos en materia de integración y realización de informes. El aplicativo informático creado por el anterior Ministerio de Política Territorial (actual Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas) para la remisión de estos informes sigue, actualmente, sin funcionar correctamente y la confusión reina en cada punto de la geografía española. Todo este caos vino a coincidir en el tiempo con dos periodos políticos típicamente turbulentos, el primero tras las elecciones autonómicas y municipales del 22 de mayo y el segundo tras las elecciones generales adelantadas del 20 de noviembre de 2011. Sin olvidar que las elecciones autonómicas en Andalucía y Asturias en marzo de 2012 volvieron a paralizar el país y, por tanto, cualquier iniciativa en estas materias.

Según las declaraciones realizadas en su día por del propio Ministerio de Trabajo e Inmigración, con el nuevo Reglamento de Extranjería se fortalecería la cooperación entre Administraciones, se garantizaría el papel de las CCAA en sus políticas sociales en relación con la inmigración y se alcanzaría el objetivo de mejorar la cohesión social en un nuevo contexto migratorio. Pero para viabilizar esta declaración de intenciones en la práctica se hacía imprescindible poner en funcionamiento profundas reformas que hasta el momento no se han llevado a cabo. En primer lugar era necesario que la Administración General del Estado (AGE), a través de las Subdelegaciones de Gobierno de las que dependen las distintas Oficinas de Extranjería, estuviera en perfecta coordinación con los Departamentos y Consejerías encargados de emitir los informes mencionados, pues el carácter obligatorio de muchos de ellos supone que, sin la previa actuación autonómica, los expedientes administrativos de los

⁷⁷ Instrucción DGI/SGRJ/8/2011 sobre aplicación del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, en materia de informes sobre esfuerzo de integración.

⁷⁸ Instrucción SGIE 2/2012, de 29 de junio, por la que se deroga la Instrucción DGI/SGRJ/8/2011 sobre aplicación del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, en materia de informes sobre esfuerzo de integración.

que depende su resolución no podrían ser admitidos a trámite o resueltos por la Oficina estatal correspondiente. En segundo lugar, cada gobierno autonómico (a través del Departamento competente) tendría que haberse apresurado a firmar acuerdos, convenios, pactos o protocolos de actuación con los Ayuntamientos de su territorio o entidades supra-municipales, cosa que en la mayoría de territorios no se hizo y todavía siguen pagando las consecuencias. Y en tercer lugar resultaba imprescindible aumentar los medios personales y materiales en los departamentos autonómicos que iban a asumir estas nuevas potestades, y ello para que las pretensiones del Gobierno, en cuanto a dotar de efectividad y eficacia los indicadores de integración para confeccionar y promover mejores políticas, pudieran llevarse a cabo.

Del proceso evolutivo que ha sufrido la normativa de extranjería en España y que ha sido analizado en este apartado, se puede extraer la siguiente conclusión: hemos asistido en los últimos trece años, aunque tímidamente, a un progresivo abandono de las Leyes de extranjería —como forma de abordar el hecho migratorio— y el lento acercamiento hacia el modelo, todavía no alcanzado, de la Ley de migración como norma ideal que debería regular no sólo quién tiene el derecho a entrar y permanecer en el territorio y quién debe ser expulsado, sino también las condiciones de convivencia entre nosotros de un número creciente de inmigrantes estables. Parece, en definitiva, que se está abandonando la idea de que la extranjería es una cuestión en la que las decisiones prácticamente únicas son quién entra y quién debe ser expulsado, para avanzar hacia una configuración cooperativa de la administración de la inmigración.⁷⁹

En España son las Comunidades Autónomas las que, por el momento, están promulgando leyes que intentan regular estas condiciones de convivencia, siendo tres las que actualmente se encuentran vigentes. En la Comunidad Valenciana, la Ley 15/2008, de 5 de diciembre, de la Generalitat, de integración de las personas inmigrantes en la Comunitat Valenciana, desarrollada a su vez por el Decreto 93/2009, de 10 de julio, del Consell.⁸⁰ En Cataluña, la Ley 10/2010, de 7 de mayo, de acogida de las personas inmigradas y de las regresadas a Cataluña; y en Castilla y León, la Ley 3/2013, de 28 de mayo, de integración de los inmigrantes en la sociedad de Castilla y León. Estas leyes autonómicas aspiran, con carácter general, a promover la plena

⁷⁹ SANTOLAYA MACHETTI, P. (2009). Op. cit, pp. 92.

⁸⁰ Ley 15/2008, de 5 de diciembre, de la Generalitat, de integración de las personas inmigrantes en la Comunitat Valenciana (BOE nº 9, de 10/01/09), desarrollada por el Decreto 93/2009, de 10 de julio, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 15/2008, de 5 de diciembre, de la Generalitat, de integración de las personas inmigrantes en la Comunitat Valenciana (DOCV nº 6056, de 14/07/09).

integración de los inmigrantes, así como a regular los instrumentos de coordinación entre las administraciones públicas, los agentes sociales y las entidades implicadas en materia de inmigración.

Todo lo expuesto no deja lugar a dudas de que es la Administración autonómica quien tiene ahora la penúltima palabra en la mayoría de los procesos que fijan las situaciones jurídico-administrativas de buena parte de la población extranjera que desea venir a establecerse en España o que ya se encuentra aquí. Y esta imbricación de ambas Administraciones —con la consiguiente obligación de coordinarse entre sí y cooperar mutuamente—, debería ser aprovechada para una futurible reforma de la Ley de Extranjería en el sentido antedicho, subsumiendo en ella lo que de común recogen las diferentes normativas autonómicas.

3-Modelo organizativo y funcional

En este apartado se analiza el sistema de distribución de competencias y funciones en materia de inmigración en España, tal y como ha quedado configurado en la actualidad. Un breve repaso de su evolución en los últimos años y el estudio exhaustivo de su funcionamiento en el momento presente, unido al seguimiento de los principales acontecimientos políticos, permite realizar un pronóstico aproximado del futuro que depara a la actual configuración.

Es necesario remontarse al 18 de junio de 2001, fecha en la que se publica en el BOPC un documento de la Comisión de Estudio del Parlamento de Cataluña sobre la Política de Inmigración en esta Comunidad Autónoma, y que será analizado más detalladamente en este mismo capítulo. El estudio tenía por objeto establecer criterios y bases de utilidad para la configuración de una política de inmigración dirigida a todos los ámbitos políticos, administrativos, socioeconómicos, cívicos y culturales de la sociedad catalana en un momento en que la inmigración aumentaba exponencialmente en toda España.

Resumía este texto diciendo que, de acuerdo con el bloque de constitucionalidad, serían competencia de las instituciones centrales del Estado la regulación de la inmigración, los derechos, las libertades y la integración social de los extranjeros, así como la firma y ratificación de los tratados internacionales. Mientras que las Comunidades Autónomas, en el marco de los respectivos Estatutos de Autonomía,

tendrían competencias legislativas y ejecutivas en temas sectoriales relacionados con el entorno social y las políticas de integración que afectan a todos, ciudadanos y extranjeros, pudiendo gestionar, además, las que les fueran delegadas.

Entre otras muchas consideraciones interesantes y decididamente adelantadas a su tiempo, que contrastaban con la pasividad reivindicativa del resto de territorios, apelaba este documento al artículo 150.2 CE para reclamar del Estado la transferencia de competencias ejecutivas en materia de inmigración, en concreto, las derivadas de las que ejercían las Oficinas de Extranjería, con el objeto de descentralizar las actuaciones administrativas respecto a los permisos de residencia y trabajo. Sin saberlo, los autores del estudio estaban poniendo las primeras piedras de lo que sería finalmente la redacción del texto del artículo 138 EAC y con ello, sentando las bases futuras, no solo de la construcción de la política migratoria en Cataluña sino de un nuevo planteamiento sobre el modelo de distribución competencial en todo el país. Sin embargo, la mayoría de autores que escribieron sobre el tema antes de que se produjeran las reformas estatutarias coincidían en afirmar que el sistema de distribución de competencias establecido en nuestro ordenamiento jurídico dejaba suficiente espacio de maniobra para mejorar el autogobierno introduciendo cambios significativos en este ámbito sin necesidad de acudir al art. 150.2 CE.⁸¹

En una primera fase, autores como Carles Viver i Pi-Suyet, antiguo magistrado del Tribunal Constitucional y nombrado en 2004 Director del Instituto de Estudios Autonómicos —desde donde asesoró técnicamente en los trabajos de redacción de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña—, sin entrar en concreto en las competencias en inmigración, defendía la vía de las reformas estatutaria frente a la reforma constitucional para alcanzar una mayor flexibilidad en el sistema de distribución competencial. Consideraba que la idea fundamental consistiría en redefinir los ámbitos materiales y funcionales de las competencias autonómicas, precisando al máximo las materias competenciales y las funciones que corresponderían a cada una de ellas, ampliando así el ámbito de exclusividad.

Entendía este autor que se trataba de un esquema flexible, tanto respecto a la concreción de las submaterias que pudieran especificarse (ya que no se trataría de

⁸¹ ZAPATA-BARRERO, R. *et al.* (Zapata-Barrero, R. coord.) (2009): Políticas y gobernabilidad de la inmigración en España. Barcelona, Editorial Ariel.

incorporar en los Estatutos todo el abanico sino sólo las más relevantes o las potencialmente más conflictivas), como en lo tocante al régimen competencial que se les pudiera asignar, es decir, a su clasificación como exclusivas, compartidas o ejecutivas. Añadía además que esta flexibilidad en cuanto al contenido debería ir acompañada de un gran rigor en la aplicación de las categorías, de manera que únicamente se calificaran como *exclusivas* aquellas en las que se concluyera que el Estado no podría actuar en ningún caso, ni siquiera mediante el establecimiento de principios, y como *compartidas* aquellas en las que el Estado debería limitar su actuación a esos principios, estándares y objetivos.⁸²

Sin embargo, otros autores como Francisco Balaguer Callejón o Javier Tajadura Tejada objetaban que, si bien sería constitucionalmente aceptable que estas submaterias —dentro de las competencias de desarrollo legislativo y ejecución— pudieran ser definidas como exclusivas en sentido amplio, resultaría inaceptable que dicha exclusividad cerrara el paso por completo a la intervención estatal, y ello porque un Estatuto no puede legítimamente decir que en un ámbito en el que, según la Constitución española, le corresponde al Estado el establecimiento de las bases, el mismo Estado no pudiera dictarlas porque el propio Estatuto hubiera calificado como exclusivo un perfil competencial concreto. La postura adoptada por Balaguer Callejón resultó ciertamente visionaria a la vista de la STC 31/2010, cuando afirmaba que esta previsión resultaría inoperante, ya que al final el Tribunal Constitucional interpretaría el concepto de *exclusividad* de los Estatutos como lo ha hecho siempre, esto es, legitimando cualquier intervención estatal que se mueva dentro del marco de esas previsiones.⁸³

Otro de los argumentos defendido por Viver i Pi-Sunyer —y al tiempo criticado por los otros autores mencionados— era el de entender que el atribuir a ciertas CCAA un determinado nivel competencial no cerraba la posibilidad de que, en el futuro, las demás pudieran alcanzar también ese mismo nivel. Para este autor se estaría hablando de distintos ritmos, no de distintos niveles, anticipando que este iba a ser precisamente uno de los objetos fundamentales del futuro debate político, a saber, el grado de diversidad que el sistema podría asumir para continuar funcionando de forma eficaz y

⁸² BALAGUER CALLEJÓN, F. (2007): «Comentario a la Reforma de los Estatutos de Autonomía de Carles Viver i Pi-Sunyer», en VIVER I PI-SUNYER, C; BALAGUER CALLEJÓN, F; TAJADURA TEJADA, J. *La reforma de los Estatutos de Autonomía, con especial referencia al caso de Cataluña*. Foro Inmigración y Ciudadanía, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Colección FORO nº 2.

⁸³ Viver i Pi-Sunyer, C. (2007) Op. Cit, pp. 49.

solidaria pero, sobre todo, el grado de diversidad que las fuerzas políticas estarían dispuestas a aceptar.

La tesis contraria defendía la necesidad de una reforma constitucional como forma de asegurar una igualdad básica entre los distintos territorios, ya que serían innumerables los problemas que la desigualdad competencial plantearía entre las Comunidades Autónomas multiplicada varias veces por diecisiete. Ello ocasionaría la dificultad principal de no poder conocer exactamente cuáles serían las competencias del Estado y en qué grado debería ejercerlas, ya que éstas serían diferentes en cada territorio al fijarlas los Estatutos en ocasiones como exclusivas, en otras como compartidas y en otras como meramente ejecutivas.

Finalmente no ha habido reforma constitucional (en lo tocante a las competencias en inmigración) y en todos los casos se ha optado por las reformas estatutarias, resultando una variada gama de modelos autonómicos en cuanto a la configuración del sistema competencial y atribución de funciones en materia migratoria.⁸⁴ Por esta razón, y por compartir sus tesis en buena medida, seguiré en este punto la evolución de aquellos autores que defendieron, desde un principio, una mayor intervención de las CCAA en la gestión de la política migratoria.

Antes de producirse las primeras reformas de los Estatutos de Autonomía en la Comunidad Valenciana y Cataluña, Laura Díez Bueso atribuía la limitada intervención autonómica en el campo de la inmigración a cuatro factores:

1-Ciertas cautelas relacionadas con la dificultad de definir políticas en este ámbito todavía inexplorado y con escasas referencias en el derecho comparado que pudieran ofrecer unas mínimas garantías de éxito.

2-Falta de definición de una política global de extranjería a nivel estatal que permitiera encajar políticas autonómicas sectoriales.

3-La imposibilidad de llevar a cabo determinadas actuaciones sin la adecuada coordinación con otras CCAA y con el Estado.

4-Falta de recursos económicos suficientes para ejecutar las actuaciones necesarias.

⁸⁴ Solo ha habido dos reformas constitucionales desde su aprobación en 1978. La primera, en 1992, consistió en añadir en el artículo 13.2 la expresión "y pasivo" referida al ejercicio del derecho de sufragio de los extranjeros en las elecciones municipales. La segunda, en 2011, sustituye íntegramente el texto del artículo 135 en relación al principio de estabilidad presupuestaria.

Resaltaba esta autora, junto a otros como Miguel Pajares Alonso, que lo que estaba haciendo la normativa estatal era atribuir a los Ayuntamientos —que no a las autonomías— una cada vez mayor intervención en temas relacionados con la situación administrativa de los inmigrantes, por ejemplo, implicándoles en los procesos de reagrupación familiar al tener que comprobar las condiciones de la vivienda del reagrupante o haciéndoles responsables de emitir un informe de integración en los permisos por arraigo.⁸⁵

Por su parte, José Antonio Montilla Martos, uno de los autores más destacados y prolíficos en el campo concreto de las competencias autonómicas en materia de inmigración, prescinde en su discurso de los consistorios locales y reivindica que el patrón que debe seguir la política de inmigración debe ser la imbricación del proceso de integración social y su régimen jurídico-administrativo, ámbitos competenciales respectivos de las CCAA y del Estado. Considera imprescindible una intensa vinculación recíproca entre ambos niveles administrativos, pues el acceso a las prestaciones sociales está unido a la determinación de la situación jurídico-administrativa del extranjero, de lo que resulta la necesaria colaboración en el ejercicio de sus respectivas competencias, pues cada una de las decisiones de la administración competente incide en un ámbito de interés de la otra. Entiende este autor, además, que el haber excluido a las Comunidades Autónomas del proceso delimitador del régimen jurídico habría dificultado incluso el adecuado ejercicio prestacional de sus facultades, pues la LODYLE diferenciaba entonces (y diferencia ahora) los derechos sociales de los inmigrantes en atención a sus diversas situaciones administrativas —residentes, empadronados o simplemente encontrándose en territorio español—, lo que significa, ni más ni menos, que las políticas públicas de inmigración no pueden separar la garantía de prestaciones sociales de la situación administrativa de los inmigrantes, ya que las diversas acciones emprendidas por los poderes públicos están necesariamente mediatizadas por su situación jurídica.

Pero iba aún más lejos este catedrático al poner de relieve la necesaria participación de las CCAA en la gestión de las distintas autorizaciones y permisos de los extranjeros, con mención especial al contingente de trabajadores, y al solicitar la unificación de las Oficinas de Extranjería con las dependencias autonómicas que prestan

⁸⁵ DÍEZ BUESO, L. «Los derechos de los inmigrantes y sus garantías», en *Veinte años de inmigración en España*, Op. Cit, pp. 205-218.

servicios públicos en los que influye directamente la situación administrativa del extranjero que los solicita, todo ello en aras de permitir una aplicación adecuada de las políticas de integración social.⁸⁶

La aprobación de las primeras reformas estatutarias en 2006 y la incorporación en las mismas de algunos preceptos relativos al reconocimiento de la realidad de la inmigración, constituyó una innegable novedad y supuso la atribución expresa de competencias en esta materia a las CCAA. La plasmación de esta realidad en nuestro ordenamiento jurídico a través del Real Decreto 1162/2009, de 10 de julio, y la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, marcan el punto de inflexión que determina el definitivo viraje de la política migratoria estatal hacia una “flexibilización” del art. 149.1.2ª CE, produciéndose, al fin, la aclamada irrupción de las Comunidades Autónomas en la política estatal de inmigración.

El año 2010 comienza así, con el carácter compartido de esta materia competencial completamente “formalizado” en nuestro ordenamiento, plasmación que habría culminado con la jurisprudencia analizada más arriba y que se refleja en la configuración actual del sistema de reparto competencial en materia migratoria y en las estructuras administrativas que se ocupan de su gestión. Con el objetivo de simplificar las explicaciones que siguen, distinguiré entre la Administración central, la autonómica y la local, haciendo un breve repaso de los cambios producidos en los órganos que ejercen las correspondientes competencias y de cómo han sido repartidas las funciones que conlleva cada una de ellas.

3.1-Administración Central

A día de hoy son cuatro los Ministerios que tienen asumidas competencias en inmigración y extranjería: el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, cuya estructura orgánica básica ha sido desarrollada por el Real Decreto 342/2012;⁸⁷ el Ministerio del Interior, cuyas funciones y estructura orgánica están establecidas en el Real Decreto 400/2012;⁸⁸ el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, cuya

⁸⁶ MONTILLA MARTOS, J.A. «Inmigración y Comunidades Autónomas», en *Veinte años de inmigración en España*, Op. Cit, pp.339-367.

⁸⁷ Real Decreto 342/2012, de 10 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (BOE nº 36, de 11/02/12).

⁸⁸ Real Decreto 400/2012, de 17 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior (BOE nº 42, de 18/02/12).

estructura regula el Real Decreto 256/2012;⁸⁹ y el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, que desarrolla el Real Decreto 343/2012.⁹⁰ Pero antes de adentrarme en el estudio de la composición y funcionamiento de cada uno de los departamentos competentes, conviene remontarse algunos años para poder seguir la evolución que se ha producido en los organismos de la Administración General del Estado. Comenzaré en 2004, con los cambios que ocasiona el triunfo del Partido Socialista Obrero Español en las elecciones generales del 14 de marzo, tres días después del atentado en Madrid, conocido como 11-M.

El Real Decreto por el que se reestructuraron en abril de 2004 los departamentos ministeriales, ya atribuía a cuatro Ministerios competencias relacionadas con la inmigración y la extranjería, a saber, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación; el Ministerio del Interior; el Ministerio de Administraciones Públicas; y el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, básicamente los mismos que en la actualidad. Dentro del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, correspondía a la Subsecretaría de Asuntos Exteriores y de Cooperación, a través de la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares, la coordinación y supervisión de todas las actuaciones de las oficinas consulares españolas en la gestión de los servicios de la Administración General del Estado que se prestaran en el exterior.

Le correspondía, asimismo, la propuesta, elaboración y aplicación de la política en materia de protección y asistencia a los ciudadanos españoles en el extranjero y en materia de inmigración y asilo, en la esfera de actuación de este Ministerio, sin perjuicio de las competencias atribuidas en estas materias a otros departamentos, con los que la Dirección General mantendría la necesaria coordinación. Otra función era coordinar la tramitación, por parte de las oficinas consulares, de los visados uniformes, así como la gestión de los visados nacionales y, en el ámbito propio de las competencias del Ministerio, la propuesta y aplicación de la política en materia de inmigración y asilo. Todas sus funciones permanecieron básicamente inalteradas tras comenzar el segundo mandato del Gobierno socialista, solo que la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares pasó a depender directamente del Secretario General de Asuntos Consulares y Migratorios.

⁸⁹ Real Decreto 256/2012, de 27 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (BOE nº 24, de 28/01/12).

⁹⁰ Real Decreto 343/2012, de 10 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Empleo y Seguridad Social (BOE nº 36, de 11/12/12).

En cuanto al Ministerio del Interior, le correspondió el ejercicio de las competencias que, en el ámbito policial, le atribuyera la legislación vigente en materia de extranjería, el régimen de asilo, refugio, régimen de apátridas y protección a desplazados. La reestructuración de 2004, supuso importantes variaciones en la estructura de la Administración General del Estado, y en concreto en este departamento, ya que se atribuyó por primera vez al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales el desarrollo de la política del Gobierno en materia de extranjería, inmigración y asilo, suprimiendo del Ministerio del Interior la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración y con ella la Dirección General de Extranjería e Inmigración, cuyas funciones, salvo las relativas al ámbito de actuación policial, pasaron a integrarse en el Ministerio de Trabajo.

La norma que fijó la estructura del Ministerio del Interior en 2004 estableció que la Secretaría de Estado de Seguridad, a través de las Direcciones Generales de la Policía y de la Guardia Civil, realizaría, entre otras, las funciones de dirigir, organizar y controlar el cumplimiento de lo dispuesto en materia de extranjería, documento nacional de identidad, pasaportes, juegos, drogas, control de las entidades y servicios privados de seguridad, vigilancia e investigación y espectáculos públicos, todo ello en el ámbito policial y en los términos previstos en la legislación vigente. En concreto, correspondería a la Comisaría General de Extranjería y Documentación la organización y gestión de los servicios de expedición del documento nacional de identidad, de los pasaportes y de las tarjetas de extranjeros; el control de entrada y salida del territorio nacional de españoles y extranjeros; la prevención, persecución e investigación de las redes de inmigración ilegal, y, en general, el régimen policial de extranjería, refugio y asilo e inmigración. A la Dirección General de la Guardia Civil le correspondía, en el ejercicio de sus competencias y en relación con la extranjería e inmigración, actuar en coordinación con el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales a través de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración. El Real Decreto que en 2008 modifica la estructura de este Ministerio, reunifica en un solo órgano directivo —dependiente de la Secretaría de Estado de Seguridad— ambas Direcciones Generales (Policía y Guardia Civil), manteniendo sus funciones en materia de extranjería e inmigración.

Por lo que respecta al Ministerio de Administraciones Públicas, cuyo nombre cambiaría por el de Política Territorial y Administración Pública en octubre de 2010, fueron creados como nuevos órganos las Direcciones Generales de Cooperación

Autonómica; de Cooperación Local; de Recursos Humanos, Programación Económica y Administración Periférica; de Modernización Administrativa; y de Inspección, Evaluación y Calidad de los Servicios. Cabe destacar la atribución a la nueva Dirección General de Recursos Humanos de las competencias que ejercía con anterioridad la extinguida Dirección General de la Administración Periférica del Estado. También asume esta Dirección la gestión de los servicios comunes que la Subsecretaría le encomiende en el ámbito del departamento. Y así, le corresponde la gestión de los asuntos que se deriven de la dependencia orgánica de las Delegaciones del Gobierno respecto del Ministerio de Administraciones Públicas y la coordinación de la Administración periférica del Estado, sin perjuicio de las competencias de los demás ministerios en relación con sus servicios periféricos.

En concreto, a la Dirección General de Recursos Humanos, Programación Económica y Administración Periférica se le atribuyen funciones tales como el impulso de la actuación de las Delegaciones del Gobierno, Subdelegaciones del Gobierno y Direcciones Insulares, la preparación de las instrucciones precisas para la coordinación de la Administración periférica del Estado en el territorio, o la tramitación de las correspondientes consultas formuladas desde la Administración periférica del Estado. Al hilo de estos cambios hay que traer a colación que una de las principales disfunciones del sistema competencial español en materia de extranjería viene determinada por el hecho de que las Oficinas de Extranjería (integradas en las correspondientes Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno) sigan dependiendo funcionalmente del Ministerio al que compete desarrollar la política del Gobierno en materia de extranjería, inmigración, emigración y asilo, y orgánicamente del Ministerio que se ocupa de la coordinación de la Administración periférica del Estado. Por ello, mientras esta cuestión no sea corregida en la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), el personal funcionario de estas Oficinas va a continuar sin tener demasiado claro cuáles son y de dónde proceden las instrucciones a las que deben atenerse a la hora de aplicar la normativa de extranjería.⁹¹ Sobre las consecuencias del inmovilismo legislativo en esta cuestión precisa se volverá a insistir varias veces a lo largo de este trabajo.

⁹¹ Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (BOE nº 90, de 15/04/97).

Como ya se adelantaba, una de las grandes novedades que se produce en 2004 con el Real Decreto por el que se reestructuran los departamentos ministeriales es la asunción de las competencias en materia de inmigración, extranjería y asilo por parte del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Se le atribuye a este departamento la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia laboral, de ordenación y regulación del empleo y de Seguridad Social, así como de la dirección de las políticas de cohesión social, de bienestar, de promoción de la igualdad, de protección del menor y de atención a las familias. Le corresponde, igualmente, el desarrollo de la política del Gobierno en materia de extranjería, inmigración y asilo. Para ello asumió, además de las competencias que entonces tenía atribuidas, las de la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración.

El Real Decreto 1600/2004, determinó la estructura administrativa de este Ministerio y las funciones que ejercería cada uno de sus órganos superiores y directivos, correspondiendo a la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración el desarrollo de la política del Gobierno en materia de extranjería e inmigración. De esta Secretaría dependerían los siguientes órganos directivos: la Dirección General de Inmigración; la Dirección General de Integración de los Inmigrantes y la Dirección General de Emigración. Como órgano de apoyo y asistencia inmediata al titular de la Secretaría de Estado se creó un Gabinete, con nivel orgánico de subdirección general, quedando asimismo adscritos a la Secretaría de Estado los siguientes órganos colegiados, cuya presidencia correspondía al titular de la misma: el Consejo Superior de Política de Inmigración, el Observatorio Permanente de la Inmigración y la Comisión Interministerial de Extranjería.⁹²

Con la siguiente reestructuración ministerial tras las elecciones generales de 2008 se produce un cambio fundamental en la estructura del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, que pasa a denominarse Ministerio de Trabajo e Inmigración, quedando amputadas del mismo las competencias que tradicionalmente venía ejerciendo en materia de servicios sociales. Por su parte, la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración se mantiene y se crea además una Subsecretaría de Trabajo e Inmigración. Siguen igualmente las tres Direcciones Generales que la integraban, cambiando únicamente la denominación de una de ellas y pasando a ser la DG de la Ciudadanía

⁹² Real Decreto 1600/2004, de 2 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (BOE nº 160, de 03/07/08).

española en el exterior. Se incorpora un nuevo, e importante, órgano colegiado a los tres ya existentes denominado Comisión Laboral Tripartita de Inmigración. Finalmente, tras las elecciones generales adelantadas del 20 de noviembre de 2011, el triunfo en esta ocasión del Partido Popular y el consiguiente cambio de Gobierno resultante, los cuatro Ministerios aludidos sufren algunas transformaciones en cuanto a su estructura administrativa en lo tocante a inmigración y extranjería, aunque las funciones quedan prácticamente intactas. El Real Decreto 1887/2011 deja fijada la composición de estos departamentos tal y como permanece a día de hoy.⁹³

Centraré la explicación que sigue en la estructura orgánica y funcional del actual Ministerio de Empleo y Seguridad Social, por ser, en definitiva, el departamento que tiene encomendado el desarrollo de la política del Gobierno en materia de extranjería, inmigración y emigración. Haré un breve resumen de cuáles son aquellos órganos y cuáles las funciones que han asumido, en las materias que interesan para el presente estudio.

El órgano superior que asume las competencias es ahora la Secretaría General de Inmigración y Emigración (antes Secretaría de Estado), a la que quedan adscritos, como órganos colegiados, la Comisión interministerial de extranjería y la Comisión Laboral Tripartita. De la Secretaría General depende un Gabinete Técnico como órgano de apoyo y asistencia inmediata al titular de la Secretaría; la Subdirección General de Régimen Jurídico; la Subdirección General de Planificación y Gestión Económica; el Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia; y la Dirección General de Migraciones. De esta única Dirección General dependen tres órganos directivos cuyo nivel orgánico desciende de Dirección a Subdirección General, recuperando la nomenclatura del año 2004, a saber: la Subdirección General de Inmigración, la Subdirección General de Integración de los Inmigrantes, y la Subdirección General de Emigración. A su vez, quedan adscritos a la Dirección General de Migraciones el Observatorio Permanente de la Inmigración, el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes y el Consejo General de la Ciudadanía Española en el Exterior.

⁹³ Real Decreto 1887/2011, de 30 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales (BOE nº 315, de 31/12/11).

La Dirección General de Migraciones aglutina ahora todas las funciones que anteriormente correspondían a tres órganos directivos diferentes, asumiendo la Subdirección General de Inmigración, en concreto, las siguientes:

-La coordinación funcional de la actuación de los órganos periféricos de la Administración General del Estado con competencias en materia de inmigración.

-La propuesta justificada de necesidades de medios e infraestructuras para la gestión de procedimientos de inmigración y la coordinación para su implantación por los órganos competentes.

-La ordenación de la gestión colectiva de contrataciones en origen y de los procesos de selección y contratación de trabajadores extranjeros en sus países de origen, o extranjeros documentados con visados de búsqueda de empleo, así como el apoyo a los trabajadores seleccionados a través de tales procedimientos.

-La gestión de los procedimientos sobre autorizaciones previstas en la normativa sobre extranjería e inmigración cuya resolución corresponda a cualquier órgano superior o directivo del Departamento en virtud de lo previsto en el ordenamiento jurídico.

-La ordenación y coordinación de las migraciones interiores.

Por su parte, corresponderá a la Subdirección General de Integración de los Inmigrantes:

-El desarrollo y la gestión del sistema de acogida integral e integración de inmigrantes, solicitantes de asilo, refugiados, apátridas, personas acogidas al régimen de protección temporal y otros estatutos de protección subsidiaria.

-La gestión de subvenciones en materia de integración de los inmigrantes y la colaboración con entidades públicas y privadas cuyas actividades se relacionen con la integración de las personas indicadas en el párrafo anterior.

-La gestión de las iniciativas, fondos y planes de acción de la Unión Europea sobre la materia.

-El desarrollo y la gestión de programas de primera atención y de intervención urgente para situaciones de carácter excepcional en colaboración, en su caso, con las Comunidades Autónomas, Entidades Locales, así como con entidades públicas y privadas.

-El desarrollo y gestión de programas vinculados al retorno de inmigrantes, la reagrupación familiar, y la acogida e integración de inmigrantes con visado de búsqueda de empleo.

-La planificación, gestión y seguimiento de los centros de estancia temporal de inmigrantes (CETI) y de los centros de atención a refugiados (CAR).

-La concertación de actuaciones de promoción de la integración de los inmigrantes, solicitantes de asilo, refugiados, apátridas, personas acogidas al régimen de protección temporal y otros estatutos de protección subsidiaria con otros departamentos ministeriales, Comunidades Autónomas, entidades locales y entidades públicas y privadas y, en particular, la gestión y seguimiento del Fondo de Apoyo a la acogida y la integración de los inmigrantes así como para el refuerzo educativo de los mismos y la promoción de programas innovadores en el ámbito de la acogida e integración en el entorno local.

La tercera de estas subdirecciones generales, la de Emigración, asume las siguientes funciones:

-La atención a los españoles en el exterior y retornados.

-El reconocimiento y gestión de prestaciones económicas y ayudas asistenciales destinadas a españoles en el exterior y retornados.

-La asistencia sanitaria, en su país de residencia, a los españoles de origen beneficiarios de prestaciones económicas.

-La gestión de los programas de subvenciones y ayudas destinados a los españoles en el exterior y retornados.

-La coordinación funcional de la actuación de los órganos periféricos de la Administración General del Estado con competencias en materia de emigrantes retornados.

Los otros tres Ministerios aludidos, aunque conservaron intactas sus funciones en materia de inmigración y extranjería, vieron igualmente reducidas sus estructuras administrativas, fruto de la crisis económica sin precedentes por la que aún atraviesa España. Pero por sintetizar los cambios que se produjeron en 2012 respecto a la organización anterior —que habría sufrido nuevas variaciones en 2010—, destacaré que el unificado Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas conservó, del anterior

Ministerio de Política Territorial y Administración Pública, la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas y mantuvo en lo esencial la estructura anterior, aunque reunificando organismos y variando algunas nomenclaturas. La Secretaría de Estado de Cooperación Territorial se convirtió en Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local; y las Direcciones Generales de Cooperación Autonómica y de Cooperación Local se unificaron en la DG de de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales.

A este organismo correspondió la gestión, dirección e impulso de las atribuciones ministeriales relativas a la colaboración entre las Administraciones del Estado, autonómica y local y la actuación de los órganos establecidos al efecto, especialmente las Conferencias Sectoriales, así como la coordinación de competencias entre el Estado y las CCAA y los planes y programas conjuntos. Asimismo se le asignó el seguimiento jurídico y la elaboración de informes sobre los proyectos normativos, disposiciones y actos del Estado, las CCAA y las EELL, con vistas a su adecuación al orden constitucional de distribución de competencias y los aspectos competenciales de las relaciones de la AGE, las CCAA y las EELL para lograr una actuación más eficiente de todas ellas.

El Ministerio del Interior, que no sufrió cambios en 2010, volvió en 2012 a distinguir, dentro de la Secretaría de Estado de Seguridad, la DG de la Policía de la DG de la Guardia Civil, correspondiéndoles a ambas idénticas funciones que en los años anteriores. Por otro lado, convirtió a la DG de Relaciones Internacionales y Extranjería en un órgano directivo autónomo que ya no dependería de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, sino directamente del Secretario de Estado, pero conservando las mismas potestades. La Comisaría General de Extranjería y Fronteras sigue siendo competente en el control de entrada y salida del territorio nacional de españoles y extranjeros; la prevención, persecución e investigación de las redes de inmigración ilegal; y, en general, el régimen policial de extranjería, refugio y asilo e inmigración.

El Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, que había reducido de cuatro a tres sus Secretarías de Estado, unificó en 2012 la de Cooperación Internacional con la de Iberoamérica, dejando como Secretarías aparte la de Unión Europea y Asuntos Exteriores. Se conservó intacta la Subsecretaría de Asuntos Exteriores y Cooperación, de la que sigue dependiendo la ahora unificada DG de Españoles en el Exterior y de

Asuntos Consulares y Migratorios. De esta Dirección depende directamente la Subdirección General de Asuntos de Extranjería, que continúa ejerciendo la función de coordinar la tramitación, por parte de las oficinas consulares, de los visados uniformes, así como la gestión de los visados nacionales y, en el ámbito propio de las competencias del Ministerio, la propuesta y aplicación de la política en materia de inmigración y asilo.

Este variopinto panorama organizativo, lejos de ser estático, cambia con relativa asiduidad, como mínimo una vez cada cuatro años, y ello sin contar con la frecuente sustitución de las personas que representan las diferentes instituciones. En un escenario donde múltiples organismos dependientes de varios departamentos, con competencias y funciones que no siempre están bien delimitadas, y cuyos representantes (distintos cada vez) deben intervenir y tomar decisiones que afectan de manera recíproca a unos y otros ámbitos en su dinámica diaria, genera múltiples disfunciones. No es de extrañar que, de hecho, exista un cierto recelo entre los departamentos ministeriales a la hora de tomar decisiones en materia de inmigración y extranjería, y ello por no estar siempre del todo claro a quién corresponde exactamente cada función.

3.2-Administración Autonómica

Vistos cuántos y cuáles son los organismos públicos que en la Administración central llevan a cabo funciones relacionadas con el diseño y gestión de las políticas migratorias, procede ahora descender de nivel administrativo y analizar, en la Administración autonómica, estas mismas cuestiones. Para ello distinguiré entre la competencia sobre primera acogida e integración y la competencia sobre ejecución laboral, haciendo referencia en este último supuesto a la Comunidad Autónoma de Cataluña, por ser ésta la única que ha desarrollado dicha potestad hasta el momento.

3.2.1-Breve apunte sobre las reformas estatutarias

Algunas Comunidades Autónomas pusieron en marcha, a partir de 2004, procesos de reforma de sus Estatutos de Autonomía de acuerdo con las competencias que para ello tienen asignadas. Las propuestas de reforma aprobadas por los Parlamentos autonómicos deben ser presentadas ante las Cortes Generales, que los aprueban definitivamente —con modificaciones si lo consideran necesario— mediante Ley

Orgánica. En ciertas CCAA es obligatoria, además, la ratificación por los ciudadanos mediante referéndum, como en Cataluña y Andalucía.

Las reformas acontecidas hasta el momento son las de los Estatutos Autonómicos de la Comunidad Valenciana (aprobado mediante Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril),⁹⁴ Cataluña (LO 6/2006, de 19 de junio), Islas Baleares (LO 1/2007, de 28 de febrero),⁹⁵ Andalucía (LO 2/2007, de 19 de marzo), Aragón (LO 5/2007, de 20 de abril),⁹⁶ Castilla y León (LO 14/2007, de 30 de noviembre),⁹⁷ Comunidad Foral de Navarra (LO 7/2010, de 27 de octubre),⁹⁸ y Extremadura (LO 1/2011, de 28 de enero).⁹⁹ En la mayoría de ellas constituye una novedad la atribución expresa de competencias en materia de inmigración a las instituciones autonómicas, frente al tradicional entendimiento de la inmigración y la extranjería como competencias exclusivas del Estado; así como la supresión generalizada de la cláusula que en los textos estatutarios anteriores reservaba al Estado todas las competencias en materia de migraciones interiores y exteriores cuando se referían a la competencia autonómica en ejecución laboral (en todas las reformas excepto en Navarra).¹⁰⁰

Como ya se ha visto, pese a que nuestra Norma Fundamental establece que constituye una competencia exclusiva del Estado la regulación de la inmigración, es cierto que el incremento de la llegada de inmigrantes a España dio lugar a que por parte de las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos se les hubiera de prestar atención asistencial aunque en los Estatutos nada se hubiera previsto anteriormente, salvo en el caso de la Comunidad Autónoma de Canarias.¹⁰¹ Desde esta perspectiva se puede afirmar, como ya lo ha hecho el Tribunal Constitucional, que las competencias que las

⁹⁴ Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (BOE nº 86, de 11/04/06).

⁹⁵ Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears (BOE nº 52, de 01/03/07).

⁹⁶ Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón (BOE nº 97, de 23/04/07).

⁹⁷ Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León (BOE nº 288, de 01/12/07).

⁹⁸ Ley Orgánica 7/2010, de 27 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra (BOE nº 261, de 28/10/10).

⁹⁹ Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura (BOE nº 25, de 29/01/11).

¹⁰⁰ ROJO TORRECILLA, E; CAMAS RODA, F. (2009): *La reforma de los estatutos de autonomía y su impacto en la normativa estatal de inmigración*. Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración, nº 80, junio 2009, pp. 97-117.

¹⁰¹ Art. 37.1 LO 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias: “La Comunidad Autónoma de Canarias podrá elevar al gobierno las propuestas que estime pertinentes sobre la residencia y trabajo de extranjeros en Canarias”.

CCAA han ejercido en estos pasados años no son en realidad competencias propiamente destinadas al colectivo inmigrante, sino que constituyen el ejercicio de las propias potestades autonómicas sectoriales en educación, sanidad, asistencia social, vivienda, cultura, etc., que se aplican también a estos ciudadanos para propiciar su integración social.

Es cierto que la LODYLE, desde su redacción dada por la LO 4/2000, ya había reconocido esta situación, no sólo por la mención constante a las “autoridades competentes” —o expresamente a las Comunidades Autónomas en el capítulo dedicado a los derechos de los extranjeros—, sino también por haber elevado el concepto de *integración social* a idea rectora de la política de extranjería, con la inclusión de esta expresión en el enunciado de la Ley. Se renunciaba así a una eventual jerarquía entre intervención estatal sobre derecho de extranjería prevalente sobre las actuaciones de las otras administraciones en materia social, y se abría la posibilidad de intervenciones estatales amparadas competencialmente en la integración social de los inmigrantes y no en el control de flujos.

De esta manera, el Estado se reservaba la facultad de dictar la legislación básica que le permitía decidir los elementos clave de la situación de los extranjeros, mientras que las CCAA, en ejercicio de sus competencias materiales, desarrollarían los mismos optando por los mecanismos políticos concretos de su garantía, como pueden ser las formas de prestación de los servicios sanitarios o educativos, las características especiales para conseguir la igualdad en el acceso a los servicios públicos...etc. Este escenario refleja el carácter compartido de la materia competencial “inmigración”, a cuya formalización —más allá del artículo 149.1.2ª CE— contribuyeron la mayor parte de las reformas estatutarias.

Esta situación, generalizada en todo el territorio español, plantea no pocas particularidades en ciertas Comunidades Autónomas que derivan, además de la desigual distribución regional de la inmigración, de la existencia de títulos competenciales limitados sólo a algunas de ellas. Serían buenos ejemplos, entre otros, la presencia de policías autonómicas con la consiguiente necesidad de coordinación en materia de control de la extranjería en sus territorios, los efectos competenciales dimanantes de elementos diferenciales de carácter cultural (lenguas autóctonas) o financiero (sistema especial vasco y navarro), y un largo etcétera. Sin embargo podemos afirmar que, al margen de estas particularidades ciertamente relevantes en sus ámbitos concretos de

aplicación, la situación competencial general es, en la actualidad, sustancialmente idéntica en todas las Comunidades en materia de acogida e integración de inmigrantes.¹⁰²

Una importante novedad de las reformas estatutarias fue redefinir los ámbitos materiales y funcionales de las competencias precisando al máximo las materias competenciales y las funciones que correspondían a cada título, ampliando así la esfera de exclusividad. No se han incorporado a los Estatutos todas las submaterias, sino sólo las relevantes o las potencialmente más conflictivas, consiguiendo un esquema flexible tanto respecto a la concreción de submaterias como en lo tocante al régimen competencial que pueda atribuirse a cada una de ellas, es decir, a su calificación como exclusivas, compartidas o ejecutivas. Pero esta flexibilidad en cuanto al contenido tiene que ir unida a un extraordinario rigor en cuanto a la aplicación de las categorías, de manera que sólo puedan calificarse como exclusivas aquellas en las que el Estado no puede actuar en ningún caso, y como compartidas aquellas en las que su actuación se limita al establecimiento de bases o principios.

Procede en este punto un análisis del tratamiento que en cada una de las reformas estatutarias producidas se ha dado a la competencia sobre acogida e integración de inmigrantes y a la competencia sobre ejecución laboral.

3.2.2-La competencia sobre primera acogida e integración

Prácticamente todas las reformas estatutarias que se han llevado a cabo contemplan como competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma el régimen de acogida y la integración social, económica y cultural de los inmigrantes, y señalan la necesidad de colaborar con el Gobierno de España en todo lo relacionado con la política de inmigración. De este modo, están haciendo un reconocimiento formal de las facultades competenciales que ya ejercían las CCAA, en cuanto son competentes para regular y prestar diversos servicios públicos, al margen del origen de sus destinatarios. Por eso, la expresión “desarrollo de la política de integración en el marco de sus competencias”, utilizada en algunos textos estatutarios, resulta totalmente adecuada, pues aunque no estuviera reconocido de forma expresa, los Gobiernos autonómicos ya tenían facultades

¹⁰² SANTOLAYA MACHETTI, P. (2007): *Extranjería y nuevos Estatutos de Autonomía*. Revista d'Estudis Autonòmics i Federals, nº 4, pp. 159-183.

competenciales que les permitían diseñar políticas públicas para hacer efectiva dicha integración.

Si atendemos a los diferentes textos estatutarios, vemos que estas reformas (salvo la de Comunidad Valenciana y Navarra) implican un claro avance con respecto a los anteriores textos estatutarios, los cuales no hacían referencia a estas materias por la distinta realidad migratoria existente en su momento. Sin embargo, como ya se adelantaba anteriormente, las redacciones de los nuevos Estatutos de Autonomía no modifican el sistema competencial en materia de políticas de integración sino que, sencillamente, conceden rango estatutario al reparto previo a las reformas.¹⁰³

Queda por determinar si el tratamiento de la materia —con ligeras diferencias en los ocho territorios— antes y después de producirse las modificaciones de sus Estatutos, habría supuesto variaciones en las distintas regiones en cuanto a su modelo orgánico y funcional de distribución de competencias entre los respectivos organismos autonómicos. Y la respuesta ha de ser forzosamente negativa por el motivo en el que vengo insistiendo reiteradamente: en puridad, estamos ante el reconocimiento de las consecuencias competenciales de diversos títulos autonómicos sobre el fenómeno de la inmigración, ya que las políticas de integración competen a las CCAA —aunque no lo diga expresamente su Estatuto— en virtud de los títulos sectoriales que tienen atribuidos.

Sin embargo y pese a que en esta materia concreta parece no haber discusión posible (a diferencia de la competencia sobre autorizaciones de trabajo de los extranjeros), resulta inevitable que sigan produciéndose disfunciones. Un claro ejemplo sería la polémica suscitada a raíz de la reforma sanitaria llevada a cabo por el Real Decreto-ley de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones.¹⁰⁴ Esta norma introduce modificaciones en el ordenamiento jurídico que afectan directamente al desarrollo de las políticas de integración de las personas inmigradas en el marco de una de las competencias sectoriales de las CCAA, la sanidad. En concreto, cambia radicalmente la

¹⁰³ AJA FERNÁNDEZ, E; MONTILLA MARTOS, J.A; ROIG MOLÉS, E. (2006). Op. cit, pp. 185-469.

¹⁰⁴ Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones (BOE nº 98, de 24/04/12).

redacción del artículo 12 de la Ley Orgánica de Extranjería, relativo al derecho de los extranjeros a la asistencia sanitaria.¹⁰⁵

Y así, el hecho de que Cataluña tenga la competencia exclusiva en materia de primera acogida de las personas inmigradas, incluyendo las actuaciones socio-sanitarias y de orientación, hace que en esta Comunidad los organismos que han de gestionar dichas actuaciones, no sepan exactamente a qué atenerse. Lo mismo ocurre en otras Comunidades donde la competencia en políticas de integración es exclusiva, pues existen numerosos programas, actuaciones y planes de inmigración o de integración autonómicos que, debiéndose llevar a cabo en centros de carácter sanitario, han sido diseñados y presupuestados para beneficiar, indistintamente, a extranjeros con y sin autorización de residencia.¹⁰⁶

En cuanto a la estructura orgánica y funcional que han desarrollado las diecisiete CCAA existentes en España, es una tarea prácticamente imposible sistematizar de una forma precisa cuál es el órgano de gobierno que en un determinado momento ejerce las competencias en materia de acogida e integración, o mejor dicho, la labor de coordinar al resto de departamentos en la gestión de sus políticas respectivas de integración de inmigrantes, pues en cada una de ellas la cuestión está asignada a un departamento distinto. Es muy complicado, asimismo, por el hecho de que la relevancia que se le atribuye a la materia varía considerablemente de uno a otro territorio, teniendo en cuenta que no siempre esta relevancia está en consonancia con las variaciones porcentuales relativas de extranjeros o inmigrantes empadronados en él. Frecuentemente, los intereses políticos y los resultados de algunas encuestas contribuyen a que se produzcan variaciones en la configuración de los organigramas de las Consejerías y a la aparición (o desaparición) de organismos con competencias en inmigración que pueden tener los meses contados. Sin ir más lejos, con las atribuciones directas que en materia de integración supuso la LO 2/2009 para las CCAA, eran de esperar cambios significativos en las estructuras administrativas de algunas

¹⁰⁵ Se trata de una reforma de enorme calado, pues ha supuesto circunscribir a los extranjeros autorizados a residir en España el ejercicio del derecho a la asistencia sanitaria con cargo a fondos públicos (fuera de los que ostentan la condición de asegurado). Los extranjeros sin autorización de residencia únicamente conservan este derecho en tres situaciones especiales: 1) Los menores de 18 años, que reciben asistencia sanitaria en las mismas condiciones que los españoles; 2) Las mujeres embarazadas, durante el embarazo, parto y posparto; y 3) En caso de urgencia por enfermedad grave o accidente, cualquiera que sea su causa, hasta la situación de alta médica.

¹⁰⁶ FERNÁNDEZ BERNAT, J.A. (2013): *Asistencia sanitaria e inmigración irregular*. Revista de Treball, Economia i Societat, nº 67, enero 2013, versión web.

Comunidades donde el hecho migratorio tiene su relevancia. Sin embargo, lejos de que esto ocurriera, la mayoría de Gobiernos autonómicos hizo justamente lo contrario, reduciendo drásticamente sus organigramas.

La atención a la población inmigrante, el apoyo a la integración social y laboral de la inmigración, las relaciones con comunidades y entidades asociativas de residentes foráneos y el impulso de actuaciones coordinadas en todos los ámbitos de intervención administrativa de los Gobiernos autonómicos en materia de primera acogida e integración, son competencias que asumen uno y otro Departamento o Consejería, en unos casos de manera muy visible y en otros como atribuciones de carácter secundario. Su adscripción a un departamento concreto dependerá de cómo esté orgánicamente configurado el Gobierno de cada Comunidad y de cuáles sean las materias competenciales en las que se considera que deben ubicarse las políticas públicas de integración de las personas inmigradas. La mayor o menor importancia que se le dé a esta materia puede obedecer, aunque no siempre, al porcentaje de extranjeros empadronados en un determinado territorio en relación con el número total de habitantes, y el encuadrarse en una u otra Consejería suele atender a planteamientos o programas políticos de diversa índole.¹⁰⁷

Por poner algunos ejemplos, a principios de 2014, en Extremadura se ocupaba de estas funciones la Dirección General de Política Social y Familia, en la Consejería de Salud y Política Social; en Aragón, la Dirección General de Bienestar Social y Dependencia, en el Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familia; en Andalucía, la Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias, incardinada en la Consejería de Justicia e Interior; en Islas Baleares, la Consejería de Presidencia a través de la Dirección General de Cooperación e Inmigración; en Navarra, la Oficina de Atención a la Inmigración, dentro de la Dirección General de Relaciones Institucionales, dependiente del Departamento de Relaciones Institucionales y Portavoz del Gobierno; en Castilla y León, la Dirección General de Asuntos Migratorios y Cooperación al Desarrollo, de la Consejería de Administración Pública; en la Comunidad Valenciana, la Consejería de Justicia y Bienestar Social, a través de la

¹⁰⁷ AUBARELL SOLDUGA, G. (dir.) (2003): *Perspectivas de la inmigración en España. Una aproximación desde el territorio*. Barcelona, Icaria. Antrazyt.

Dirección General de Inmigración y Cooperación al Desarrollo; y en Cataluña, la Dirección General para la Inmigración, del Departamento de Bienestar Social y Familia.

Por otro lado, la mayoría de Gobiernos regionales cuenta con otros instrumentos análogos a los órganos colegiados de la Secretaría General de Inmigración, como serían las Comisiones interdepartamentales, los Observatorios o los Foros de Inmigración.

3.2.3-La competencia sobre ejecución laboral. Especial referencia al caso de Cataluña.

Decía en el punto anterior que las redacciones de los nuevos Estatutos de Autonomía no modifican el sistema competencial en materia de inmigración, sino que sencillamente conceden rango estatutario al reparto previo a las reformas. Como se ha reiterado, las políticas de integración competen a las CCAA aunque no lo diga expresamente su Estatuto, en virtud de los títulos sectoriales que tienen atribuidos. Pero caso distinto es el de la competencia sobre autorizaciones de trabajo de los extranjeros, en el que la polémica se habría centrado en determinar si se trata de una competencia desde el punto de vista formal incardinada en el artículo 149.1.2ª CE (extranjería), o desde el punto de vista material, incardinada entonces en el artículo 149.1.7ª CE (ejecución de la legislación laboral). El argumento principal venía a decir que este tipo de autorizaciones nunca han estado reguladas en los Estatutos de Autonomía ni en la legislación laboral, sino únicamente en la de extranjería, y ello porque con ellas no se pretende tanto ordenar las relaciones laborales ni el mercado de trabajo como racionalizar el flujo migratorio.

Si atendemos una vez más a las normas estatutarias, se observa fácilmente que hay variaciones importantes en la literalidad de los textos de una a otra región, aunque la mayoría coinciden en considerar como función ejecutiva o compartida la participación y colaboración con el Estado en la toma de las decisiones sobre inmigración con especial trascendencia para el respectivo territorio, así como en la determinación del contingente de trabajadores extranjeros, ahora denominado gestión colectiva de contrataciones en origen. Por su parte, Andalucía y Cataluña son las únicas que aluden expresamente a la competencia ejecutiva en materia de autorizaciones de trabajo, resaltando que ésta deberá ejercerse en necesaria coordinación con la que

corresponde al Estado en materia de entrada y residencia. Navarra sigue excepcionando todas las competencias sobre migraciones interiores y exteriores para el Estado.¹⁰⁸

En concreto, de la competencia autonómica sobre ejecución laboral derivan facultades de actuación de las CCAA en el régimen jurídico-laboral de los inmigrantes y que, por tanto, inciden en dos aspectos del derecho de extranjería relacionados con el trabajo: la elaboración y gestión del contingente de trabajadores extranjeros y la concesión de las autorizaciones para trabajar. En cada uno de los dos supuestos debe delimitarse la concurrencia del título estatal sobre inmigración (más bien extranjería), y el autonómico sobre ejecución laboral. En todo caso, parece necesario diferenciar por un lado la asunción competencial en materia de autorizaciones administrativas (que requiere de una mera transferencia de la competencia de gestión) y por otro, la regulación de las condiciones de la relación laboral, cuestión más compleja que afecta por igual a nacionales e inmigrantes y que tiene en el Estatuto de los Trabajadores un marco de referencia ineludible. Este último bloque carece de unos contenidos uniformes en la medida en la que pueden verse afectados elementos relativos a las condiciones de contratación, elaboración de un contingente autonómico y selección de trabajadores en los países de origen con destino al mercado laboral de la Comunidad. Se verán separadamente ambos supuestos.

En la elaboración del contingente ha sido poco discutido el predominio del título estatal sobre el autonómico por su clara incidencia en la política migratoria y en concreto en el control del flujo de entrada de extranjeros en España, núcleo duro de la competencia estatal, como tampoco se ha discrepado en la incidencia de este proceso sobre la competencia autonómica de ordenación del mercado de trabajo en el propio territorio derivada de la ejecución laboral. De hecho, la determinación del contingente era el único supuesto (antes de la LO 2/2009) en que la Ley de Extranjería exigía una previa colaboración de las CCAA para que el Estado pudiera concretar su decisión combinadamente con el informe que debía elaborar el desaparecido Consejo Superior de Política de Inmigración.¹⁰⁹

¹⁰⁸ BLÁZQUEZ RODRÍGUEZ, I. (2008): *Facultades competenciales y funciones de las Comunidades Autónomas en inmigración: un análisis desde las estrategias fijadas por la Unión Europea*. Instituto Andaluz de Administración Pública, Revista de Derecho Constitucional Europeo, nº 10, julio-diciembre de 2008, pp. 275-310.

¹⁰⁹ NAVARRO NIETO, F. (2007): *Empleo y marco autonómico de relaciones laborales*. Revista Trabajo, Universidad de Huelva, BIBLID 1136-3819, nº 20, pp. 17-42.

La ahora denominada “Gestión colectiva de contrataciones en origen” se encuentra regulada en el artículo 39 de la Ley de Extranjería y en el Título VIII de su Reglamento de desarrollo, siendo el procedimiento a través del cual el Estado decide anualmente, con la participación de las CCAA y previa consulta de la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración, el número de nuevos permisos de trabajo estable o de temporada que se concederán por sectores laborales y por territorio, al margen de las vías ordinarias. La nueva regulación contiene importantes cambios que responden precisamente a las modificaciones introducidas en las reformas estatutarias.

La segunda cuestión es la posibilidad de considerar competencia autonómica la concesión de los permisos de trabajo a los inmigrantes y la inspección laboral, al quedar encuadradas estas actuaciones en el título “ejecución laboral” y no en el de “extranjería”, sobre todo después del pronunciamiento del Tribunal Constitucional en su Sentencia 31/2010, como ya se ha estudiado. Para ello es necesario distinguir entre el análisis formal y el análisis material de los títulos competenciales.

Desde una perspectiva formal, el título específico que sustentaría la competencia para conceder las autorizaciones de trabajo a inmigrantes sería “extranjería” y no “ejecución laboral” dado que estas autorizaciones se otorgan precisamente por la condición de extranjero no comunitario de sus destinatarios y no por su condición de trabajadores.¹¹⁰ Sin embargo, desde una perspectiva material, el acto administrativo de otorgar una autorización para trabajar no debe vincularse a la ordenación de la política migratoria (ámbito estatal), sino que ha de relacionarse con las condiciones de acceso al empleo, la ordenación del mercado de trabajo y la integración laboral (ámbito autonómico), que no pueden verse alteradas por tratarse de inmigrantes.

Y así, el traspaso a las CCAA de los servicios públicos de empleo provoca inevitablemente una mayor participación autonómica en estos procedimientos resultando que, más allá de lo dicho sobre el contingente, en el régimen general la primera autorización de residencia temporal y trabajo precisa como requisito, salvo en supuestos especiales, que la situación nacional de empleo permita la contratación del trabajador extranjero. Para ello, el Servicio Público de Empleo Estatal elaborará, con

¹¹⁰ Según el Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de la Unión Europea, los ciudadanos de otros Estados miembros de la Unión Europea y de los restantes Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, no necesitarán autorización específica para trabajar o residir en España.

periodicidad trimestral, de acuerdo con la información suministrada por los Servicios públicos de empleo autonómicos, un Catálogo de ocupaciones de difícil cobertura para cada provincia o demarcación territorial que, en su caso, establezca la correspondiente Administración autonómica, según establece el artículo 65 del RD 557/2011. Por su parte, el artículo 171 de este mismo Real Decreto establece un procedimiento específico en el caso de traspaso de competencias ejecutivas en materia de autorización inicial de trabajo por cuenta ajena a Comunidades Autónomas.

Lo dicho para los permisos de trabajo resulta también aplicable a la inspección laboral, pues la capacidad de actuación autonómica deriva igualmente de aquélla competencia, incluyendo entre sus objetivos el control del cumplimiento de las normas laborales sobre inmigración y el respeto a los derechos laborales de todos los trabajadores, al margen de su situación administrativa. Teniendo presentes estos elementos, puede concluirse que la administración encargada de la gestión ordinaria de los permisos de trabajo iniciales —pues sólo en ellos puede limitarse el ámbito geográfico, quedando definitivamente excluidas las renovaciones al tratarse de autorizaciones donde el ámbito territorial no puede restringirse—, ha de ser la autonómica en ejercicio de su competencia de “ejecución laboral”, dando como resultado un sistema de cogestión.

La cuestión es que únicamente Cataluña y Andalucía recogen expresamente esta atribución en sus Estatutos de Autonomía (art. 138 EAC y art. 62 EAA), conteniendo otros textos estatutarios expresiones ciertamente ambiguas de las que, llegado el caso, pudiera deducirse igualmente esta facultad. Como curiosidad, resaltar el hecho de que la constitucionalidad del precepto fue puesta en duda, en su momento, en cuanto al Estatuto de Autonomía de Cataluña, mientras que no ocurrió lo mismo con ninguna de las restantes reformas. Por su indudable interés y por ser la única Comunidad Autónoma que ha desplegado completamente esta competencia, se analiza a continuación la evolución de los hechos más relevantes en esta Comunidad.

Para contextualizar correctamente la evolución producida en Cataluña, debo referirme al estudio sobre la Política de Inmigración que una comisión de veintiséis expertos y parlamentarios elaboró en 2001 para esta Comunidad y que fue aprobado por

Resolución 858/VI del Parlamento de Cataluña.¹¹¹ Este documento fue absolutamente pionero y adelantado a su tiempo, y en él se reivindicaban un buen número de actuaciones que han sido finalmente incorporadas en las últimas reformas de la normativa estatal de extranjería. Mostraba un talante aperturista y moderno que sorprende incluso trece años después, pues en él se invocaba que lo deseable sería garantizar la libre circulación de las personas, o lo que es lo mismo, apuntaba la posibilidad y describía los beneficios de poder cambiar libremente de país de residencia. También afirmaba que el derecho al asentamiento no debería estar sujeto exclusivamente a criterios de necesidad del país receptor y que la migración debería ser la expresión de la libre voluntad de las personas y los pueblos, y ello en los dos extremos del proceso: los lugares de partida y los de llegada.

Las propuestas que finalmente contenía este documento eran algo más moderadas pero igualmente vanguardistas, y resulta particularmente alentador constatar que la mayoría se han ido plasmando de forma paulatina —aunque ciertamente lenta— en los diferentes textos normativos que se han sucedido en nuestro ordenamiento jurídico. Por ejemplo, se aludía en el informe a que la Generalitat disponía de competencias en ámbitos específicos que le permitían la intervención en políticas referidas a la inmigración, aparte de las de integración, tales como las relativas a la policía autonómica y a la ejecución de la legislación estatal de trabajo, incluida la inspección laboral. Asimismo, consideraba recomendable la potenciación de las formas de participación, el incremento de los mecanismos de coordinación y la promoción de convenios y procedimientos participados, estimulando la colaboración horizontal entre el Estado, la Generalitat y la Administración local a fin de que las respectivas políticas públicas fueran complementarias.

Desde aquel año 2001 la Generalitat de Cataluña no ha cejado en su empeño de ampliar sus competencias en materia migratoria, pasando por ciclos de mayor o menor insistencia política según “exigencias del guión”. A mediados del año 2002 el presidente de los socialistas catalanes, Pascual Maragall, y el entonces President de la Generalitat, Jordi Pujol, coincidían en criticar la tozudez del gobierno de Aznar en querer reservarse la totalidad de las políticas migratorias y su oposición a que las

¹¹¹ Resolución 858/VI del Parlamento de Catalunya, por la que se aprueba el Documento de la Comisión de Estudio sobre la Política de Inmigración en Catalunya, de 27 de junio de 2001 (BOPC nº 206, de 11/07/01).

autonomías pudieran gestionar la contratación de mano de obra inmigrante. Ya entonces propugnaron la creación, en los principales países emisores de migrantes hacia Cataluña, de Oficinas de la Generalitat para la contratación de temporeros, lo cual se materializó en dos delegaciones del Servei d'Intermediació Laboral en Origen (SILO), una en Tánger y otra en Bogotá.

Dos años más tarde, en 2004, bajo la Presidencia de Rodríguez Zapatero, Pascual Maragall, entonces President de la Generalitat, discrepaba de la opinión de sus compañeros del gobierno tripartito apostando por dejar en un segundo plano la reivindicación del traspaso de estas competencias. Pero en julio de 2005, el texto que se sometió a la aprobación de la ponencia parlamentaria redactora del proyecto de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, incluía siete propuestas de modificación de otras tantas leyes orgánicas y diez propuestas de traspaso a la Generalitat de competencias del Estado, entre las que figuraba la competencia ejecutiva en extranjería.¹¹²

La Disposición adicional 3ª de la Propuesta de Reforma del EAC titulada “Asunción de competencias por el artículo 150.2 de la Constitución”, solicitaba al Estado una ley orgánica de transferencia de competencias donde Cataluña asumiría, entre otras, las siguientes funciones:

-Las facultades de ejecución de la legislación estatal sobre régimen de estancia y de residencia de los extranjeros, que en todo caso debía incluir la tramitación y la resolución de los permisos y de los recursos que se presentaran con relación a estos expedientes.

-Las facultades de ejecución de la legislación estatal en materia de régimen sancionador de extranjería, que incluiría la tramitación, la resolución y la ejecución de todos los procesos sancionadores que establecía la normativa de extranjería, salvo los relativos al control de fronteras.

- La selección de trabajadores extranjeros en sus países de origen con destino a Cataluña.

Aunque, como ya se ha visto anteriormente, esta disposición fue definitivamente eliminada de la redacción final de la Ley de reforma del EAC.

¹¹² Propuesta de proposición de Ley Orgánica por la que se establece el Estatuto de Autonomía de Cataluña y se deroga la LO 4/1979, de 18 de diciembre, del Estatuto de Autonomía de Cataluña (BOPC nº 213, de 01/08/05).

En cuanto a la evolución sufrida por el texto del artículo que, dentro del Título IV “De las competencias” del EAC se dedica a la “Inmigración”, y que posteriormente se materializará en el vigente artículo 138, cabe señalar que este precepto, que en su redacción inicial era el 147, recibió dos enmiendas de modificación en sesión de la Comisión de 29 de julio de 2005, una por parte del grupo Popular y otra del grupo Socialista. Esta última resulta especialmente interesante por cuanto consideraba que el lugar adecuado para incluir las competencias en materia laboral respecto a las personas inmigradas era, precisamente, la Disposición adicional 3ª de la proposición de reforma (solicitudes de transferencia de competencias mediante el artículo 150.2 CE), al tratarse de una competencia estatal del art. 149.1.2ª CE.¹¹³ La continuación de la historia ha sido ampliamente revisada en el apartado dedicado a la Sentencia del Tribunal Constitucional y sus pronunciamientos al respecto del texto del artículo 138 EAC. Hay que destacar que anteriormente a dicha sentencia fueron aprobados los dos Reales Decretos con los que se hicieron definitivamente efectivas las transferencias competenciales en materia de ejecución laboral para Cataluña, y ello al contar con el respaldo no ya de la Ley de Extranjería, pero sí de su Reglamento de desarrollo, que había sido convenientemente modificado dos meses antes.¹¹⁴

Visto a grandes rasgos el marco político y normativo en el que se produjeron los traspasos a Cataluña, procede a continuación realizar una descripción aproximada del modelo orgánico y funcional tal y como se encuentra configurado en estos momentos en esta Comunidad. El organismo público catalán que comenzó recibiendo, tramitando y resolviendo las solicitudes por parte de las empresas interesadas en contratar trabajadores extranjeros en origen fue el Servei d'Ocupació de Catalunya (SOC), adscrito al Departamento de Trabajo (actualmente denominado Departamento de Empresa y Ocupación). En Cataluña hay 67 Oficinas SOC repartidas por toda su geografía en los principales municipios, circunstancia que no sólo constituía un beneficio para los empresarios —que, supuestamente, verían facilitadas y agilizadas las gestiones al no tener que desplazarse y hacer largas colas en las Oficinas de

¹¹³ CAMAS RODA, F. *et al.* (Camas Roda, F. coord.) (2010): *L'atribució de competències en matèria d'immigració derivades del Estatut d'Autonomia de Catalunya*. Barcelona, Generalitat de Catalunya, col.lecció Institut d'Estudis Autonòmics, nº 74.

¹¹⁴ Real Decreto 1463/2009, de 18 de septiembre, sobre traspaso de funciones y servicios a la Generalitat de Catalunya en materia de autorizaciones iniciales de trabajo por cuenta propia o ajena de los extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en Cataluña (BOE nº 229, de 22/09/09); y Real Decreto 206/2010, de 26 de febrero, sobre traspaso de funciones y servicios a la Generalitat de Catalunya en materia de Función Pública Inspector de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (BOE nº 52, de 01/03/10).

Extranjeros—, sino que tenía otra ventaja más importante, y era la de que al tratarse del organismo que regula el mercado de trabajo en esta Comunidad, se podía asociar la concesión de cada autorización al estado real en ese momento concreto del mercado de trabajo. El SOC es el organismo donde se sitúa toda la demanda de trabajo que hay en Cataluña, de manera que puede calibrar tanto la oferta como la demanda a nivel local de cada puesto y saber si realmente hay trabajadores disponibles para un oficio concreto o, por el contrario, no los hay y conviene contratarlos fuera.

Pero el 1 de mayo de 2010 se produjo un cambio en el órgano encargado de ejercer esta competencia al designarse para ello a la Secretaría General de Trabajo (actualmente Secretaría General de Empresa y Ocupación), integrada en el mismo Departamento. A partir de entonces han sido los Servicios Territoriales de Barcelona, Cataluña central, Gerona, Lérida, Tarragona y Tierras del Ebro los encargados de ejercer la función de resolver las autorizaciones iniciales de trabajo por cuenta propia o ajena de las personas extranjeras que ejerzan en Cataluña su relación laboral. Por su parte, corresponde a la Secretaría de Ocupación y Relaciones Laborales, a través de la Subdirección General de Autorizaciones iniciales de Trabajo, entre otras funciones, la de aplicar la política departamental en materia de autorizaciones iniciales de trabajo; cumplir las instrucciones y garantizar la correcta aplicación de los procesos de tramitación y resolución; garantizar la coordinación con la AGE, así como con las entidades y organismos que participan en el proceso impulsando la aplicación de los protocolos de colaboración que se establezcan; controlar la tramitación de las solicitudes y los recursos para garantizar su legalidad; velar por el correcto funcionamiento de los flujos de información y procesos con las unidades y los agentes implicados y coordinar las diferentes entidades y organismos que participan.

La creación de la Agencia Catalana de Inspección de Trabajo fue aprobada por la Ley 11/2010, de 19 de mayo, y la Agencia de Migraciones de Cataluña está prevista en el Título III (capítulo III) de la Ley de Acogida de las personas inmigradas y de las retornadas a Cataluña, así como su naturaleza, funciones, órganos de gobierno y recursos económicos.¹¹⁵ Sin embargo, no es probable que ninguno de estos organismos empiece a funcionar hasta dentro de unos años, si es que alguna vez lo hacen. La reestructuración de las prioridades políticas tras el cambio de gobierno en las elecciones

¹¹⁵ Ley 11/2010, de 19 de mayo, de la Agencia Catalana de Inspección de Trabajo (BOE nº 145, de 15/06/10).

autonómicas adelantadas de 25 de noviembre de 2012 y los recortes presupuestarios impuestos por la crisis económica, han hecho financieramente inviable la creación de nuevas Agencias.

3.3-Administración Local

Como veíamos en el capítulo primero, desde la Unión Europea se insiste, desde hace una década, en dotar de mayor protagonismo a los entes locales en la gestión de las políticas de integración de inmigrantes. Se verá a continuación cómo estas directrices han sido fielmente seguidas en España y la evolución que han sufrido estos planteamientos en los últimos tiempos.

Los Ayuntamientos afrontaron la necesidad de desarrollar políticas de integración cuando esta cuestión apenas había sido planteada por el Estado y las CCAA, generalizándose esta preocupación desde el año 2000 y extendiéndose prácticas como la elaboración de planes o programas locales en los que se definía la actuación municipal integral relacionada con el colectivo migrante. Resulta evidente que existe un retraso en la definición de políticas públicas favorecedoras de la integración, pero esto es un rasgo común en todos los países europeos receptores de inmigrantes derivado de la idea extendida —pero equivocada— de la temporalidad de las migraciones.

Es por esta razón por lo que las mencionadas políticas no aparecen en Europa hasta que se impone la idea de que el destino de los inmigrantes es mayoritariamente su integración en la sociedad receptora. Como se ha visto en el Capítulo I, el primer texto de la Comisión Europea que abordó de una forma más específica la integración de los inmigrantes es la Comunicación sobre Inmigración, Integración y Empleo, hecha en junio de 2003, cuyos contenidos se dirigían principalmente a la política de los Estados pero que resultaban también de interés para las políticas municipales. Decía este documento que una condición clave para aplicar correctamente un planteamiento holístico sobre la inmigración sería mejorar la coherencia general y las sinergias entre las políticas de inmigración, integración y empleo a todos los niveles y en el conjunto de las disciplinas, lo cual conduciría a una mejor gobernanza de los problemas de la inmigración, a un seguimiento más estricto y a una cooperación más estrecha entre los diferentes agentes, y ello tanto desde las autoridades locales como desde las regionales,

nacionales y comunitarias, sin olvidar la importancia de la implicación de los países de origen.

Pero mucho antes de la proyección europea de este tema trascendental, y de que los Estados se hicieran eco de la misma y la incorporaran a sus políticas como pilar o eje fundamental, los gobiernos locales percibieron las carencias en los procesos de integración cuando empezaron a surgir los primeros conflictos derivados de ellas. Entendieron que eran precisamente los municipios los llamados a favorecer la integración social de la población inmigrada por tratarse de la Administración más cercana a las personas. Y pese a que no contaron, en un principio, con ninguna clase de apoyo estatal para el desarrollo de políticas locales orientadas en este sentido, la actuación de las CCAA —en la medida en que también entran en el terreno de estas políticas—, sí conllevó un apoyo y un considerable impulso a las actuaciones de los consistorios.¹¹⁶

El hecho de que sean los ámbitos autonómico y local los responsables de articular las políticas de acogida e integración de la población extranjera, dejando al Estado como responsable del control de flujos migratorios, obliga a las tres Administraciones a compartir ámbitos de actuación en materia de extranjería. Y así, se centrará este punto en realizar un breve repaso de las actuaciones que, en líneas generales, han llevado y llevan a cabo nuestros Ayuntamientos y Entes Locales en la gestión de políticas públicas de integración de inmigrantes, específicamente en lo relativo al modelo organizativo y funcional que habitualmente han adoptado.

El margen de intervención de los Ayuntamientos en el área de la inmigración, que siempre es una opción voluntaria, se ha venido restringiendo tradicionalmente al campo de los servicios sociales, la vivienda y el alojamiento, pues la capacidad para gestionar y diseñar sus propias políticas está definida, en buena parte, por las administraciones de mayor rango, lo que provoca una cierta dependencia local de los programas estatales y autonómicos y de sus respectivas legislaciones.

La Ley Reguladora de Bases del Régimen Local de 1985 establece en su artículo 17.1 que la formación, mantenimiento, revisión y custodia del padrón municipal corresponde al Ayuntamiento, de acuerdo con lo que establezca la legislación del

¹¹⁶ ROIG MOLÉS, E. (2002): *Autonomía e inmigración: competencias y participación de las Comunidades Autónomas y los Entes locales en materia de inmigración*. Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario, nº 14, pp. 199-237.

Estado. Y esta ha sido la competencia, a nivel local, que ha jugado el papel más importante en la gestión de las políticas de integración, sobre todo por cuanto el artículo 15 de esta misma Ley establece la obligación de que toda persona que vive en España se inscriba en el Padrón del municipio en el que reside habitualmente.¹¹⁷

Por su parte, la LODYLE establece en su artículo 6.3 la obligación que tienen los Ayuntamientos de incorporar al padrón a los extranjeros que tengan su domicilio habitual en el municipio y de mantener actualizada la información relativa a los mismos. De esta inscripción padronal derivan toda una serie de derechos sociales y políticos que redundan directamente en beneficio del proceso de integración, tanto para las personas en particular como para las sociedades en su conjunto. Los principales serían el acceso a la sanidad, el acceso a la educación y la posibilidad de votar en las elecciones municipales en determinadas condiciones.

La Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, supuso importantes cambios tanto en la Ley de Extranjería (Disposición Adicional quinta), como en la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local (arts. 16 y 17) a efectos del padrón municipal.¹¹⁸ Supuso la eliminación de la distinción entre vecinos y domiciliados, pasando a considerarse *vecinos* de un municipio el conjunto de personas registradas en el Padrón de una determinada localidad, entendiendo que sus datos constituyen prueba de la residencia y del domicilio habitual. Se mantuvo el que las certificaciones que se expedieran de dichos datos tendrían carácter de documento público y fehaciente para todos los efectos administrativos, y se incorporó una lista exhaustiva con las referencias obligatorias que debería contener la inscripción. Además, se impuso la obligación — para los extranjeros no comunitarios sin residencia de larga duración—, de solicitar personalmente la renovación del empadronamiento cada dos años.¹¹⁹

¹¹⁷ Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (BOE nº 80, de 03/04/85). Esta Ley ha sido modificada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (BOE nº 312, de 30/12/13).

¹¹⁸ Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, de Reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre; de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local; de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y de la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal (BOE nº 279, de 21/11/03).

¹¹⁹ SOLANES CORELLA, A. (2004): *La realidad local de la inmigración: el padrón municipal como forma de integración*. Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho, nº 10/2004.

Otra novedad importante fue la de establecer la posibilidad de que los Ayuntamientos cedieran los datos del padrón municipal a otras Administraciones públicas que lo solicitaran —sin necesidad de consentimiento del afectado—, aunque solo cuando los precisaran para el ejercicio de sus respectivas competencias, y exclusivamente en asuntos en los que la residencia o el domicilio constituyeran aspectos relevantes. Cabe recordar aquí que esta medida desató el pánico entre los inmigrantes que se encontraban en aquel momento en España sin autorización de residencia, provocando que muchos de ellos solicitaran la baja en el Padrón por miedo a ser delatados, ocasionándoles ello enormes perjuicios a la hora de probar su estancia en el proceso extraordinario de regularización del año 2005.

El empadronamiento de extranjeros sin autorización de residencia es una cuestión que ha suscitado cierta polémica en contados municipios y que en 2010 y en mayo de 2012 supuso varias portadas. Desde algunos consistorios se reivindicó su competencia para prohibir el registro, en sus bases de datos padronales, de extranjeros no comunitarios carentes de autorización para residir en España. El asunto parecía haber quedado zanjado con un informe redactado por la Abogacía del Estado y publicado en enero de 2010, en el que advertía a los alcaldes que no era de su competencia controlar los derechos de los residentes sino constatar, únicamente, el hecho de que residen en su municipio. Decía este informe que el Ayuntamiento está obligado a empadronar a todos los vecinos para llevar un registro con el objeto de confeccionar un censo de los ciudadanos que habitan en el municipio, de tal manera que de ningún modo pueden entrar a fiscalizar la situación jurídico-administrativa de los extranjeros que estén residiendo en nuestro país ni a valorar la legalidad o ilegalidad de la forma en la que accedieron al territorio. Se trata, en cualquier caso, de una competencia del Ministerio del Interior en la que no pueden, ni deben, inmiscuirse los Ayuntamientos. El conjunto de normas donde se regula el funcionamiento del padrón municipal exige a los Ayuntamientos que empadronen a los extranjeros con el único requisito de mostrar un pasaporte con el que puedan identificarse, sin que sea exigible que en él figure el visado para entrar en España, pues una vez están en nuestro territorio, la obligación de los alcaldes es inscribirlos en el padrón municipal.¹²⁰

¹²⁰ Para una información más completa sobre esta cuestión, ver SOLANES CORELLA, A. (2010): *Inmigración y responsabilidad municipal*. Documentación social, nº 158, pp. 191-210.

Curiosamente, la Comisión Europea también se pronunció a este respecto, aunque de forma más bien tangencial, tres meses después, concretamente el 7 de abril de 2010. El entonces eurodiputado de CiU, Ramón Tremosa i Barcells, preguntó a la Comisión si, de conformidad con la normativa europea y el principio de legalidad, era posible que una administración local de su territorio no comprobara, a la hora de incluir en sus registros a los nacionales extracomunitarios, la legalidad o ilegalidad de su residencia en la Unión Europea. La normativa que se esgrimía era la Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, que establece que los Estados miembros están obligados a expedir una decisión de retorno contra cualquier nacional de un tercer país que se encuentre en situación irregular. Aclara esta norma que los Estados miembros pueden, en cualquier momento, decidir conceder a un nacional de un tercer país —que se encuentre en situación irregular en su territorio— un permiso de residencia autónomo u otra autorización que otorgue un derecho de estancia por razones humanitarias o de otro tipo, en cuyo caso no se expediría ninguna decisión de retorno.

La Comisaria de Asuntos de Interior, Cecilia Malmström, concluía en su respuesta, en atención a esta misma normativa, que las autoridades españolas —una vez tuvieran conocimiento de la presencia en su territorio de un nacional de un tercer país en situación irregular—, ya no son libres para tolerar esta situación. Decía que en estos supuestos lo procedente es iniciar los cauces de retorno o poner en marcha el operativo legal para conceder al extranjero el derecho a permanecer en su territorio. Con ello estaba indicando la Comisaria que la Administración competente no debe hacer otra cosa que, o bien iniciar un procedimiento de expulsión, o bien realizar los trámites oportunos para que el extranjero obtenga su permiso de residencia.

Sin embargo, un Ayuntamiento no es competente para iniciar un procedimiento de expulsión, pues esta competencia corresponde al Ministerio de Interior. Y en cuanto a la segunda de las opciones, el primer paso para lograr la residencia legal es precisamente el empadronamiento. Por lo tanto, los Entes locales estarían haciendo lo correcto (si seguimos al pie de la letra el razonamiento de la Comisión Europea) empadronando a los extranjeros en situación irregular. La cuestión de si los Ayuntamientos deben o no impedir el empadronamiento de los extranjeros no comunitarios en situación de irregularidad administrativa quedaba abierta, aunque lo bien cierto es que con polémica o sin ella no se modificó ni una sola coma en nuestro ordenamiento jurídico a este respecto.

Pero el papel que actualmente juega la Administración local en el proceso bidireccional de integración va mucho más lejos. Aunque, como se ha estudiado, corresponde a las CCAA la competencia para realizar los informes de integración, sigue recayendo mayoritariamente en los Ayuntamientos la obligación de elaborar los más habituales. En concreto, el informe de integración social —preceptivo en los procedimientos de residencia por arraigo—, y el informe de adecuación de vivienda, preceptivo a su vez en los expedientes de reagrupación familiar, en los de residencia inicial de hijos menores o discapacitados y en algunas de sus renovaciones.

Antes de la entrada en vigor del Reglamento de Extranjería, el 30 de junio de 2011, todas las regiones excepto Madrid, Canarias, País Vasco y Cataluña, comunicaron a la entonces Secretaría de Estado de Inmigración, su decisión de delegar en los Ayuntamientos la realización de estos informes, dando como resultado un panorama multicolor y nada cohesionado, pues en cada territorio se funciona a día de hoy de una manera totalmente distinta, sin coordinación ni comunicación alguna entre los organismos autonómicos competentes.

Por ejemplo, en la Comunidad Valenciana se aprovechó la Red de Agencias de Mediación para la Integración y la Convivencia Social (AMICS), creada en 2008 y recogida en su Ley autonómica de integración. Se trata de oficinas locales de información, mediación, asesoramiento y orientación para el colectivo inmigrante, con el fin de facilitar el conocimiento y puesta a disposición de los recursos que la administración y otras entidades disponen en la materia. Son los trabajadores de estas Agencias —normalmente adscritas a los servicios sociales del Ayuntamiento—, los que realizan los informes y los envían directamente, por vía telemática, a la Oficina de Extranjería a la que corresponde valorarlos para resolver el expediente administrativo. La Comunidad Autónoma no interviene en su gestión, pero sí fija los criterios de interpretación y elabora los modelos que deben utilizar todos los municipios.

En Cataluña no se ha delegado expresamente en los Ayuntamientos, pero sí se pactó con ellos un acuerdo por el que estos realizarían una propuesta de informe que debería ser, en todo caso, validada por el órgano autonómico competente y transmitida telemáticamente por éste a la Oficina de Extranjería.¹²¹ Esta Comunidad dictó unas

¹²¹ Protocol d'actuació entre el Departament de Benestar Social i Família, la Federació de Municipis de Catalunya i l'Associació Catalana de Municipis i Comarques sobre l'esborrany del nou reglament d'execució de la Llei orgànica 4/2000 (firmado el 6 de abril de 2011).

instrucciones por las que se establecía una guía para la gestión de estos procedimientos, así como unos criterios orientativos comunes para todos los Entes locales, que posteriormente fueron anuladas por nuevas instrucciones.¹²²

En Andalucía no ha sido necesaria delegación alguna de esta función, puesto que ya correspondía a los Ayuntamientos de este territorio la ejecución de las políticas de inmigración a través de la acreditación del arraigo para la integración social de inmigrantes, así como la acreditación de la adecuación de la vivienda para el reagrupamiento familiar de inmigrantes. Esta atribución viene textualmente establecida en el artículo 9.28 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía.¹²³ Por su parte, esta Comunidad dictó una Orden en la que, sin embargo, sí que se recogen los criterios para la emisión del informe sobre esfuerzo de integración, cuya realización es una competencia que corresponde a las autonomías y en ningún caso a los Entes locales.¹²⁴

Y finalmente en la Comunidad de Madrid, por completar los territorios que serán exhaustivamente analizados en el Capítulo V, se ha optado por delegar la función de elaborar y enviar telemáticamente los informes de arraigo y vivienda en todos los Ayuntamientos, salvo en los municipios de Madrid y Parla. Ambos Consistorios se negaron en su momento a seguir asumiendo estas funciones puesto que no había un respaldo legal que les obligara a ello, dada la ambigüedad con la que esta delegación de competencias se había plasmado en la LODYLE y en el RELODYLE y teniendo en cuenta el vacío legal existente en la Ley de Bases con respecto a esta cuestión. Esta situación determinó que fuera el organismo autonómico competente en materia de integración de inmigrantes quien asumiera la realización de los informes aludidos cuando estos fueran solicitados en cualquiera de los dos municipios. Para hacer esto posible se aprovechó la Red de Centros de Participación e Integración de Inmigrantes (CEPI) que ya existía en la Comunidad de Madrid. Se trata de espacios públicos gestionados por organizaciones privadas (generalmente asociaciones y ONG), donde tiene acceso directo el público en general, y cuya finalidad es la promoción del bienestar

¹²² La Instrucción DGI/BSF/1/2013, de 14 de junio, por la que se establecen los criterios generales para la elaboración de los informes de extranjería competencia de la Generalitat, anuló la anterior Instrucción 1/2012, de 20 de marzo, y empezó a aplicarse desde el 1 de septiembre de 2013.

¹²³ Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (BOE nº 174, de 19/07/10).

¹²⁴ Orden de 16 de febrero de 2012, por la que se establece el procedimiento para la emisión del informe sobre esfuerzo de integración de la persona extranjera en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOJA nº 46, de 07/03/12).

y la calidad de vida de la población inmigrante y autóctona, a través de actuaciones que favorecen procesos de formación y convivencia. El personal que trabaja en estos Centros se encarga de elaborar los informes de arraigo y adecuación de vivienda y de transmitirlos al órgano autonómico competente para su valoración y remisión a la Oficina de Extranjería.

En este capítulo se ha realizado una descripción del panorama competencial español en materia de inmigración dentro del marco constitucional y legislativo, especialmente a la vista de las decisiones más recientes del Tribunal Constitucional y de las últimas modificaciones de la normativa de extranjería y los Estatutos de Autonomía. Asimismo se ha elaborado una fotografía del modelo organizativo y funcional de las principales estructuras administrativas tal y como quedaron configuradas tras estas reformas, lo cual resulta conveniente cuando lo que se pretende es analizar si dichas estructuras son las adecuadas y están resultando eficaces para cumplir con los objetivos que tienen asignados.

En el siguiente bloque nos adentraremos en el estudio de la competencia en materia de políticas de integración. Aquí el foco se dirige fundamentalmente hacia las Comunidades Autónomas, a las que finalmente ha correspondido su ejercicio. Trataré de discernir si las regiones están efectivamente a la altura para llevar a cabo esta misión y en qué medida van a contar con los entes locales para desarrollar las funciones que les han sido encomendadas. Por otra parte, el hecho de que sea la Administración central quien ostenta esta competencia de cara a las instituciones europeas supone un importante escollo que hay que resolver para acabar con la descoordinación y falta de cooperación que sigue imperando en España a la hora de pensar, construir, financiar y aplicar estas políticas. Para avanzar en esta línea se ha elegido un tema de gran actualidad en la Unión Europea que se encuentra en el ojo del huracán de las políticas de integración: los cursos introductorios y de idioma para inmigrantes. Se compararán los sistemas utilizados en algunos Estados miembros y se pondrán en relación con el incipiente modelo que estamos todavía probando en nuestro país. En definitiva, se trata de encajarlo sin alejarnos demasiado de los postulados comunitarios y conservando, a la vez, nuestras variadas identidades territoriales.

CAPÍTULO III

EVOLUCIÓN DEL MODELO DE COOPERACIÓN INTERADMINISTRATIVA EN LA GESTIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE INTEGRACIÓN DE INMIGRANTES

1-Instrumentos de cooperación legalmente establecidos

Se hacía en el capítulo anterior una breve introducción sobre la competencia de los entes autonómicos en materia de primera acogida e integración de inmigrantes, realizando un repaso de los diferentes enfoques que han recogido las últimas reformas estatutarias. Una de las conclusiones a las que se llegaba era que prácticamente todas las reformas contemplan —como competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma— el régimen de acogida y la integración social, económica y cultural de los inmigrantes, y señalan la necesidad de colaborar con el Gobierno de España en todo lo relacionado con la política de inmigración.

Pues bien, se centrará el presente capítulo en explicar la evolución de los diferentes mecanismos y órganos de colaboración y cooperación que han ido surgiendo a lo largo de los últimos años y que hoy continúan existiendo, algunos ya a duras penas. El Tribunal Constitucional entendió la colaboración como un compromiso dimanante del deber de auxilio recíproco entre autoridades estatales y autónomas que se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado y que, por tanto, no es necesario justificar en preceptos concretos. Se trata de un principio esencial de ordenación del Estado al que lleva inevitablemente la propia estructura territorial del mismo, ya que la necesidad de hacer compatibles los principios de unidad y autonomía en que se apoya esta organización —constitucionalmente establecida— implica la creación de instrumentos que permitan articular la actuación de las diversas Administraciones Públicas. En definitiva, es un principio que resulta imprescindible para el buen funcionamiento del Estado de las Autonomías y del sistema en su conjunto.¹

El establecimiento y desarrollo de las relaciones intergubernamentales continúa siendo un problema en nuestro sistema. Si bien es cierto que se ha llegado a un buen nivel de colaboración entre el Estado y las CCAA, sigue habiendo una acusada precariedad en las relaciones entre CCAA. Mientras en el primer caso el tema radica en cómo mejorar lo que hay, en el segundo se trataría de fomentar un tipo de relación que apenas se produce, lo que en materia de coordinación de políticas de integración viene a ser una cuestión de primer orden.

¹ RIDAURA MARTÍNEZ, M.J. (2007): *Las comisiones bilaterales de cooperación en el sistema autonómico español*. Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol nº 60/61, pp. 65-84.

Las relaciones intergubernamentales son una pieza importante en cualquier Estado políticamente descentralizado, pues sirven para articular un ejercicio concertado de las competencias entre los distintos centros de poder que permite resolver problemas con un creciente alcance supraterritorial o que precisan un enfoque global. Sin embargo, existe una idea bastante generalizada de que dichas relaciones no siempre funcionan bien en el Estado autonómico. De hecho, el impulso y la mejora de la colaboración sigue siendo un tema recurrente que se va planteando en distintos momentos. Lo cierto es que la importancia del elemento cooperativo apareció ya en la Ley del Proceso Autonómico en 1983 y se abordó posteriormente en los II Acuerdos Autonómicos de 1992, cuyo contenido se reflejó en la regulación vigente de las relaciones de colaboración en la Ley 30/1992.²

En lo que respecta a la gestión de las políticas públicas de integración de inmigrantes se ha atravesado por distintos momentos, encontrándonos actualmente en uno de los peores, como luego se verá. Se sabe mucho de las normas que regulan la colaboración interadministrativa pero muy poco de la aplicación de estas normas y, menos aún, de lo que realmente ocurre en el día a día de la gestión. En la mayoría de los casos ese conocimiento corresponde a miembros de los Gobiernos y a altos funcionarios del Estado y de las CCAA, por lo que valorar el desarrollo de las relaciones intergubernamentales es extremadamente complicado. Efectivamente, hay una parte que podemos ver, pero también una gran parte que permanece más bien oculta al ignorar los ciudadanos de a pie infinidad de aspectos. Esta investigación ha tratado de profundizar, precisamente, en esa parte desconocida de las relaciones de cooperación entre los distintos niveles administrativos, pues es la única manera de dejar de movernos en las especulaciones y procurar conocer la realidad de lo que está ocurriendo para plantear soluciones sobre problemas tangibles.

En nuestro país, las relaciones de colaboración en materia de integración de inmigrantes se formalizan exclusivamente a escala vertical. Se trata de una tendencia que se ha consolidado hasta el punto de que constituye un rasgo característico del sistema español, frente a la mayoría de países políticamente descentralizados del entorno europeo donde la colaboración horizontal no solo es muy habitual, sino que se percibe como algo natural. Esta colaboración entre el Estado y las CCAA surge

² Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (BOE n° 285, de 27/11/92).

normalmente de forma espontánea, desarrollándose de maneras muy distintas y, en los últimos tiempos, estrechamente ligadas al proceso de traspasos. La Constitución, como es sabido, no contempló este tipo de relaciones salvo en el caso de los convenios entre CCAA, seguramente porque la preocupación en aquel momento era diseñar relaciones competenciales y no regular las relaciones no competenciales, como son las de colaboración, que también inciden en el ejercicio de las competencias. El carácter espontáneo significa que no surgen como fruto de un plan preconcebido, sino más bien como resultado de las necesidades de funcionamiento de cada estructura. Las prácticas generadas se van implantando en la medida en que se van mostrando útiles y en la mayor parte de las ocasiones acaban siendo reguladas jurídicamente. De esta forma se sujetan a derecho las relaciones cooperativas entre las diferentes instancias proporcionándoles un mínimo de seguridad, evitando un desarrollo desordenado, mejorando la calidad técnica de los instrumentos cooperativos y dando una nueva dimensión a la colaboración.³

En este apartado se analizará el modelo de cooperación interadministrativa en materia de políticas de integración de inmigrantes que se ha ido configurando en la última década y los instrumentos que han ido consolidándose —especialmente durante las pasadas dos legislaturas—, así como su progresiva involución desde 2011. Es innegable que la inmigración en este país, como tema de debate, ha sufrido una importante estocada en estos tiempos. Las políticas de recorte derivadas de la profunda crisis económica que atraviesa España también han afectado de lleno a este sector, siendo claro ejemplo de ello la supresión en 2012 del Fondo de Apoyo para la Acogida e Integración de los inmigrantes, vigente desde el año 2005. Cabe destacar, para ilustrar gráficamente la situación actual, el consiguiente cese voluntario del Presidente del Foro para la Integración Social en abril de 2012 sin que ninguna persona haya vuelto a ocupar este cargo hasta el momento.

Como hemos visto, la competencia en políticas de integración corresponde a las CCAA, desde el momento en que son estas (la mayoría de ellas) las que han asumido competencias exclusivas en materias como la sanidad, la educación, el empleo, la vivienda y los servicios sociales. Pero no es menos cierto que si el Estado se ha atribuido un papel “armonizador” en materia de políticas de integración de inmigrantes

³ GARCÍA MORALES, M.J; MONTILLA MARTOS, J.A; ARBÓS MARÍN, X. (2006): *Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico*. Foro Inmigración y Ciudadanía, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Colección FORO nº 11.

—a la vista del artículo 2.ter de la Ley de Extranjería—, ahora no puede abandonar sus obligaciones dejando a la deriva a diecisiete organismos autonómicos que han visto incrementadas sus funciones casi al mismo tiempo que se han quedado sin asignación presupuestaria, y me refiero a aquellos organismos que en cada Comunidad Autónoma han asumido competencias en coordinación de políticas de integración.

Contrasta el contenido de ese precepto legal y su declaración de intenciones en cuanto a la necesidad de cooperación, colaboración y coordinación, con la inquietante falta de actividad en la actual Subdirección General de Integración de Inmigrantes (antes Dirección General), en comparación con la actividad frenética que se vivía en este mismo organismo público cuando formaba parte de una Secretaría de Estado en lugar de una Secretaría General, y dependía directamente de la Secretaria de Estado y no del Director General de Migraciones. Sin embargo, las Comunidades Autónomas siguen cumpliendo con su deber y realizando, como pueden, las labores que se les asignó, lo cual se verá ampliamente en el Capítulo V.

En todo Estado compuesto las relaciones entre los gobiernos de las diferentes instancias resulta fundamental, pero aún lo es más en integración, donde la mayoría de las políticas públicas requieren la participación tanto de las CCAA como del Estado. Dados los propios caracteres del fenómeno migratorio —que conlleva una relevancia recíproca de todas y cada una de las áreas de actuación— es crucial un esfuerzo de relación interadministrativa sin el cual es impensable una política coherente y efectiva de inmigración. Sobre la base de que estamos ante una materia de carácter transversal en la que necesariamente convergen las estrategias de distintos entes, la existencia de mecanismos de actuación conjunta es el único instrumento para evitar no sólo contradicciones, sino también lagunas o solapamientos en la gestión de las distintas políticas públicas. Cuestión que, como se ha visto, fue tomada en cuenta por la Comisión Europea ya en su Programa Común para la Integración de 2005, considerando que una de las acciones básicas a adoptar a nivel nacional era “reforzar la capacidad para coordinar la estrategia de integración nacional en los distintos niveles de la administración”.

Pero mucho antes de esto, en enero del año 2000, se introdujo en la nueva Ley de Extranjería española un Título IV cuya rúbrica rezaba “Coordinación de los poderes públicos en materia de inmigración”, y que estaba integrado por cuatro artículos. En uno de ellos se creaba el Consejo Superior de Política de Inmigración, llamado a asegurar

una adecuada coordinación de las actuaciones de las administraciones públicas con competencia sobre la integración de los inmigrantes, en el que participaban representantes del Estado, las CCAA y los municipios. En otro de los preceptos se elevaba a rango legal el Foro para la Inmigración, creado en 1995 como un órgano tripartito de consulta que aseguraría el diálogo entre las Administraciones públicas, las organizaciones sociales y las asociaciones de inmigrantes.

Como ya se ha estudiado antes, el diseño de políticas de integración y su implementación posterior se enfrentan a una contradicción importante en España: las CCAA asumen la responsabilidad de la integración de los inmigrantes, pero carecen de competencias en el control de los flujos y en la regulación de las condiciones administrativas de su estancia. Mientras la Administración central ha asumido la responsabilidad de delimitar la capacidad de acogida de la sociedad española, las Comunidades son las responsables de conseguir la integración social y laboral de los que llegan. Se ha visto que una peculiaridad, no sólo de España, es que el control de la inmigración se encuentra en manos del Estado mientras que las autonomías poseen la titularidad de la mayoría de competencias que afectan a la integración. La concesión y revisión de los permisos de residencia y de trabajo, la reagrupación familiar, el reconocimiento del estatus de refugiado, el control de fronteras, el establecimiento de contingentes o cupos de trabajadores extranjeros, así como la incoación de expedientes de expulsión y las repatriaciones, recaen en el Estado. Sin embargo, las políticas activas de empleo, vivienda, salud, educación y servicios sociales están gestionadas por las CCAA, dando lugar a que puedan evolucionar de forma diferente en cada territorio.⁴

Este modelo de funcionamiento se ha mostrado poco eficiente a la hora de abordar la diversidad de las situaciones y ha presentado contradicciones muy significativas a la hora de enfrentarse a los principales problemas. En cierto sentido, ni las Comunidades acaban de construir un modelo de integración claramente definido y adaptado a sus necesidades, ni el Estado es capaz de introducir mecanismos plenamente eficaces de control del flujo migratorio y de la permanencia legal de los inmigrantes. Por esta razón y en respuesta a esas limitaciones, ambos niveles administrativos han buscado en los últimos años una mayor capacidad de influencia en aquello que inicialmente no les era propio: el Gobierno central pretende incidir más en las políticas sociales y participar en la construcción de uno (o varios) modelos de integración social,

⁴ AJA FERNÁNDEZ, E; MONTILLA MARTOS, J.A; ROIG MOLÉS, E. (2006). Op. cit, pp. 82.

mientras los Gobiernos regionales aspiran a una mayor capacidad de decisión en la política de control de flujos.

El Programa Greco, aprobado por el Partido Popular para el periodo 2001-2004, no dio respuesta a las necesidades de las Administraciones locales y autonómicas en esta materia, en gran medida porque su filosofía era de control y no de integración. Pero el cambio de Gobierno en 2004 impulsó una modificación en la intervención del Estado tratando de incidir en las políticas sociales de las CCAA y favoreciendo la integración social de los inmigrantes con cierto carácter homogeneizador en el conjunto del territorio. El máximo exponente fue el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración, aprobado en febrero de 2007. Por otra parte, tras la entrada en vigor del nuevo Reglamento de Extranjería en febrero de 2005 y la consecuente “normalización de extranjeros”, el Fondo de Apoyo a la Acogida y la Integración de Inmigrantes supuso el primer paso de una acción que vincularía definitivamente al Estado con las políticas de integración autonómicas. En conjunto, el modo y la forma de reparto del Fondo y la articulación del PECE mejoraron los instrumentos que existían en materia de integración. Estas herramientas sirvieron para corregir la configuración del sistema haciéndolo más eficiente y efectivo, pues en la medida en que el Estado repartía recursos, había un seguimiento más estricto de en qué se gastaban, lo que permitió un mayor y mejor control sobre las inversiones acometidas. Era la primera vez que, mediante un modelo que pretendía dar cohesión a la intervención autonómica, había una implicación del Estado en las políticas de integración.

Con ello se ofrecía un marco de actuación para que luego cada Comunidad, con sus propias características, adaptara los recursos a su entorno. Aun así, no está del todo claro si el Fondo sirvió para aumentar esa capacidad de intervención o si más bien se utilizó (hasta su supresión en 2012) para ordenar actuaciones preexistentes bajo un único paraguas y para aliviar las necesidades de financiación de Comunidades y Ayuntamientos, sufragando actuaciones que ya se venían desarrollando. Lo que sí parece indiscutible es que la Administración central adquirió una mayor capacidad de incidencia en la definición del modelo de integración social en el conjunto del territorio, constituyendo el PECE un elemento clave en esta cuestión.⁵

⁵ MARTÍNEZ DE LIZARRONDO, A. (2010): *La incidencia del Fondo de Apoyo y el PECE en las políticas autonómicas de integración de inmigrantes*. Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración, nº 85, pp. 31-45.

A pesar de todo lo antedicho y de los avances incuestionablemente realizados, la situación de la que partimos en el momento presente para el análisis de estos instrumentos puede resumirse en las siguientes consideraciones:

-Tras la STC 31/2010 y la LO 2/2009, ha quedado fijado que las grandes líneas de las políticas de integración en España han de ser establecidas por el Estado, lo que actualmente hace a través del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración —al haber sido reducido a cero el Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de los inmigrantes— y a través del artículo 2.ter de la Ley de Extranjería, introducido por la LO 2/2009 y titulado “Integración de los inmigrantes”.

-Corresponde a las Comunidades Autónomas delimitar los criterios, procedimientos y mecanismos para la elaboración de buena parte de los instrumentos jurídicos que “midan” o valoran el grado de integración de los extranjeros no comunitarios que quieran solicitar la nacionalidad española, así como determinados permisos de residencia (elaboración de informes).

-Las CCAA pueden optar por delegar en los Ayuntamientos de su territorio la función de elaborar algunos de estos informes, que es lo que han hecho todos los gobiernos autonómicos excepto Cataluña, Canarias, País Vasco y Comunidad de Madrid.

-Estos informes no son jurídicamente vinculantes para la Administración que finalmente ha de valorarlos en la resolución de los expedientes (las Oficinas de Extranjería), dependientes funcionalmente del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, pero orgánicamente de las Subdelegaciones del Gobierno (Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas).

En todo este entramado de relaciones interadministrativas, el gobierno tiene que encontrar su lugar en la política de integración en un Estado autonómico, lo que se entiende por establecer los mínimos, garantizar la coherencia del sistema migratorio y complementar las acciones de las otras administraciones. Es innegable que la política de integración, —o la gestión de los costes sociales de la permanencia de los inmigrantes— tiene sus principales valedores en los contextos de arraigo, lo que significa que son las CCAA y los Ayuntamientos los principales protagonistas de “la inmigración hacia dentro”. Por tanto son los gobiernos autonómicos y los alcaldes a

quien corresponde afinar sus observatorios y disponer a sus funcionarios para desarrollar con seguridad e inteligencia las varias fases de la integración, para lo que resulta imprescindible crear o mejorar los cauces de comunicación y colaboración y adecuarlos a las circunstancias.⁶

Sin embargo y bajando al plano concreto, lo cierto es que los cauces formales de comunicación y colaboración brillan por su ausencia entre las Oficinas de la Administración central periférica que reciben y valoran los informes que emiten las administraciones descentralizadas y los órganos autonómicos o locales competentes en integración de inmigrantes, lo que hace que la descoordinación sea generalizada. Tampoco hay cauces de comunicación y colaboración establecidos entre la Subdirección General de Integración de Inmigrantes y las Oficinas de Extranjería, las cuales no reciben ninguna formación en esta materia, cuando lo lógico sería que los funcionarios que valoran los informes de integración que elaboran los Ayuntamientos y CCAA tuvieran conocimientos sobre la cuestión. Tampoco existe ningún cauce formal de comunicación y colaboración entre las propias CCAA, por lo que sus respectivos Planes autonómicos de integración y Planes de Acción para la aplicación del FAIIRE (cuando tenía dotación económica) carecen de las conexiones, enlaces y vínculos que necesariamente deberían tener. Y además, en la elaboración de estos Planes autonómicos no todas las Comunidades guardan una coherencia con el Plan estatal, por lo que resulta muy difícil que sus objetivos, líneas de actuación y medidas puedan acoplarse a los recursos que se les destina, produciéndose duplicidades con mucha frecuencia.

La Conferencia Sectorial de Inmigración es, sobre el papel, el principal órgano de coordinación de las actuaciones que desarrollan las Administraciones Públicas en materia de inmigración, pero al tener un carácter exclusivamente político su operatividad está muy limitada ya que, reuniéndose solo una vez al año, no posee la necesaria agilidad para proporcionar los resultados que deberían esperarse. A nivel inferior, las reuniones de Directores Generales tampoco resultan del todo efectivas, pues las consignas partidistas siguen imperando y guiando sus encuentros. No existe actualmente ningún órgano técnico en el que se discutan y coordinen estas actuaciones.

⁶ IZQUIERDO ESCRIBANO, A; LEÓN-ALFONSO, S. (2008): *La inmigración hacia dentro. Argumentos sobre la necesidad de coordinación de las políticas de inmigración en un Estado multinivel*. Política y sociedad, vol. 45, nº 1, pp. 11-39.

Se estudiará pormenorizadamente cada una de las anteriores consideraciones a lo largo de los apartados de este capítulo, pero antes es de justicia llamar la atención sobre la insistencia (al menos formal) que, en el tema de la cooperación interadministrativa en materia de integración, se aprecia en nuestra normativa estatal de extranjería.

Cuando leemos la introducción que contiene el Real Decreto 557/2011, no nos queda ninguna duda sobre la tendencia del Gobierno anterior en la configuración de la política migratoria, la cual se desarrolló en total consonancia con las líneas marcadas para la elaboración de este Reglamento, entre las cuales y dentro del bloque “Cooperación territorial” se incardinaba la ampliación de la participación de las CCAA en la gestión de la política migratoria y la articulación de relaciones cooperativas y eficaces con Comunidades y Ayuntamientos. En esta introducción hay dos pasajes que aluden directamente al fortalecimiento del papel de las Administraciones autonómicas y locales a través de la colaboración con las mismas en múltiples ámbitos, entre los que destaca el de los informes previstos en la Ley de Extranjería, a través de los cuales pueden participar, en el ejercicio de sus competencias, en los procedimientos que corresponde resolver a la Administración General del Estado. Se reconoce también la “plena visualización del papel de las Comunidades Autónomas de cara a la gestión colaborativa de la inmigración”, con especial consideración al informe de esfuerzo de integración y al informe sobre la vivienda para la reagrupación familiar, añadiendo que esta consideración contempla igualmente el papel de los Ayuntamientos en el supuesto de que la Comunidad Autónoma delegue sobre ellos sus competencias.

El apartado 3 del artículo 2.ter de la LODYLE establece la obligación de la Administración General del Estado de cooperar con las CCAA, las Ciudades de Ceuta y Melilla y los Ayuntamientos, en el marco de un plan estratégico plurianual que incluirá entre sus objetivos atender a la integración de los menores extranjeros no acompañados. Asimismo, la Administración General del Estado, las CCAA y los Ayuntamientos deberán colaborar y coordinar sus acciones en este ámbito tomando como referencia sus respectivos planes de integración. El apartado 4 señala la Conferencia Sectorial de Inmigración como el lugar donde deberán alcanzarse acuerdos entre las autonomías y el Estado sobre programas de acción bienales para reforzar la integración social de los inmigrantes, que serán financiados con cargo a un fondo estatal. Por su parte, el artículo 68 describe esta Conferencia Sectorial como el órgano a través del cual se asegurará la

adecuada coordinación de las actuaciones que desarrollen las Administraciones Públicas en materia de inmigración.

La necesidad de mejorar los mecanismos de cooperación interadministrativa en materia de integración de inmigrantes es acuciante. Desde Europa se insiste permanentemente en esta cuestión y se insta a los Estados miembros a adoptar medidas en este sentido como acciones elegibles para ser financiadas.⁷ A continuación se analizan los diferentes instrumentos de coordinación legalmente establecidos en materia de gestión de políticas públicas de integración de inmigrantes, estudiando en cada uno de ellos su génesis y evolución, el funcionamiento y configuración actual y su verdadera utilidad y viabilidad en tanto herramientas de cooperación interadministrativa.

1.1-Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (PECI)

Para seguir una exposición coherente y conectada con lo que se ha estudiado en los capítulos precedentes, conviene hacer referencia al modo en que el Plan plurianual español del FEI 2007-2013, se refiere a los principales instrumentos de cooperación a nivel nacional, a saber, el PECI, el Fondo de Apoyo y el Foro para la Integración. En el apartado dedicado a “Planes y Programas” define nuestro Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración como el plan destinado a concretar el marco político de integración de la población inmigrante de forma consensuada con todas las Administraciones Públicas, los agentes sociales, las organizaciones no-gubernamentales, etc. que oriente las actuaciones del conjunto de la sociedad en la gestión del proceso de integración bidireccional de la población inmigrante en la sociedad española.

En este sentido, el PECI nace precisamente en aquel año 2007 con la pretensión de establecer, por primera vez en España, un marco político que oriente las actuaciones del conjunto de la sociedad en la gestión del proceso de integración bidireccional entre los nuevos y antiguos vecinos de los pueblos y ciudades. La intención es que sirva de

⁷ El Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros Países para el período 2007-2013, recoge en el artículo 4.3 d) que: “...el Fondo apoyará acciones en los Estados miembros que: 3.d) refuercen la capacidad de coordinación, aplicación, supervisión y evaluación de las estrategias nacionales de integración de los nacionales de terceros países entre los diferentes niveles y departamentos de la Administración”.

orientación a los agentes sociales, organizaciones no gubernamentales y asociaciones de inmigrantes que trabajan en el campo de la inmigración en sus actuaciones relacionadas con las áreas de intervención del Plan, al tiempo que sirve de referencia a otras Administraciones Públicas en el pleno respeto de sus ámbitos competenciales. Se centrará la explicación que sigue en el último de estos aspectos, por ser el objetivo de este apartado el análisis teórico y práctico del modelo de cooperación entre Estado, CCAA y Ayuntamientos establecido a la luz de la distribución competencial existente en materia de políticas públicas de integración de inmigrantes.

El propio Informe de Evaluación del PECCI 2007-2010 reconoce, entre sus limitaciones y cuestiones pendientes a futuro, la necesidad de hacer un esfuerzo mayor en la coordinación y homogeneización tanto de las actuaciones como de su seguimiento entre todos los actores implicados, públicos y privados. Conmina también a promocionar una mayor presencia del Plan como marco de referencia entre todos los actores, en las fases de diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de sus propios planes, programas, proyectos e iniciativas de integración de inmigrantes. No obstante, puntualiza el informe que el PECCI ha repercutido de forma relevante en la concepción y diseño de los planes autonómicos y municipales, habiendo servido de referencia inspiradora y de encuadre a la hora de configurar los mismos y recuerda que entre el año 2005 y el 2010 se ha ido cambiando en España de planes específicos de inmigración a planes más expansivos de ciudadanía, giro evidentemente positivo en el que el PECCI ha jugado un papel fundamental.

Esta evaluación hace también referencia a los instrumentos de gobernanza del Plan, de los cuales recomienda su actualización. Sobre los órganos de consulta y de gestión se indica la necesidad de adecuarlos a las nuevas normativas y realidades. Igualmente destaca los riesgos derivados de las prácticas dispares en los distintos territorios y la existencia de discursos y actuaciones contradictorias con la formulación estratégica y programática de los diferentes Planes de integración de las CCAA y el PECCI 2011-2014. Ante esta y otras cuestiones relevantes —como el escenario socio-demográfico a largo plazo—, anima a que se tengan en cuenta elementos de gobernanza que permitan escapar de las dinámicas y tensiones a corto plazo que muchas veces se producen en torno a las políticas de integración y ciudadanía.

Las diferencias entre Comunidades en el desarrollo de sus planes de integración de inmigrantes se explican, en parte, por factores socio-estructurales y por las

características de los flujos migratorios que reciben. Esta heterogeneidad es inter-autonómica pero también intra-autonómica, ya que apenas hay establecida una lógica común realmente coherente en ninguna autonomía en las áreas de intervención recogidas en sus planes. Esta heterogeneidad conlleva la articulación de distintas tendencias de integración en España, no pudiendo, sin embargo, ser catalogadas como modelos autonómicos de integración. Casi ningún territorio ha introducido una misma lógica en el tratamiento de todas las áreas. Hay Comunidades que destacan en ciertos ámbitos, pero en otras áreas no han articulado una intervención de peso orientada a la integración. De la puesta en común de estos programas la conclusión es que no hay una estrategia general y coherente acerca de cómo tratar a este sector de población por parte de los sistemas de protección social de cada Comunidad Autónoma, aunque también hay algunas coincidencias.⁸

Entre los principales rasgos comunes merece la pena poner sobre la mesa los principios que generalmente comparten estos Planes autonómicos y el PECEI, pese a que a veces sean definidos de manera distinta y con algunas ambigüedades. Serían básicamente el principio de integralidad, como el tratamiento cohesionado del conjunto de aspectos que pueden afectar a la integración de los inmigrantes; el principio de transversalidad, como incorporación a todas las políticas públicas relevantes de las cuestiones ligadas a la integración; el principio de normalización, como inclusión de los inmigrantes en los sistemas generales de servicios que el Estado de bienestar presta a la ciudadanía; el principio de interculturalidad, definida de distintas maneras, pero que implica la consideración de la diversidad cultural dentro de las políticas públicas. Entre los llamados “principios operativos” encontraríamos el principio de participación de los distintos actores y organizaciones sociales, inmigrantes y asociaciones de inmigrantes, tanto en el proceso de elaboración como en la ejecución y evaluación del plan; el principio de coordinación, tanto en el ámbito de la Administración autonómica como de ésta con la AGE, las Corporaciones locales y las organizaciones sociales; y el principio de descentralización, al configurarse el plan como un marco que permite la participación de administraciones locales y de organizaciones sociales en la ejecución de las políticas públicas.

⁸ LAPARRA NAVARRO, M; MARTÍNEZ DE LIZARRONDO, A. (2008). Op. cit, pp. 314.

El PECCI 2011-2014, aprobado por el Consejo de Ministros el 23 de septiembre de 2011, conserva las mismas seis premisas del anterior (2007-2010), entre las que destaco la de entender que la integración es una responsabilidad compartida entre el conjunto de administraciones públicas, organizaciones sindicales y empresariales, organizaciones de acción social, organizaciones de inmigrantes y sociedad receptora. Esta responsabilidad compartida exige una cooperación más estrecha entre todos los actores que tienen un papel en este campo y una complementariedad de sus actuaciones. También figura entre las premisas del PECCI la de entender el propio Plan como un marco para la cooperación de ámbito estatal. El Plan se concibe a nivel estatal porque, respetando los espacios competenciales de las distintas Administraciones Públicas, las políticas de integración deben informar el conjunto de las políticas y actuaciones de la administración y de las organizaciones y agentes sociales en el conjunto del Estado. Forman estas dos cuestiones parte integrante de lo que llamamos *gobernanza*, si entendemos por tal la incorporación de los principios de apertura, participación y responsabilidad a la gestión de los poderes públicos y a la toma de decisiones. Esta gobernanza debe estar basada en un enfoque multinivel dado que se trata de coordinar las actividades de las administraciones de la Unión Europea con las de las administraciones públicas de España, de estas entre sí y de estas con las organizaciones de la sociedad civil.⁹

Entre los diez énfasis del PECCI 2011-2014, que marcan las prioridades del Plan y sirven como ejes transversales de actuación, encontramos el de Gobernanza multinivel o cooperación territorial, entendida como la gestión del Plan con el conjunto de las administraciones y los agentes sociales, así como su participación en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación del mismo. Hay que decir —en cuanto a la participación del conjunto de Administraciones—, que esta prioridad no se cumple en la realidad. De hecho, el único lugar donde se discuten y preparan los borradores y documentación previa a la elaboración del PECCI es el Foro estatal para la Integración Social de los inmigrantes, pues los distintos Foros autonómicos no tienen acceso a esta

⁹ El principio de apertura supone que las instituciones deben trabajar más abiertamente, con más transparencia y con más comunicación. Este aspecto reviste una especial importancia si se quiere fomentar la confianza entre unas instituciones que son de por sí complejas. La participación se construye a través de redes y estructuras que favorezcan la interacción entre las distintas Administraciones Públicas y entre ellas y la sociedad civil en los diferentes niveles. Esta participación debe llevarse a cabo en todas y cada una de las fases del proceso de las políticas de integración, desde el diagnóstico y la formulación de la estrategia hasta la gestión de los planes y evaluación de los resultados. La responsabilidad dentro de la gobernanza exige clarificar el papel de cada uno de los actores dentro del proceso de integración y de la formulación y ejecución de las políticas en este campo.

documentación hasta el momento en que el organismo central competente (la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración para el último Plan), cuelga el borrador para consulta pública en su web oficial. Esta práctica resulta totalmente incomprensible a la par que inoperante, pues de esta forma no quedan recogidas en el Plan estatal las particularidades de los distintos territorios y se convierte en una misión casi imposible coordinar los planes autonómicos con aquel.

A ello se une que solo hay dos vocalías ocupadas por representantes de las CCAA en el Foro para la Integración. En concreto, durante el mandato anterior (2006-2010) asistían a sus Plenos y a las reuniones de dos de sus Comisiones únicamente Cataluña y Madrid, mientras que en el mandato actual (2010-2013) asisten Murcia y Andalucía. Y pese a que se supone que las vocalías de las Comunidades representan al conjunto de la Administración autonómica y deben comunicar al resto de territorios lo que acontece en cada una de las sesiones, esto no ocurre así nunca. Las Comunidades que no ostentan ninguna vocalía, que son quince, acceden por primera vez a la documentación preparatoria del PECEI en el mismo momento en que lo hace todo el mundo, esto es, cuando aparece el borrador en la página web. De esta manera es de todo punto imposible que pueda conseguirse la cooperación territorial que el propio Plan incluye entre sus prioridades.¹⁰

Sin embargo, no puede decirse lo mismo con respecto a las organizaciones sindicales y empresariales, ONG, organizaciones de inmigrantes y sociedad receptora, que sí participaron activamente en todo el proceso. Pero esto responde a una constante que se verá a lo largo de estas páginas, y es que tradicionalmente el órgano competente en materia de políticas de integración de inmigrantes a nivel central se ha encontrado infinitamente más cómodo negociando y pactando este tipo de cuestiones (entre las que también se incluye la elaboración de la normativa de extranjería) con el sector privado antes que con el sector público. El reto está ahora en la cooperación para el despliegue y ejecución del Plan, y con más razón en las circunstancias que se viven actualmente en España.

El propio PECEI propone un método con el que puede desenvolverse esta cooperación y que se inspira en algunas prácticas desarrolladas en el ámbito de la Unión

¹⁰ Las comisiones del Foro en las que participan las vocalías de las CCAA son la de Políticas de integración y participación y la Comisión Jurídica, Unión Europea y Asuntos Internacionales, en el primer mandato; y únicamente la primera de ellas en el segundo mandato.

Europea, en aplicación del denominado método abierto de coordinación. Las líneas fundamentales de este método, dentro del Plan 2011-2014, serían las siguientes:

1) *Subsidiariedad*: el Plan Estratégico establece un marco estatal con una serie de principios, objetivos y programas que se consideran prioritarios para orientar el proceso de adaptación mutua que supone la integración de la población inmigrada. Las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales son las responsables de dar contenidos concretos a sus competencias y pueden encontrar en el Plan Estratégico orientaciones y recursos que les ayuden a definir esas líneas de acción. Además, se promueve el análisis y la evaluación de las políticas públicas de integración, el intercambio de conocimientos y la transferencia de buenas prácticas entre las distintas Administraciones.

2) *Convergencia*: el PECEI pretende proporcionar un marco de referencia que pueda servir de orientación a los planes y actuaciones de otras administraciones y a las actividades de la sociedad civil en el campo de la integración de los inmigrantes.

3) *Definición de objetivos*: los objetivos generales del Plan han de plasmarse en programas concretos de acción con objetivos definidos con precisión, que puedan ser analizados con indicadores cuantitativos y cualitativos y cuyos resultados puedan ser evaluados con claridad. Esto permitirá dotar de transparencia al Plan y a las acciones que se lleven a cabo a partir del mismo, de manera que puedan ser sometidas al escrutinio público.

4) *Seguimiento territorial*: La cooperación entre administraciones, a través de los instrumentos formales que se articulen, ha de permitir un seguimiento regular de los planes y acciones que se están llevando a cabo en los distintos territorios. Esto ha de ser también una fuente de intercambio de experiencias, de buenas prácticas y de actividades innovadoras en las distintas áreas.

5) *Enfoque integrado*: el PECEI pone de relieve el sentido multidimensional de la integración y la gestión de la diversidad, lo que se traduce en la necesidad de instrumentar políticas y acciones que deben tener una inspiración y un horizonte común. Los principios que inspiran el Plan Estratégico deben reflejarse, además, en las políticas generales, dirigidas a la población en su conjunto, tanto desde la Administración General del Estado, como desde las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales.

Insiste el documento en que es importante llevar a cabo el propósito de articular la aplicación del PECEI sobre los Planes de Acción Autonómicos, que deben aprobarse anualmente y que han de contener las actuaciones a realizar, la cofinanciación que corresponda a cada una de las Administraciones, la previsión del seguimiento de dichas acciones y los indicadores para la evaluación de las mismas. Además, ahora es un mandato legal tras haberse recogido estos Planes en el artículo 2.ter de la LODYLE en su penúltima reforma, estableciendo que deberán acordarse —entre el Gobierno y las CCAA— en la Conferencia Sectorial de Inmigración de conformidad con los criterios y prioridades del PECEI, y que serán financiados con cargo al Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de los Inmigrantes, correspondiendo a las Comunidades parte de esta financiación.

Pero por mucho que lo diga el PECEI y por mucho que se recoja en una Ley orgánica, hoy es posible afirmar que no se está cumpliendo ni una sola de las líneas que marca el propio Plan en cuanto a la cooperación interadministrativa. Y difícilmente van a llevarse a término los objetivos, líneas de actuación y medidas que tan detalladamente se especifican en la segunda parte del documento. Ni van a destinarse a ellas los recursos económicos que, aunque menos detalladamente, se resumen en el apartado cuarto del vigente PECEI. Para ser exactos, el Fondo que sostenía el grueso del Plan en cuanto a las actuaciones de las Administraciones descentralizadas ha sido suprimido (o dejado sin dotación económica) en 2012, subsistiendo sin embargo la mayoría de las subvenciones que prevé el Gobierno —a través del Ministerio de Empleo y Seguridad Social— en el área de integración para entidades sin ánimo de lucro.¹¹

Independientemente de que no se entienda que en el PECEI 2011-2014 se consignaran unos presupuestos completamente ficticios que, a todas luces, no iban a poder cumplirse, de la documentación examinada —entre la que se encuentran los Planes de integración autonómicos respectivos—, ya se desprendía que en España

¹¹ La Orden ESS/1423/2012, de 29 de junio, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en el área de integración de los inmigrantes, solicitantes y beneficiarios de protección internacional, apatridia y protección temporal (BOE nº 156, de 30/06/12), ha dado cobertura en 2013 a dos convocatorias de subvenciones para proyectos de integración, ambas para entidades sin ánimo de lucro, habiendo sido suprimida la Orden para Entidades de la Administración local. Estas son: Resolución de 14 de mayo de 2013, de la Dirección General de Migraciones, por la que se convocan subvenciones en el área de integración de personas inmigrantes (BOE nº 133, de 04/06/03), y Resolución de 28 de mayo de 2013, de la Dirección General de Migraciones, por la que se convoca la concesión de subvenciones para el desarrollo de programas de intervención integral en barrios con presencia significativa de población inmigrante, cofinanciada por el Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros Países (BOE nº 146, de 19/06/13).

estamos muy al principio de aplicar la metodología a la que he hecho referencia y de conseguir estos propósitos. Por ejemplo, Cataluña, Madrid y Andalucía no partieron del anterior PECEI 2007-2010 para la confección de sus respectivos Planes estratégicos regionales, lo cual es lógico si tenemos en cuenta las fechas en las que se aprobaron. El Pla de Ciutadania i Immigració de Catalunya abarcaba el periodo 2005-2008; el Plan de Integración de Madrid comprendía desde 2006 a 2008; y el II Plan Integral para la Inmigración de Andalucía desde 2006 a 2009. Únicamente la Comunidad Valenciana (si nos ceñimos a los territorios estudiados en el Capítulo V) siguió las directrices del Plan estatal en su Plan Director de Inmigración y Convivencia 2008-2011.¹²

Los planes autonómicos para la integración social de los inmigrantes revisados en la presente investigación hacen referencia a la coordinación interadministrativa, señalando todos ellos la necesidad de la misma en una acción política tan amplia y con una participación tan diversa. Los mecanismos de coordinación que proponen tienen en cuenta la coordinación interna (Departamentos, Consejerías y organismos de la Administración autonómica implicados en el plan) y la coordinación externa (relación con los otros niveles de la Administración, con otras políticas a nivel autonómico y con agentes sociales, entidades y tejido asociativo). A partir de esta diferenciación puede decirse que, de modo general, se presta una mayor atención a la coordinación interna que a la externa, utilizando como mecanismo fundamental las Comisiones Interdepartamentales.

En lo que respecta a la coordinación externa, no siempre se definen los mecanismos concretos en relación a la Administración estatal y local y, sobre todo, en lo que respecta a la coordinación con los agentes, organizaciones y entidades sociales implicadas en los planes, aspecto especialmente débil en los mismos. Por su parte, el tratamiento de la coordinación con otras políticas autonómicas tiene un carácter minoritario. Este panorama apunta a que, si bien la importancia dada a la coordinación interna se justifica por el propio hecho de la naturaleza de estos planes (promovidos por la Administración autonómica), es necesaria una mayor concreción de los mecanismos de coordinación externa, especialmente en lo que respecta a la Administración central,

¹² Para una información completa sobre los Planes autonómicos ver BONINO COVAS, C. *et al.* (2003): *Los planes de las Comunidades Autónomas para la integración social de las personas inmigrantes*. Confederación Sindical de CCOO, Madrid, 2003.

local y los agentes, organizaciones y entidades sociales que tienen un papel fundamental en la implementación de las medidas de actuación.

Por otra parte, no todo lo que se establece en los Planes tiene necesariamente su reflejo en la realidad, ni mucho menos. Lo cierto es que en la actualidad no existen cauces de comunicación y colaboración “reales” entre la Administración central y la autonómica en materia de integración más allá de la Conferencia Sectorial de Inmigración (que luego se analizará), y los contactos puntuales en el marco del FAAIIRE, derivados del proceso de aprobación y firma de los correspondientes Planes de Acción autonómicos. Las CCAA no son consultadas para la elaboración del Plan estatal, como ya se ha visto, ni los departamentos territoriales competentes en materia de integración consultan con la Subdirección General de Integración de los Inmigrantes para la elaboración de sus respectivos Planes autonómicos. Utilizando una expresión popular, cada cual hace la guerra por su lado.¹³

Las declaraciones de buenas intenciones en las que tienden a convertirse los planes de integración también reflejan esta necesidad de coordinación, sin embargo y pese a que se trata de una cuestión que ya no puede posponerse, la mayoría de CCAA y Ayuntamientos han dejado de elaborarlos en la última época. Por ejemplo, el II Plan Integral para la Inmigración 2006-2009 de Andalucía, prorrogado hasta la fecha, contiene un apartado denominado “Espacios de coordinación” en el que se presentaban los organismos, instrumentos y estructuras de coordinación existentes en esta Comunidad cuando la materia *inmigración* estaba vinculada a la Consejería de Gobernación. Las políticas de integración en Andalucía estuvieron durante años a la vanguardia en todo lo que respecta al establecimiento, desarrollo y ejecución de los cauces de cooperación interadministrativa. Por su parte, tanto el Plan Director de inmigración y convivencia 2008-2011 de la Comunidad Valenciana como el Plan de integración 2009-2012 de la Comunidad de Madrid (ambos prorrogados hasta 2014) también contenían sendos apartados dedicados a las relaciones interinstitucionales, aunque más bien limitadas al territorio autonómico.

¹³ Como posible matización a esta afirmación cabe destacar que Cataluña convocó una reunión técnica de los responsables de los departamentos autonómicos competentes en materia de coordinación de políticas de integración a la que acudieron las Comunidades de Baleares, Andalucía, País Vasco, Murcia, la ciudad autónoma de Melilla y un representante de la Secretaría General de Inmigración y Emigración. Su intención era consultar al resto de CCAA acerca de sus Planes estratégicos, especialmente en lo referente a los informes de extranjería. La reunión tuvo lugar en Barcelona el 29 de noviembre de 2012.

El anterior Pla de Ciutadania i Immigració 2009-2012 de Catalunya contenía un interesante apartado que hacía referencia a los órganos e instrumentos para las políticas de inmigración y en el que distinguía entre órganos de coordinación, de gestión y de participación. En 2009 la Secretaría para la Inmigración —entonces adscrita al Departamento de Acción Social y Ciudadanía— era el órgano de la Generalitat cuya función principal consistía en impulsar las actuaciones coordinadas en todos los ámbitos de intervención de la Administración de la Generalitat en materia de inmigración y estructurar la organización institucional de los órganos y los instrumentos más adecuados para su ejecución. Actualmente estas funciones corresponden a la Dirección General para la Inmigración, adscrita al Departamento de Bienestar Social y Familia, la cual ya ha puesto en marcha los mecanismos de preparación del nuevo Pla de Ciutadania i de les Migracions 2013-2016.

1.2-Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de los Inmigrantes, así como al refuerzo educativo

El Plan plurianual español del Fondo Europeo para la integración de nacionales de terceros países 2007-2013, se refiere a este Fondo de Apoyo en el apartado dedicado a “Instrumentos financieros y Fondos”. Según la definición que encontramos en el PECEI, es el pilar financiero y de participación de las CCAA y las entidades locales en las políticas de integración, y a él es al que se refiere el punto 4 del artículo 2.ter de la LODYLE cuando habla de un fondo estatal para la integración de los inmigrantes.¹⁴ Sin embargo, llama poderosamente la atención que solo encontremos puntuales menciones a este instrumento en el PECEI 2011 —en la parte dedicada a la evaluación del Plan anterior—, a diferencia del PECEI 2007 donde se le dedicaba dos páginas y media. Probablemente responde esta circunstancia al drástico recorte que había sufrido este fondo en el año 2010.¹⁵

¹⁴ El artículo 2.ter fue introducido en la LODYLE por la LO 2/2009, de 11 de diciembre, y su apartado 4 ha sido dejado sin efecto para el ejercicio 2013 por la disposición adicional octogésima sexta de la Ley 17/2012, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013 (BOE nº 312, de 28/12/12).

¹⁵ El PECEI 2011-2014 se refiere al FAAIIRE con el siguiente texto: “A nivel presupuestario y financiero hay que destacar en el proceso evaluador como extraordinariamente positivo el Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de Inmigrantes así como al Refuerzo Educativo (en adelante “Fondo”). A pesar de que se considera preocupante el recorte de 2010 a la dotación del Fondo, hay que valorar como muy

El Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de los inmigrantes, así como al refuerzo educativo (FAAIIRE) se creó por primera vez en los Presupuestos Generales del Estado del año 2005 con la finalidad de promover y potenciar las políticas públicas en los ámbitos de acogida, integración y refuerzo educativo, y supuso un aporte económico decisivo para el desarrollo de políticas y programas autonómicos y municipales. Tuvo una dotación de 120 millones de euros para el año 2005 y se incrementó en un 52% en 2006, llegando a 182,4 millones. Después de un incremento del 9,6% en 2007, su dotación permaneció estable en 2008 y 2009, con 200 millones de euros por año. Como consecuencia de los recortes presupuestarios establecidos en los Presupuestos Generales del Estado se produjo una reducción del 65% en el año 2010. En 2011 la dotación se vio de nuevo reducida, totalizando la suma de 66,6 millones de euros, siendo las cuatro Comunidades que concentraban el grueso de la población inmigrante en España las que recibieron una mayor asignación presupuestaria: 14.996.963€ para Cataluña; 13.417.946€ para Madrid; 7.735.310 para Andalucía y 7.273.167€ para la Comunidad Valenciana. En el año 2012 el presupuesto para este Fondo quedó reducido a cero y no ha vuelto a reanudarse.¹⁶

De los importes referidos en el párrafo anterior, las CCAA debían transferir al menos un 40% a las entidades locales para su gestión, lo que unido a que las aportaciones al Fondo realizadas por la AGE tenían que ser complementadas y cofinanciadas al menos en un 30% por las CCAA, nos sitúa ante un Plan que se fundamentó en la corresponsabilidad de las diferentes Administraciones Públicas para su diseño y desarrollo. Y lo cierto es que durante siete años posibilitó la definición y el establecimiento de un marco de cooperación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, descansando su gestión en los principios operativos de subsidiaridad, complementariedad y cooperación interinstitucional. Las cuantías presupuestarias con las que se dotó anualmente el Fondo tuvieron un impacto significativo en relación con las actuaciones específicas que se desarrollaron con anterioridad a su existencia. En la siguiente tabla se observa que el Fondo supuso un gran aumento de los recursos económicos que recibieron las autonomías en comparación con la suma de lo que recibían —antes de 2005— a través de los dos

positivo el importante esfuerzo acometido desde 2005 con su creación y su inclusión en la arquitectura del Plan en 2007”.

¹⁶ Centro de Estudios para el cambio social (2011): *Informe España 2011. Una interpretación de su realidad social*. Fundación Encuentro, Madrid.

convenios para la integración de inmigrantes del IMSERSO, denominados Acogida básica y Atención a Inmigrantes.

Tabla 1. Evolución de los fondos recibidos por las CCAA, por parte de la AGE, en los ámbitos de acogida, integración y refuerzo educativo

Año-----	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Comunidad autónoma	Cuantía recibida (€)	Cuantía recibida (€)	Cuantía recibida (€)	Cuantía recibida (€)	Cuantía recibida (€)	Cuantía recibida (€)
Andalucía	1.097.647	1.121.338	1.134.947	13.127.876	20.550.363	21.126.276
Aragón	117.792	130.681	130.681	3.593.691	5.816.229	6.211.109
Asturias	64.369	66.797	66.797	1.053.141	1.577.033	1.606.104
Baleares	112.525	119.137	119.137	3.445.477	5.294.633	5.163.141
Canarias	739.955	754.778	765.935	5.735.323	8.503.513	9.052.710
Cantabria	60.372	62.800	62.800	992.643	1.550.843	1.541.837
Castilla-La Mancha	233.138	254.446	256.897	4.185.082	7.278.048	7.672.850
Castilla y León	109.872	119.212	119.212	3.222.288	5.591.380	5.852.539
Cataluña	1.516.753	1.414.082	1.426.342	27.096.708	40.942.170	42.485.635
Comunidad Valenciana	259.906	290.764	740.764	14.375.555	22.540.940	22.715.542
Extremadura	165.107	167.372	168.843	1.379.481	1.933.385	1.985.617
Galicia	169.353	172.426	174.265	1.832.283	2.671.820	2.784.695
Madrid	1.284.171	1.240.977	1.250.717	27.754.749	40.218.646	40.794.098
Murcia	335.912	388.004	390.456	7.442.986	11.118.130	11.687.270
Navarra				1.188.109	1.415.649	1.515.768
País Vasco				1.275.590	1.662.801	1.857.966
La Rioja	68.217	74.979	74.979	1.356.341	2.057.132	2.171.974
Ceuta	350.941	357.922	364.052	442.283	827.946	871.869
Melilla	355.424	362.293	368.423	500.393	851.337	903.000
TOTAL	7.041.455	7.098.010	7.615.252	120.000.000	182.400.000	188.000.000

Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración

La atribución de recursos a las CCAA y ciudades autónomas se realizaba en base a principios de equidad y transparencia, atendiendo a diversos criterios objetivos. En la asignación destinada a acogida e integración se partía de una proporción básica para cada Comunidad Autónoma, en aplicación de un principio de solidaridad

interterritorial (ponderación 10%), con el fin de que las Comunidades con menos inmigrantes contaran, en todo caso, con una aportación estable. Se consideraba también el aspecto vinculado a las situaciones especiales de determinados territorios que, por su situación geográfica o por la proporción de población inmigrante respecto a la población total, soportaban una mayor presión migratoria (ponderación 25%). Además, se tenían en cuenta criterios tales como la población de origen inmigrante empadronada (ponderación 30%); los trabajadores de origen inmigrante afiliados a la Seguridad Social (ponderación 25%) y, en concreto, al régimen especial agrario (ponderación 10%); los alumnos de origen inmigrante escolarizados en enseñanza no universitaria (ponderación 60%) y, en concreto, los no castellano hablantes (ponderación 40%).

Se muestra a continuación un cuadro donde se detalla la evolución del FAIIRE desde el año 2005 hasta el 2011, en lo que respecta a las cuantías y los criterios objetivos de asignación de recursos. Se observa que a partir del año 2010 las expresiones “población extranjera extracomunitaria”, “trabajadores extracomunitarios” y “menores extracomunitarios” son sustituidas, respectivamente, por las de “población inmigrante”, “trabajadores inmigrantes” y “alumnos inmigrantes”, lo cual se debe a que algunas CCAA solicitaron que los extranjeros de nacionalidad rumana y búlgara siguieran computando, a pesar de ser comunitarios de pleno derecho, a los efectos de ser considerados como inmigrantes destinatarios de programas de integración.¹⁷

Tabla 2. Evolución del FAIIRE, en lo que respecta a las cuantías y los criterios objetivos de asignación de recursos

2005 <i>Resolución de junio de 2005, de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 20 de mayo de 2005, por el que se formalizan, para el año 2005, los criterios de distribución, así como la asignación resultante de los compromisos financieros, informados favorablemente por el Consejo Superior de Política de Inmigración.</i>	
Consejo superior de política de inmigración: 18/04/2005	
TOTAL: 120.000.000€	-criterio de solidaridad interterritorial: 10%
●Acogida e integración: 72.000.000	-situaciones especiales: 20%
●Refuerzo	- población extranjera extracomunitaria empadronada a 1 enero 2004: 35%
	- trabajadores extracomunitarios afiliados a la SS a 31 dic. 2004: 25%
	- trabajadores extracomunitarios REA a 31 dic. 2004: 10%
	- menores extracomunitarios escolarizados ENU 2003/2004: 60%

¹⁷ En el documento-Marco de cooperación para la gestión del FAIIRE 2010, se incluyen sendas notas que dicen que “En la determinación de la población inmigrante empadronada y afiliada a la Seguridad Social y en la determinación del alumnado inmigrante, se incluye el 70% de la población rumana y búlgara y el 70% del alumnado rumano y búlgaro.

educativo: 48.000.000	- menores extracomunitarios escolarizados ENU 2003/2004 no castellano hablantes: 40%
<p>2006 Resolución de 14 de marzo de 2006, de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 3 de marzo de 2006, por el que se formalizan, para el año 2006, los criterios de distribución, así como la asignación resultante de los compromisos financieros, informados favorablemente por el Consejo Superior de Política de Inmigración. BOE nº 98, de 25/04/2006</p> <p>Consejo superior de política de inmigración: 17/02/2006</p>	
TOTAL: 182.400.000€ ● Acogida e integración: 91.200.000 ● Refuerzo educativo: 91.200.000	Iguales criterios que en la anterior Resolución pero en relación al año 2005 - alumnos extracomunitarios escolarizados ENU 2004/2005: 60% - alumnos extracomunitarios escolarizados ENU 2004/2005 no castellano hablantes: 40%
<p>2007 Resolución de 5 de marzo de 2007, de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 23 de febrero de 2007, por el que se formalizan, para el año 2007, los criterios de distribución, así como la asignación resultante de los compromisos financieros, informados favorablemente por el Consejo Superior de Política de Inmigración. BOE nº 69, de 21/03/2007</p> <p>Consejo superior de política de inmigración: 06/02/2007</p>	
TOTAL: 200.000.000€ ● Acogida e integración: 98.000.000 ● Refuerzo educativo: 90.000.000 ● MENAS: 10.000.000 Se reserva un 1 %, equivalente a 2.000.000 €, para actuaciones de carácter pluriregional que serán desarrolladas desde la SEIE.	Iguales criterios que en la anterior Resolución pero en relación al año 2006 Iguales criterios que en la anterior Resolución pero en relación al periodo 2005/2006 MENAS: reserva general de crédito no distribuido en el origen Criterio general: número de plazas de acogida ocupadas por los menores que permanezcan en el sistema de protección de cada Comunidad Autónoma participante en el «Programa especial para la atención de menores extranjeros no acompañados desplazados desde Canarias».
<p>2008 Resolución de 19 de febrero de 2008, de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de febrero de 2008, por el que se formalizan para el ejercicio 2008, los criterios objetivos de distribución así como la distribución resultante del crédito presupuestario, por un importe de 200.000.000 de euros, del Fondo de apoyo a la acogida y la integración de inmigrantes así como el refuerzo educativo de los mismos. BOE nº 52, de 29/02/2008</p> <p>Consejo superior de política de inmigración: 05/02/2008</p>	
TOTAL: 200.000.000€ ● Acogida e integración: 105.875.000 ● Refuerzo educativo: 86.625.000 ● MENAS: 7.500.000	Iguales criterios que en la anterior Resolución pero en relación al año 2007 Iguales criterios que en la anterior Resolución pero en relación al periodo 2006/2007 MENAS: Iguales criterios que en la anterior Resolución
<p>2009 Resolución de 24 de marzo de 2009, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se formalizan para el ejercicio 2009 los criterios objetivos</p>	

<p>de distribución así como la distribución resultante del crédito presupuestario, por un importe de 141.000.000 de euros, del Fondo de apoyo a la acogida e integración de inmigrantes, así como al refuerzo educativo de los mismos. BOE nº 80, de 02/04/2009 Conferencia Sectorial: 10/02/2009</p>	
<p>TOTAL: 141.000.000€ ● Acogida e integración: 75.350.000 ● Refuerzo educativo: 61.650.000 ● MENAS: 4.000.000</p>	<p>-criterio de solidaridad interterritorial: 10% -situaciones especiales: 25% -población extranjera extracomunitaria empadronada a 1 enero 2008: 30% -trabajadores extracomunitarios afiliados a la SS a 31 dic. 2008: 25% -trabajadores extracomunitarios REA a 31 dic. 2008: 10%</p> <p>Iguales criterios que en la anterior Resolución pero en relación al periodo 2007/2008</p> <p>MENAS: Iguales criterios que en la anterior Resolución</p>
<p>2009 Resolución de 24 de junio de 2009, de la Secretaría General Técnica, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se formaliza para el ejercicio 2009, la distribución de 59.949.120 euros, del Fondo de apoyo a la acogida e integración de inmigrantes, así como al refuerzo educativo de los mismos. BOE nº 157, de 30/06/2009 Conferencia Sectorial: 10/02/2009</p>	
<p>TOTAL: 59.949.120 € ● Acogida e integración: 32.972.015 ● Refuerzo educativo: 26.977.105 ● MENAS: 0</p>	<p>IDEM CRITERIOS</p> <p>El Acuerdo de Consejo de Ministros de 30 de abril anula la declaración de no disponibilidad realizada y restituye 59.000.000 de euros en el Presupuesto de Gasto del Ministerio de Trabajo e Inmigración de 2009 en la aplicación presupuestaria 19.07.231H.455.00 «Transferencias Corrientes a Comunidades Autónomas; Fondo de apoyo a la acogida e integración de inmigrantes así como al refuerzo educativo de los mismos».</p>
<p>2010 Resolución de 18 de mayo de 2010, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 14 de mayo de 2010 por el que se formalizan para el ejercicio 2010, los criterios objetivos de distribución así como la distribución resultante del crédito presupuestario, por un importe de 70.000.000 de euros, del Fondo de apoyo a la acogida e integración de inmigrantes, así como al refuerzo educativo de los mismos BOE nº 127, de 25/05/2010 Conferencia Sectorial: 25/03/2010</p>	
<p>TOTAL: 70.000.000€ ● Acogida e integración: 41.208.600 ● Refuerzo educativo: 27.472.400 ● MENAS: 1.319.000</p>	<p>-criterio de solidaridad interterritorial: 10% -situaciones especiales: 25% -población inmigrante empadronada a 1 enero 2009: 30% -trabajadores inmigrantes afiliados a la SS a 31 dic. 2009: 25% -trabajadores inmigrantes REA a 31 dic. 2009: 10%</p> <p>-alumnos inmigrantes escolarizados ENU 2008/2009: 60% -alumnos inmigrantes escolarizados ENU 2008/2009 no castellano hablantes: 40%</p> <p>MENAS: Iguales criterios que en la anterior Resolución</p>
<p>2011 Resolución de 23 de marzo de 2011, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de marzo de 2011, por el que se formalizan para el ejercicio 2011 los criterios objetivos de distribución así como la distribución resultante del crédito presupuestario, por un importe de 66.600.000 de euros, del Fondo de apoyo a la acogida e integración de inmigrantes, así como al refuerzo educativo de los mismos. BOE nº 78, de 01/04/2011 Conferencia Sectorial: 22/02/2011</p>	

TOTAL: 66.600.000€	Iguals criteris que en la anterior Resolució pero en relació al any 2010
● Acogida e integració: 39.637.824	Iguals criteris que en la anterior Resolució pero en relació al període 2009/2010
● Refuerzo educativo: 26.425.216	MENAS: Iguals criteris que en la anterior Resolució
● MENAS: 536.960	

Fuente: Elaboración propia

Dentro de las consideraciones formales y teóricas del FAIIRE, hay que admitir que si hubo un instrumento que contribuyó decisivamente a mejorar la coordinación interadministrativa en materia de políticas de integración de inmigrantes en España, este fue sin duda el Fondo de apoyo a la Acogida e Integración. Como se ha estudiado, la división de poderes que existe en España entre Estado, CCAA y Ayuntamientos convierte la colaboración entre ellas en imprescindible en todos los ámbitos de actuación pública para evitar solapamientos y vacíos. Pero la colaboración entre todos los poderes aún es más necesaria en la función de integración social de la inmigración, porque la mayoría de sus tareas es realizada no por el Estado sino por los Ayuntamientos y las CCAA, correspondiendo al primero en todo caso la coordinación.¹⁸

Es innegable que nuestro país ha sido durante años (y sigue siendo) una especie de laboratorio donde se analiza la dinámica de un proceso de construcción de un marco multinivel donde el inmigrante interactúa con el carácter multinacional de España (la identidad como criterio de gestión), y los procesos de descentralización centrípetos y centrífugos de la mayoría de los ámbitos. El vínculo entre política de inmigración/gobernanza y política multinivel es una línea de análisis emergente en el debate internacional donde la pregunta básica se construye a partir del vínculo entre política y territorio.¹⁹ En respuesta a cómo territorializar no ya la inmigración como dinámica social, sino más bien la política de gestión de esta dinámica, el Gobierno del Partido Socialista creó una herramienta en la que uno de sus objetivos principales era dar cierta cohesión y coherencia a los distintos derroteros que las políticas públicas de integración de inmigrantes estaban siguiendo en los diferentes niveles administrativos.

¹⁸ AJA FERNÁNDEZ, E. (2012). Op. cit, pp. 465.

¹⁹ Suele hablarse conjuntamente de gobernanza y política multinivel, pero conviene diferenciar entre ambas en el ámbito migratorio. La gobernanza vendría referida al debate multinivel desde el punto de vista de las administraciones y los gobiernos en los distintos niveles territoriales, mientras que las políticas multinivel incidirían en las formas de distribución de bienes que suponen la gestión de la inmigración (admisión, recepción, naturalización, adquisición de la ciudadanía jurídica y todos los temas relacionados con la integración — vivienda, educación, trabajo, servicios sociales, etc.).

Sin embargo, pese a que la actual coyuntura de crisis económica y sus efectos sobre los flujos migratorios justifican reforzar la coherencia de las políticas públicas, el FAAIIRE ha desaparecido por completo.

Dada la movilidad territorial de los inmigrantes, el criterio de la colaboración entre administraciones resulta clave, puesto que lo que decide y hace un nivel de la administración puede afectar a otros niveles tanto desde un punto de vista horizontal (entre CCAA), como vertical (entre un municipio y el gobierno autonómico). Y esto es lo que se hizo con la aprobación del Fondo, adoptar un enfoque pragmático para gobernar la inmigración, es decir, no basado sobre una tradición filosófica sino sobre las preguntas y las respuestas que se generaban caso por caso. Esta filosofía práctica tenía la ventaja de estar orientada por la anticipación, frente a las experiencias de otros enfoques europeos, a lo que también contribuyó el que la estructura institucional española (que arranca del mismo proceso de transición española), no había tenido en cuenta la inmigración en su agenda política ni social, como ya se ha visto.

Algunos autores defienden que fue la aplicación de este enfoque práctico la principal razón por la que España consiguió durante esos años la gobernabilidad de la inmigración y que si aquellas políticas no hubieran estado tan conectadas con la realidad, quizás en estos momentos estaríamos hablando de España, al menos a nivel del debate internacional, como un ejemplo de ingobernabilidad. Todo ello sin perder de vista el hecho de que puede estar jugando un papel relevante el que España esté todavía gestionando la integración de los inmigrantes de primera generación, pues los inmigrantes jóvenes todavía no han llegado a nuestras universidades y los que trabajan no han estado formados, en su mayoría, aquí. Pero esta política eminentemente práctica requiere ahora de una teoría basada en una coherencia entre gobernanza y políticas públicas. La coherencia de las políticas públicas significa asegurarse que las políticas y los programas que se producen a todos los niveles de gobierno no se contradicen entre sí, o que no puedan suponer un freno para el desarrollo de otros. Establecer un enfoque coherente para la gestión de la inmigración es el primer paso para una mejor gobernanza global.²⁰

²⁰ ZAPATA BARRERO, R. «Coherencia entre la gobernanza y la política multinivel en materia de inmigración: España como laboratorio», en TUDELA, J. *et al* (TUDELA, J. Y KÖLLING, M. Eds.) (2012): *Monografía I: La integración de inmigrantes en sistemas federales. Tendencias actuales desde España*. Cuadernos Manuel Giménez Abad, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, Zaragoza, pp. 53-63.

La cooperación entre el anterior Ministerio de Trabajo e Inmigración —a través de la extinguida Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración y, más concretamente, de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes— y las Comunidades Autónomas, se articulaba a través del correspondiente documento-Marco de cooperación para la gestión del FAAIIRE, surgido tras la celebración de cada Conferencia Sectorial de Inmigración. Este instrumento formaba parte del protocolo por el que se prorrogaba cada año el Convenio de Colaboración suscrito en 2005 entre el entonces Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y la Comunidad Autónoma en cuestión. En el Plan de Acción anual concertado y recogido en el correspondiente protocolo de prórroga, cada Comunidad adaptaba las acciones prioritarias sugeridas en el Marco de cooperación a sus peculiaridades (en cuanto a territorio, características de la población inmigrada y necesidades de la misma). Las acciones detalladas debían encuadrarse en los doce ejes previstos en aquél y que venían coincidiendo con los del PECI 2007-2010: siete de carácter sectorial (acogida, educación, empleo, vivienda, servicios sociales, salud y codesarrollo) y cinco de carácter transversal (infancia y juventud, igualdad de trato, mujer, participación y sensibilización).

A su vez, las entidades locales que en cada Comunidad optaban a las ayudas, debían acompañar a la solicitud un plan de actuación, enmarcado igualmente dentro de los ejes y medidas que se recogían en el Marco de Cooperación. La Dirección General de Integración de los Inmigrantes complementaba y apoyaba el marco de cooperación con las CCAA mediante acciones de información, seguimiento, evaluación e intercambio de experiencias y buenas prácticas. El documento-Marco de cooperación constaba siempre de ocho partes: 1-Exposición de motivos; 2-Premisas y principios generales; 3-Líneas de intervención; 4-Ejes de actuación; 5-Medidas por ejes de actuación; 6-Gestión del Fondo; 7-Segimiento y evaluación; 8-Criterios asignación de recursos. De estas ocho partes la segunda, tercera, cuarta y sexta permanecieron inalteradas desde 2006.

Pero si se analiza minuciosamente la evolución de estos documentos-Marco de cooperación desde el 2006 hasta el 2010, exclusivamente en lo referente a las partes que iban cambiando, llama mucho la atención que en el Marco de 2010 no hubiera alteraciones sustanciales en el texto con respecto al documento del año 2007, y ello a pesar de la diferencia de presupuesto en comparación con los tres años anteriores (de

200 a 70 millones de euros). Tampoco se hacía alusión alguna a las consecuencias que pudieran derivarse del recorte drástico de fondos para ese año 2010, ni a las diferentes alternativas por las que, ante el nuevo escenario, deberían haber podido optar las Comunidades destinatarias de los fondos, lo cual viene a corroborar que se trataba de un instrumento de cooperación completo, positivo y terminado en la forma pero falto de eficacia, operatividad y adaptabilidad en el fondo, como casi todos los que veremos en este apartado.

Analizado el contexto teórico del FAAIIRE, conviene descender y adentrarse en su gestión en la práctica. Hacia la mitad de sus siete años de vigencia, en 2008, se elaboró un informe de síntesis que ponía en evidencia la precariedad de los sistemas de coordinación entre los tres niveles administrativos en materia de integración de inmigrantes y su notable mejoría tras la implantación de este fondo. Resaltaba que a raíz de su puesta en marcha, todas las regiones habían creado nuevos departamentos o direcciones generales para la inmigración ante la falta total en el periodo anterior. Esta proliferación de estructuras administrativas autonómicas y municipales ha sido estudiada en el Capítulo II y está directamente relacionada con la activación del Fondo, pues para su adecuada gestión se hizo necesaria la creación de organismos que hasta ese momento se habían considerado prescindibles y que fueron adquiriendo más y más importancia durante este periodo.

Sin embargo, destacaba este mismo informe que las administraciones regionales, pese a que habían ido sacando cada vez más proyectos a concurso antes de asignar los recursos financieros, se quejaban de que las autoridades locales no tuvieran previstos planes de acción o no fueran capaces de explicar con suficiente claridad los proyectos que pretendían realizar. Se producía además la circunstancia de que, como las autoridades locales obtenían su financiación para los proyectos de diferentes niveles, frecuentemente se daban duplicidades sin que ningún sistema de control alertara de estas situaciones, puesto que no había sistemas de control previstos o suficientemente implementados.²¹ Estos mecanismos y dispositivos de seguimiento y evaluación nunca estuvieron demasiado perfilados, dedicándose los Planes de Acción de las distintas Comunidades a hacer una mención somera de dichos mecanismos, pero sin entrar en el detalle de cómo debían articularse la composición y el funcionamiento de las

²¹ A este respecto resulta interesante el “Informe de fiscalización sobre los fondos públicos aplicados por la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración para la integración de los inmigrantes”. Aprobado en el Pleno del Tribunal de Cuentas de 22 de diciembre de 2011.

comisiones u órganos colegiados intervinientes, de haberlos. El impulso real de estos mecanismos hubiera sido determinante para propiciar la coordinación interadministrativa más allá de la mera remisión de informes, memorias y datos estadísticos entre ellas.²²

El mismo informe de síntesis se refería también a los fondos destinados a las ONG y advertía de los mismos errores y fallos en su ejecución y sistemas de calidad y control, pero resaltaba el hecho de que las autoridades locales estaban cada vez más dispuestas a trazar planes locales de integración, habiendo jugado el Fondo un papel definitivo en la creación de las estructuras correctas al tiempo que había respondido a las peticiones de formación en esta materia. Pese a los avances conseguidos, advertía este informe de 2008 que las relaciones entre las administraciones regionales y locales aún seguían planteando un reto y constataba que las autoridades locales habían informado a la Administración central de que del 40% de los recursos financieros que las regiones debían transferirles, según la dinámica operativa del FAAIIRE, normalmente sólo les llegaba una parte y más bien tarde. En algunos casos, parecía que existía una falta de transparencia respecto a los contratos y los procedimientos de adjudicación.²³

Lo cierto es que, tal y como señala este informe, la coordinación entre los responsables de los tres niveles administrativos en la gestión de políticas públicas de integración de inmigrantes mejoró notablemente tras la creación del FAAIIRE, pero no tuvo tiempo de alcanzar el punto óptimo. Un buen ejemplo de ello es que el grueso de los contactos entre CCAA y Secretaría de Estado para tratar cualquier tema relacionado con la inmigración se producía informalmente por vía telefónica o por correo electrónico. Los temas que se trataban solían girar en torno a las ayudas estatales, los programas recíprocos de retorno voluntario, el traslado de inmigrantes desde los Centros de Internamiento de Extranjeros y los planes piloto de ayuda a barrios en Andalucía y Cataluña. De forma esporádica los responsables autonómicos eran invitados por la Secretaría de Estado a algún seminario para la elaboración del PECL.

²² CARRASCO CARPIO, M.C. (2008): *Informe de Síntesis sobre el FAAIIRE 2008-Revisión por pares en materia de protección e inclusión sociales*. Publicación financiada en el marco del Programa de la Comunidad Europea para el Empleo y la Solidaridad Social (2007–2013), gestionado por la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades de la Comisión Europea, octubre 2008.

²³ En la Comunidad Valenciana se dio la circunstancia de que, en 2013, los Ayuntamientos que optaron a las ayudas del FAAIIRE según el Plan de 2010, todavía no habían cobrado las subvenciones.

Los contactos más oficiales se producían en la Comisión técnica de seguimiento del FAAIIRE, que se reunía solo una vez al año, formando parte de la misma tres representantes de la AGE (de los que uno era designado por la Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma y los otros dos por la SEIE), y tres representantes de la Comunidad Autónoma (de los que uno procedía del área responsable de la ejecución de la política educativa, otro de la política de integración, y el tercero lo designaba la propia CA). Solían limitarse estas reuniones al intercambio de información puntual entre dos o tres vocales, pues el resto acudía básicamente de oyente. Era frecuente que los funcionarios responsables no fueran los mismos de un año a otro, por lo que resultaba complicado establecer sinergias por parte del conjunto de administraciones, teniendo en cuenta, además, que en esta comisión los Ayuntamientos no tenían representación.²⁴

En la actualidad, sumidos en una crisis económica, política e institucional sin precedentes y sin que esta valiosísima herramienta de coordinación interadministrativa exista ya, la desconexión entre las diferentes Administraciones públicas en materia de integración de inmigrantes vuelve a campar a sus anchas por toda la geografía española. A ello se une y contribuye más si cabe el hecho de que la integración, como materia competencial, permanezca enterrada en medio de una especie de compás de espera, y ello debido, en buena parte, al progresivo desmantelamiento del tejido asociativo y de las entidades sin ánimo de lucro que operaban en el sector.

1.3-Foro para la integración social de los inmigrantes

El Plan plurianual español del FEI 2007-2013, se refiere a este Foro en el apartado dedicado a “Organismos”. Nació en 1994, bajo un gobierno socialista, como uno de los instrumentos del Plan para la Integración Social de los Inmigrantes (PISI) aprobado por acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de diciembre de 1994. El Real Decreto 490/1995 definió su naturaleza jurídica como órgano de carácter consultivo adscrito al Ministerio

²⁴ Por ejemplo, en las cuatro Comunidades comparadas en el Capítulo V de este trabajo se ha verificado que las vías de comunicación y las relaciones, tanto personales como institucionales, funcionaban infinitamente mejor entre los órganos de la Administración y los agentes sociales que entre los propios organismos públicos.

de Asuntos Sociales y la LO 4/2000 elevó su rango normativo al recogerlo en el artículo 63 con el nombre y objeto más amplio de *Foro para la Inmigración*.²⁵

La creación de este órgano supuso la asunción de la recomendación formulada en 1988 por el Parlamento Europeo acerca de la creación de un foro de los trabajadores inmigrantes en cada país miembro de la UE. Antes de tal recomendación, la mayoría de los países de la UE contaba con órganos de esta índole, con carácter consultivo. Posteriormente, el 5 de febrero de 1992, se firmó en Estrasburgo el Convenio sobre la participación de los extranjeros en la vida pública local, elaborado en el marco del Consejo de Europa. En este Convenio cada país se comprometía a extender la consulta sobre cuestiones locales a los residentes extranjeros y se obligaba a los Estados a facilitar la creación de organizaciones consultivas u otras medidas institucionales.²⁶

El Real Decreto 490/1995 estuvo vigente hasta la entrada en vigor del Real Decreto 367/2001, ya con un gobierno popular, que adscribió el Foro al Ministerio del Interior, a través de la Delegación Gobierno para la Extranjería y la Inmigración, y lo rebajó a un mero órgano de consulta quitándole la mayoría de sus funciones.²⁷ En la actualidad se encuentra adscrito al Ministerio de Empleo y Seguridad Social a través de la Subdirección General de Integración de los Inmigrantes, y su composición, competencias y régimen de funcionamiento están reglamentadas en el Real Decreto 3/2006, modificado por el Real Decreto 1164/2009. Esta última modificación simplemente adaptó la composición del grupo de vocales de la AGE a la nueva estructura ministerial, a la vez que modificó el plazo para las convocatorias extraordinarias del Pleno, reduciéndose de ocho a siete días de antelación, como mínimo.²⁸

El Real Decreto 3/2006, bajo el gobierno socialista de Rodríguez Zapatero, introdujo profundas modificaciones en su funcionamiento, composición y funciones, siendo uno de los logros más significativos el de incluir la consulta preceptiva al Foro, por parte de la AGE, cuando se abordara la redacción de disposiciones normativas y de

²⁵ Real Decreto 490/1995, de 7 de abril, por el que se crea el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes (BOE nº 87, de 12/04/95).

²⁶ VEREDAS MUÑOZ, S. (2003): *Las asociaciones de inmigrantes en España. Práctica clientelar y cooptación política*. Revista Internacional de Sociología (RIS), Tercera época, nº 37, pp. 207-225.

²⁷ Real Decreto 367/2001, de 4 de abril, por el que se regula la composición, competencias y régimen de funcionamiento del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes (BOE nº 83, de 06/04/01).

²⁸ Real Decreto 3/2006, de 16 de enero, por el que se regula la composición, competencias y régimen de funcionamiento del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes (BOE nº 14, de 17/01/06). Modificado a su vez por el Real Decreto 1164/2009, de 10 de julio (BOE nº 167, de 11/07/09).

planes y programas de ámbito estatal que afectaran a la integración social de inmigrantes y refugiados. En realidad, ésta y otras funciones simplemente se rescataron de nuevo tras haber sido eliminadas por el Real Decreto 367/2001. También en 2006 se modificó su composición cuantitativa volviendo a su estructura original, esto es, pasando de 20 a 30 vocales, diez en representación de las Administraciones Públicas, diez en representación de los inmigrantes y refugiados a través de las asociaciones legalmente constituidas, y diez procedentes de las organizaciones sociales de apoyo. Paralelamente se incrementaron el número de Comisiones de trabajo hasta cuatro, buscando ampliar su contenido temático, así como el número de vocales de cada Comisión, resultando la Comisión de Educación y Sensibilización (que asumió las competencias de Educación, Infancia y Juventud y Sensibilización); la Comisión de Empleo y Formación (con las competencias de Empleo, Igualdad de Trato y Mujer), la Comisión de Políticas de Integración y Participación (con las de Acogida, Servicios Sociales, Salud, Vivienda y Participación); y la Comisión Jurídica, Unión Europea y Asuntos Internacionales (con las de Asuntos Jurídicos y Codesarrollo).

La reforma de 2006 redefinió algunas de las funciones que ya venía desarrollando el Foro e incorporó otras nuevas referidas a la posibilidad de promover estudios o iniciativas relacionadas con la integración; elaborar informes sobre propuestas, planes y programas —no solo cuando le fueran requeridas por la AGE, sino también por propia iniciativa—, y cooperar con otros órganos análogos de diversos ámbitos geográficos en la búsqueda de una mayor coordinación y mejora de las actuaciones llevadas a cabo. Por último, se modificó parcialmente la definición genérica de quienes podían participar como “observadores”, incluyendo a aquellas entidades cuya actividad, sin estar directamente relacionada con el objetivo de la integración social de los inmigrantes, pudieran contribuir a la misma, y ello desde los diversos ámbitos de participación ciudadana.

Todavía hoy podemos definirlo como un órgano de consulta, información y asesoramiento en materia de integración de los inmigrantes, constituido de forma tripartita y equilibrada por representantes de las Administraciones Públicas, de las asociaciones de inmigrantes y de otras organizaciones con interés e implantación en el ámbito migratorio. Actualmente se encuentra regulado en el artículo 70 de la LODYLE, habiendo sufrido este precepto modificaciones en dos ocasiones: la LO 8/2000, que volvió a cambiar su nombre por el actual enunciado y a circunscribir su objeto a la

materia de “integración de los inmigrantes”, y la LO 2/2009, que hizo extensiva a “otras organizaciones” con interés e implantación en el ámbito migratorio la posibilidad de tener representantes en su formación, e introdujo la exigencia de que las organizaciones sindicales y empresariales participantes en el Foro fuesen las más representativas.²⁹ Esta última reforma legal recogió los cambios que ya había introducido en 2006 el Reglamento del Foro.

El renovado Foro para la Integración Social de los Inmigrantes se constituyó el 6 de junio de 2006, siendo su presidente el prestigioso catedrático de sociología Lorenzo Cachón Rodríguez durante el primer mandato (2006-2010). El foro iniciaba sus sesiones de trabajo quince días después de su constitución con la elección de cargos de las Comisiones, habiendo sido asignadas las vocalías correspondientes a las asociaciones de inmigrantes y organizaciones sociales de apoyo entre las entidades seleccionadas tras la convocatoria pública establecida mediante la Orden TAS/27/2006.³⁰ Para el segundo mandato (2010-2013) se nombró como presidente al también catedrático de sociología Joaquín Arango Vila-Belda, quien fue cesado a petición propia el 24 de abril de 2012, ya bajo el gobierno del Partido Popular, y no ha sido sustituido hasta la fecha.³¹ Durante ambos periodos y hasta poco antes del cese de este último presidente el calendario de sesiones del Foro fue muy intenso, tanto en lo que respecta al Pleno, como a la Comisión Permanente, como a sus cuatro Comisiones temáticas, siendo 2007 el de mayor movimiento seguido de 2011, debido sobre todo a la entrada en vigor del nuevo Reglamento de Extranjería y a la aprobación del PECI 2011-2014. La subida al poder del Partido Popular tras las elecciones generales de noviembre de 2011 sumió a este organismo en un profundo letargo del que recientemente parece estar despertando. Y ello, a juzgar por la actividad que refleja su calendario de reuniones y la reanudación de sus informes y publicaciones, que han vuelto a aparecer puntualmente en su nueva y recién estrenada página web.

²⁹ La exigencia de “mayor representatividad” fue anulada por la Sentencia del Tribunal Supremo 7967/2012, de 27 de noviembre, que declaró la firmeza de una Sentencia de la Audiencia Nacional a instancias de un recurso promovido por el sindicato Unión Sindical Obrera (USO). A raíz de la STS, el Ministerio de Empleo y Seguridad Social se vio obligado a convocar un nuevo proceso selectivo para la designación de vocales del Foro que representen a las organizaciones sindicales, a través de la Orden ESS/863/2013, de 10 de mayo (BOE nº 119, de 18/05/13).

³⁰ Orden TAS/27/2006, de 18 de enero, por la que se desarrolla y convoca el proceso para la designación de vocales del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes que representen a las asociaciones de inmigrantes y refugiados, así como las organizaciones sociales de apoyo (BOE nº 16, de 19/01/06).

³¹ Orden ESS/893/2012, de 24 de abril, por la que se cesa al Presidente del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes (BOE nº 104, de 01/05/12).

Uno de los aspectos más destacables de este organismo es que se trata del único que en España hace referencia expresa a la integración de los inmigrantes legalmente establecidos, y ello en todos sus reglamentos de funcionamiento desde su puesta en marcha en 1995, lo que convierte al Foro en el único instrumento de coordinación en materia de integración que restringe (formalmente) su objeto a los inmigrantes con autorización para permanecer en España.³² Este detalle no es baladí, pues contribuye a la creación de discursos que son importantes por su aspecto semántico de organización de significados para describir cómo desde las políticas se adscribe al individuo a unas determinadas categorías como ser inmigrante no comunitario, ser legal o ilegal, temporal, integrado...etc. En definitiva, discursos que a un nivel pragmático y desde los procesos de gobernación ejercen un claro efecto sobre cómo se define la integración y las propuestas desarrolladas al respecto. Disertaciones que presentan unas versiones específicas de la realidad y que dan legitimidad y credibilidad a las prácticas políticas, pero cuyo planteamiento resulta necesario a nivel normativo para dotar de coherencia y consistencia la inevitable interrelación entre los diferentes ordenamientos jurídicos.³³

Sin embargo, cuando trascendemos la norma y los aspectos meramente formales y descendemos a la práctica diaria nos encontramos, una vez más, con enormes disfunciones entre ambos planos. Lo primero que hay que constatar es que la transparencia en la composición y funcionamiento de este organismo desde su constitución en 2006 ha sido encomiable, tanto en lo tocante al procedimiento para el nombramiento de sus vocales como en la publicidad de sus actuaciones, pues podemos encontrar toda la información referente al mismo en la propia página web de la Secretaría General de Inmigración y Emigración. En este espacio encontramos desde los nombres, apellidos y procedencia de todas y cada una de sus vocalías y la composición de sus comisiones, hasta el calendario completo de sus reuniones o todos sus informes, dictámenes, memorias, declaraciones y resoluciones. A la vista de estos documentos observamos que, en líneas generales, el Foro ha cumplido con las funciones que reglamentariamente tiene encomendadas y ha sido un gran defensor de los intereses del colectivo inmigrante en todos los lugares en los que se le ha pedido su consideración. Al

³² El artículo 1 del Real Decreto 3/2006 dice textualmente: “Este real decreto tiene por objeto la regulación del Foro para la integración social de los inmigrantes legalmente establecidos con la finalidad de servir a la participación y la integración de éstos en la sociedad española”.

³³ AGRELA ROMERO, B. (2002): *La política de inmigración en España: reflexiones sobre la emergencia del discurso de la diferencia cultural*. Revista Migraciones Internacionales, El Colegio de la Frontera Norte, Vol. 1 (2), pp.93-122.

mismo tiempo se trata de un organismo que se ha ganado el respeto y admiración de las instituciones públicas y privadas y de la sociedad civil, resultando que sus propuestas, recomendaciones y dictámenes han sido tenidos muy en cuenta, al igual que los informes preceptivos sobre los proyectos normativos, planes y programas de ámbito estatal que han incidido en la integración social de los inmigrantes.³⁴

Pero es interesante, con el fin de entrar en el fondo del asunto de este apartado, en relación a la efectividad de los instrumentos de cooperación legalmente establecidos, abundar en la composición concreta de las vocalías del Foro. Como ya se adelantaba más arriba, de sus treinta vocalías diez corresponden a las Administraciones Públicas (seis a la AGE, dos a las CCAA y dos a la Federación Española de Municipios y Provincias —FEMP), diez a las Asociaciones de inmigrantes y refugiados y diez a las organizaciones sociales de apoyo (dos a organizaciones empresariales, dos a sindicatos y seis a otras entidades sin ánimo de lucro).

Pese a que tanto las vocalías correspondientes a las Asociaciones como las de las organizaciones sociales se seleccionan tras un proceso público, han resultado elegidas las mismas entidades en ambos mandatos, tan solo con alguna pequeña variación. En concreto, han formado parte del Foro en los periodos 2006-2010 y 2010-2013 las siguientes asociaciones: ATIME, AESCO, ASCIB, ACOBE, ARI-PERU, RUMIÑAHUI, ACHE, FEDROM, AIBE BALCAN, VOMADE-VINCIT y FENADEE. Mientras que las organizaciones sociales han sido: Cruz Roja española, Caritas española, ACCEM, CEPAIM, Red Acoge, ASTI, MPDL, CCOO, UGT, CEOE y CEPYME.³⁵ Por otra parte, en cuanto a las vocalías de las CCAA, en el mandato de 2006 correspondieron a Cataluña y Madrid mientras que en el mandato de 2010 correspondieron a Andalucía y Murcia.

³⁴ Sin embargo, desde el cese de su anterior presidente, no puede decirse lo mismo. La primera sesión ordinaria del Pleno sin presidente (en la que hacía sus funciones la vicepresidenta primera, Sonia Rosario Zanabria Gutiérrez), celebrada el 17 de mayo de 2012, se limitó a una exposición atropellada y confusa de la reforma sanitaria por parte de la vocal del Ministerio de Sanidad, sin dejar mayor opción a la réplica desde el resto de vocalías. A ello se añade cierta irregularidad en su funcionamiento, pues se vulneró el art. 3.3 de su Reglamento, donde se establece la consulta preceptiva a este organismo cuando se trate de disposiciones normativas y de planes y programas de ámbito estatal que afecten a la integración social de inmigrantes y refugiados. Esta consulta preceptiva no se realizó anteriormente a que la citada reforma sanitaria modificara la Ley de Extranjería y el RD 240/2007, de 16 de febrero, norma que afecta a los extranjeros comunitarios y a sus familiares.

³⁵ Foro para la Integración Social de los Inmigrantes (2011): Memoria 2011. Aprobada en la reunión del Pleno de 12 de diciembre de 2011.

La comunicación de las distintas Administraciones públicas (central, autonómica y local) con los agentes sociales (sindicatos, ONG, asociaciones empresariales, asociaciones de inmigrantes y otras organizaciones sociales) ha sido históricamente mucho más fluida, amigable y constante que la comunicación y colaboración interadministrativa, y desde luego el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes no es la excepción a la regla. La profesora Sonia Veredas explica en un trabajo cómo el papel de representación de los intereses de los inmigrantes atribuido a estas asociaciones se tergiversa cuando tratan con las instituciones oficiales (en este caso formando parte del Foro para la Integración Social), de manera que normalmente actúan como apéndices de los gobiernos de turno, diluyéndose así la teórica función de control ejercida por las asociaciones en tanto estructuras integrantes de la denominada sociedad civil.

Estas asociaciones político asistenciales se conciben como plataformas organizadas de reivindicación de cara a las instituciones gubernamentales, pero en relación a las que tienen presencia en el Foro hay que decir que varios fenómenos resultan deducibles de buena parte de sus estructuras. Por una parte, destaca la existencia de un importante rastro de continuidad organizativa que se hace evidente en una doble dimensión: en el previo historial participativo en el país de origen de algunos de los líderes de las asociaciones, y en el apoyo otorgado a tales asociaciones desde organizaciones ya consolidadas (otras asociaciones de inmigrantes, sindicatos, partidos políticos, administración pública, ONG, consulados, parroquias...etc.). Así, si en su surgimiento resulta crucial la labor de los "empresarios políticos" o personas vinculadas previamente a proyectos de corte semejante, la continuidad de la asociación depende del acceso a recursos que permitan su supervivencia y de la existencia de una estructura organizativa suficientemente fuerte y con funcionamiento constante. Y por otra parte, es frecuente entre estas asociaciones el desplazamiento o sucesión de objetivos, lo cual se traduce en que grupos inicialmente de carácter político o cultural evolucionan hacia el asistencialismo, o viceversa. En la mayoría de casos se observa no tanto el desplazamiento de objetivos como la asunción de otros nuevos a añadir a los fundacionales. Tales procesos están condicionados en buena medida por la política

oficial española, que incentiva mediante subvenciones la prestación de servicios en detrimento de las actividades reivindicativas.³⁶

En cuanto al funcionamiento interno de estas estructuras, la realidad demuestra que aunque en sus estatutos fundacionales se definen procesos democráticos de gestión interna, se observa que el carácter asambleario explícito en dichos documentos es más ficticio que real. La concentración del poder se ve favorecida por la aproximación mayoritariamente instrumental de los individuos a las asociaciones, sobre todo si tales asociaciones han logrado cierto nivel de institucionalización —concretamente, solidez económica. Hay que tener en cuenta que el grado de participación en la mayoría de las asociaciones del Foro es ciertamente bajo, si asumimos la perspectiva activista desde la que algunos autores entienden la pertenencia a las mismas. Y con respecto a su relación con la Administración, en este caso formando parte de las vocalías del Foro, se constata que no es solo resultado del interés y de la iniciativa de las propias asociaciones de inmigrantes, sino que responde a la necesidad de contar con interlocutores frente a grupos en buena medida desestructurados, hecho éste que brinda a estas asociaciones la oportunidad política necesaria para su impulso. En definitiva, el carácter del discurso asociativo, dirigido a la reforma y negociación o a la ruptura y conectividad, condiciona la inclusión o exclusión de la organización en los canales oficiales y extraoficiales de diálogo y también su acceso a las subvenciones estatales.³⁷

Por lo que respecta a las dos vocalías ocupadas por las CCAA en el Foro para la Integración Social, desde 2006 a 2010 correspondieron a Cataluña y Madrid, mientras que en el mandato 2010-2013 correspondieron a Andalucía y Murcia. Estos vocales son designados por la Conferencia Sectorial de Inmigración, no estableciendo el Reglamento del Foro ninguna otra característica ni particularidad sobre el procedimiento, las obligaciones o las funciones más allá de las generalmente recogidas para todas las vocalías.

La participación en el Foro de las vocalías de las CCAA referidas explica que, durante los mandatos correspondientes, los órganos autonómicos competentes en integración sostuvieran una relación mucho más fluida con el departamento homólogo

³⁶ VERDUGO MATÉS, R.M. Y GÓMEZ SUÁREZ, A. (2006): *Narraciones políticas y procesos de enmarcamiento del discurso de las asociaciones del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes de España*. Papers: revista de sociología, nº 81, pp. 149-169.

³⁷ VEREDAS MUÑOZ, S. (2003). Op. cit, pp. 213.

en el ejecutivo central más allá del FAAIIRE, habiéndoseles mantenido al corriente de las actuaciones que se realizaban desde la AGE en lo concerniente a las políticas de integración, y específicamente en cuanto a la elaboración y desarrollo del PEI. Ello se explica, lógicamente, por su participación en las sesiones plenarias del Foro, así como en las de la Comisión Jurídica y la de Políticas de Integración y Participación (pues ninguno de los representantes autonómicos forma parte de la Comisión permanente). Hay que resaltar que, según lo indicado y atendiendo al calendario de reuniones del mandato 2006-2010, los vocales de las Comunidades de Cataluña y Madrid se encontraron con la persona titular de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes y de la Subdirección General de Relaciones Institucionales un mínimo de quince veces durante esos años. Y en el mandato siguiente, los vocales de las Comunidades de Murcia y Andalucía se vieron, al menos, en doce ocasiones.

Sin embargo y pese a representar las vocalías autonómicas al conjunto de territorios en este organismo consultivo, lo que en la práctica sucede es que posteriormente a sus reuniones en el Foro no se produce el *feedback* que cabría esperar. Es decir, los dos vocales regionales no se comunican con el resto de CCAA para trasladarles lo que allí acontece o se resuelve. No existe tampoco a este nivel ningún cauce de comunicación y colaboración formal entre los organismos con competencias en integración de las diferentes regiones ni ciudades autónomas, como ya se ha constatado anteriormente en otros ámbitos.

Además del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes a nivel nacional, numerosas Comunidades Autónomas pusieron en marcha, durante aquellos años, foros similares a nivel regional y, a veces, provincial. Asimismo, algunos Ayuntamientos crearon foros municipales donde participaban las organizaciones de inmigrantes y las organizaciones de apoyo a la inmigración. Todos estos foros, además de las funciones que sus normas constitutivas les atribuyen, se configuran como lugares de encuentro e interlocución de gran importancia en el ámbito regional, provincial y municipal. Sin embargo, ocurre aquí también que no existe comunicación ni correlación alguna entre estos espacios y las actividades del Foro estatal, más allá de lo que puedan reportar los representantes de asociaciones que ostenten vocalías en uno y otros.³⁸

³⁸ Es significativo que en el Foro Europeo de Integración, del que se ha hablado en el Capítulo I, sí participen activamente algunos de los miembros del Foro estatal. En concreto, en su séptima convocatoria (celebrada en Bruselas los días 31 de mayo y 1 de junio de 2012), asistieron como miembros la

1.4-Conferencia Sectorial de inmigración

La LO 4/2000, de 11 de enero, además de añadir en su título la frase “y su integración social”, incorporó un Título IV bajo la rúbrica “Coordinación de los poderes públicos en materia de inmigración”. Conteníó este bloque sólo cuatro artículos (del 60 al 63) dedicados respectivamente a la coordinación de los órganos de la Administración del Estado, al Consejo Superior de Política de Inmigración, al apoyo al movimiento asociativo de los inmigrantes y al Foro para la Inmigración. Por su relación directa con el tema que aquí nos ocupa haré un seguimiento de los cambios acaecidos en la regulación del Consejo Superior, órgano concebido como garante de la adecuada coordinación de las actuaciones de las Administraciones públicas con competencias sobre la integración de los inmigrantes, en el que participarían representantes del Estado, de las Comunidades Autónomas y de los municipios. En principio, su función era importante, ya que debía encargarse de establecer las bases y criterios sobre los que se asentaría una política global en materia de integración social y laboral. Para ello podría consultar a los órganos administrativos, de ámbito estatal o autonómico, así como a los agentes sociales y económicos implicados con la inmigración y la defensa de los derechos de los extranjeros.

La LO 8/2000, de 22 de diciembre, no supuso cambios significativos en la regulación del Consejo, pues simplemente modificó la numeración del artículo (el 61 pasó a ser el 68) y añadió un tercer párrafo en el que el Gobierno se comprometía a regular mediante Real Decreto su composición, funciones y régimen de funcionamiento.³⁹ Tras esta reglamentación se constituyó como un órgano colegiado, adscrito orgánicamente al Ministerio del Interior y enfocado al diálogo y la participación del conjunto de las Administraciones públicas, pues se entendió que la integración social y laboral de los inmigrantes no solo afectaba a la AGE sino también a las Comunidades Autónomas y Corporaciones locales, y ello en la medida en que tenían atribuidas competencias en materias como la sanidad, los servicios sociales, la vivienda, la educación y la cultura.

vicepresidenta del Foro español y dos de sus vocales, en concreto las representantes de AESCO y ACCEM. De esta manera la documentación, debates y conclusiones a las que se llega en el Foro Europeo son reportadas al Foro estatal y viceversa.

³⁹ Real Decreto 344/2001, de 4 de abril, por el que se crea el Consejo Superior de Política de Inmigración (BOE nº 83, de 06/04/01). Esta norma será posteriormente modificada por el Real Decreto 507/2002, de 10 de junio, por el que se modifica el Real Decreto 344/2001, de 4 de abril, por el que se crea el Consejo Superior de Política de Inmigración (BOE nº 143, de 15/06/02), a los solos efectos de añadir un miembro más a su composición por parte de la Administración General del Estado.

Sin embargo, la LO 14/2003, de 20 de noviembre, sí que introdujo novedades destacables en su regulación, estableciendo su posterior desarrollo reglamentario (que no cumplió) y reduciendo sus funciones a la elaboración de un Informe anual sobre la situación de empleo e integración social de los inmigrantes, donde podría efectuar recomendaciones para la mejora y perfeccionamiento de las políticas en estos ámbitos, atendiendo especialmente al funcionamiento y previsión del contingente y de las campañas de temporada. Frustrado por tanto su cometido, prácticamente desde sus inicios, este Consejo Superior de Política de Inmigración, que estuvo presidido por la Secretaria de Estado de Inmigración y Emigración, no cumplió adecuadamente el papel legislativamente asignado en la coordinación multilateral de las políticas de integración ni generó una eficaz dinámica de colaboración entre el Estado y las CCAA, limitándose su actuación a un esporádico intercambio de información y debate de las distintas cuestiones relativas a la inmigración.⁴⁰

Pero con la aprobación del anterior Reglamento de Extranjería (RD 2393/2004), cuyo desarrollo fue objeto de un amplio procedimiento de consultas y discusiones con las Comunidades Autónomas, precisamente en el seno del Consejo, parecieron revitalizarse sus funciones participativas y de impulso de la colaboración, sobre todo a raíz de la creación del Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de Inmigrantes y Refuerzo Educativo y su distribución a través de acuerdos con las autonomías, como resultado de la reunión del Consejo celebrada el 18 de abril de 2005. Ya hemos visto que con este Fondo el Gobierno cumplió su compromiso de apoyar el esfuerzo que venían realizando las CCAA y los Ayuntamientos en materia de integración, sin respaldo alguno de la Administración Central.

Con todo esto, si bien es cierto que el Consejo experimentó un incremento en la frecuencia de sus reuniones y una apertura del orden del día en cuanto a las cuestiones objeto de discusión, las CCAA no aprovecharon demasiado sus posibilidades participativas, centrándose sobre todo en el ámbito de la cooperación, tendencia bastante generalizada en nuestro modelo de relaciones interadministrativas. Entre otras muchas razones es posible afirmar que parte de la culpa se debió a la frustración por el funcionamiento tradicional de este organismo y a la consiguiente desconfianza en las posibilidades de éxito en los intentos de participación en las decisiones estatales, pero

⁴⁰ AJA FERNÁNDEZ, E; MONTILLA MARTOS, J.A; ROIG MOLÉS, E. (Coords) (2006). Op. cit, pp. 98.

también en la creciente importancia del diálogo entablado entre la Administración estatal y los agentes sociales, como se explicaba en el apartado anterior. De hecho, la introducción en el Reglamento de Extranjería de la figura de la Comisión Laboral Tripartita y su incuestionable protagonismo en la discusión del propio texto reglamentario y en los contingentes anuales, situó al Consejo frente a un “rival” que desincentivó en cierto modo el ejercicio de sus funciones participativas ante el convencimiento de que la auténtica discusión y toma de acuerdos tenía lugar con los agentes sociales, por otra parte mucho más implicados de manera general en la configuración de la política social del Gobierno.⁴¹

En medio de este contexto surgió, en octubre del año 2004, la Conferencia de Presidentes. Su creación representa la aparición por primera vez en el sistema español de un órgano de colaboración intergubernamental al máximo nivel y surge porque está prevista en otro punto del Programa electoral del partido político que gana las elecciones. Aparece en un sistema marcado por una red de Conferencias Sectoriales verticales y por un entramado de relaciones de colaboración articulado casi exclusivamente entre el Estado y las CCAA.⁴² En su tercera reunión, en enero de 2007, se acordó la creación de una Conferencia Sectorial de Inmigración, que fue aprobada por el Consejo de Ministros en sesión de 2 de marzo de 2007, a propuesta del Ministerio de Administraciones Públicas y en respuesta a una moción presentada por el Grupo de la Entesa Catalana de Progrés. Fue el entonces Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales el responsable de promover su creación.

Su objetivo era fortalecer la cooperación entre las distintas administraciones públicas relacionadas con los temas de inmigración haciendo más eficaz el ejercicio de sus competencias tanto por parte del Estado como de las Comunidades Autónomas. El 9 de julio de 2008 fue efectivamente constituida la primera, y tuvo lugar la aprobación de su reglamento interno de organización. La existencia de un reglamento de funcionamiento es el elemento central que avala la continuidad de las reuniones de este órgano de cooperación y expresa la voluntad de sus miembros para hacer efectiva su permanencia y estabilidad. Desde entonces han tenido lugar seis encuentros más: la segunda Conferencia el 10 de febrero de 2009; la tercera el 19 de junio de 2009; la

⁴¹ IZQUIERDO ESCRIBANO, A; LEÓN-ALFONSO, S. (2008). Op. cit, pp. 35.

⁴² GARCÍA MORALES, M.J; MONTILLA MARTOS, J.A; ARBÓS MARÍN, X. (2006). Op. cit, 48.

cuarta el 25 de marzo de 2010; la quinta el 22 de febrero de 2011; la sexta el 27 de junio de 2012; y la séptima el 20 de marzo de 2014.

La Conferencia Sectorial de Inmigración sustituyó definitivamente al Consejo Superior de Política de Inmigración al ser modificado el art. 68 de la LODYLE en la LO 2/2009. Su rúbrica pasó a ser “Coordinación de las Administraciones Públicas” y los cambios fueron profundos. Este precepto se refiere a la Conferencia Sectorial como el órgano a través del cual se asegurará la adecuada coordinación de las actuaciones que desarrollen las Administraciones Públicas en materia de inmigración, pero sólo vuelve a mencionarla la LODYLE en el artículo 2.ter —dedicado a la integración de los inmigrantes— cuando establece que en ella se acordarán los programas de acción bienales para reforzar la integración social de los inmigrantes, entre el Gobierno y las Comunidades Autónomas. Hay que recordar, no obstante, que este apartado fue dejado sin efecto en el año 2012 por la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

De forma gradual, pero constante, las Conferencias Sectoriales se han convertido en el instrumento más consolidado de la colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Su regulación marco la encontramos en el artículo 5 de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, que las define como órganos de cooperación de composición multilateral y de ámbito sectorial que reúnen a miembros del Gobierno, en representación de la Administración General del Estado, y a miembros de los Consejos de Gobierno, en representación de las Administraciones de las Comunidades Autónomas. Su existencia, en principio, debería ayudar a mejorar el funcionamiento del conjunto del Estado autonómico ya que, en la medida que en ellas se consultan y comentan los proyectos normativos, ello habría de aumentar la posibilidad de negociar las diferencias y, por tanto, disminuir los conflictos.⁴³

Las Conferencias Sectoriales deberían proporcionar un impulso general a todas las formas de colaboración y en particular a las subvenciones, los convenios y la planificación o programación conjunta, porque las cuestiones concretas que se subvencionan, se conciertan o se planifican tendrían que surgir de los acuerdos alcanzados en las mismas. Desgraciadamente no ocurre así, al menos actualmente, en la Conferencia Sectorial de Inmigración. Sin embargo, esto solo es posible constatarlo

⁴³ AJA FERNÁNDEZ, E. (2008): *Los órganos mixtos de colaboración*, en Anuario de la Inmigración 2008, publicado por el Instituto de Derecho Público de Barcelona, pp. 722-743.

cuando se asiste personalmente a alguna de sus reuniones, ya que la única información que trasciende fuera de las mismas es la que aparece en las consabidas notas de prensa del Ministerio y de las Consejerías invitadas. Información que adolece de las carencias propias de los comunicados provenientes de las posturas eminentemente partidistas que subyacen en este organismo de naturaleza política.

Lo cierto es que cualquier referencia a los programas de acción bienales a los que se refiere la LODYLE, así como a subvenciones, convenios y otras formas de planificación conjunta, brilló por su ausencia en las tres últimas sesiones de la Conferencia Sectorial. De hecho, es de justicia denunciar que esas reuniones no sirvieron absolutamente para nada. Se limitaron a una breve explicación por parte de los titulares del Ministerio, la Secretaría General, la Dirección General de Migraciones y la Subdirección General de Integración (se entiende los órganos correlativos en 2011), de las grandes líneas de la normativa de extranjería reformada o en fase de reforma, seguida de acaloradas y desconexas exposiciones —por parte de los representantes autonómicos— de lo que parecían consignas políticas partidistas previamente acordadas.⁴⁴

De esa forma se cumplió en todos los casos con el trámite de audiencia previa a las CCAA, pero se perdió la oportunidad de consumir una de las funciones más importantes de las Conferencias Sectoriales: la discusión de los proyectos de ley y de reglamento. La segunda de las funciones habituales de las Conferencias Sectoriales, después del intercambio mutuo de información, se refiere a la participación de las Comunidades, mediante su presencia directa en ellas, en el proceso de decisión del Estado, sobre todo en la elaboración de las normas estatales. Se trata de una función básica, en especial en aquellos casos en que al Estado le corresponde la competencia normativa y a las Comunidades Autónomas las de orden ejecutivo.

Hay que puntualizar que, tras la Conferencia Sectorial de febrero de 2011, las Comunidades Autónomas tardaron casi año y medio en volver a ser convocadas por la Ministra de Empleo, concretamente la VI Conferencia tuvo lugar el 27 de junio de 2012, algo tardíamente si consideramos que el Reglamento que desarrollaba las nuevas competencias en extranjería que asumieron las regiones en diciembre de 2009, había

⁴⁴ En la sesión de 2011 se explicó el borrador del nuevo Reglamento de Extranjería. La de 2012 se centró en el borrador del Reglamento sobre la figura del español retornado y el Protocolo Marco sobre menores extranjeros no acompañados. La de 2014 volvió a insistir en este Protocolo y trató sobre la potenciación de un Observatorio Estatal de la Inmigración.

entrado en vigor un año antes. Y en particular me refiero a las competencias para realizar y emitir los informes sobre integración social para los expedientes de arraigo y nacionalidad, los de esfuerzo de integración para las renovaciones de autorizaciones temporales y los de adecuación de vivienda para la reagrupación familiar. La realización de estos informes —y su obligada notificación a la Oficina de Extranjería correspondiente— hacía más necesaria, si cabe, una perfecta coordinación entre los tres niveles administrativos intervinientes, a saber, Ayuntamientos, Comunidades Autónomas y Estado, máxime cuando se trataba de funciones donde se imbricaban cuestiones de extranjería con competencias autonómicas. Pero esta acuciante necesidad de coordinación fue inversamente proporcional a la premura en convocar la Conferencia.

Actualmente, tal y como está redactada la LODYLE y su Reglamento de desarrollo, resulta imposible entender la materia *extranjería* separadamente de la materia *integración*, es decir, la buena consecución de una parte nada desdeñable de los expedientes de extranjería que tramita y resuelve la Administración central, depende de la actuación y decisión previa de la Administración autonómica o local. Como anécdota, la reunión de 2012 de la Conferencia Sectorial se hizo coincidir en fecha y hora con el Consejo interterritorial de sanidad, donde se trataba la reciente reforma sanitaria. Esta reforma modificaba la Ley de Extranjería y el Reglamento de ciudadanos comunitarios en un aspecto que incumbe directamente a las políticas de integración de inmigrantes en lo tocante a una competencia exclusiva de las CCAA: el acceso de los extranjeros al sistema sanitario público. Obviamente, este aspecto, que debía haber sido objeto de discusión precisamente en el seno del órgano de colaboración multilateral competente por afectar a temas relacionados con la inmigración, ni siquiera estaba en el orden del día.

De todas formas, tampoco daba para mucho más el tiempo disponible, ya que los miembros de la Conferencia fueron convocados a las cinco de la tarde y a las ocho comenzaron a marcharse los consejeros autonómicos. Es materialmente imposible discutir, acordar, aclarar, concertar ni decidir absolutamente nada en tres horas, máxime cuando las Comunidades han tenido acceso por primera vez a la documentación sobre la que se trata con muy poca antelación. Aunque la Conferencia Sectorial de Inmigración se “vende” como un lugar de reflexión y debate en el que todas las partes ponen en común sus puntos de vista y defienden los intereses de sus respectivos territorios, y

donde se procede a discutir, por ejemplo, los criterios de reparto del Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de Inmigrantes, ello es rotundamente falso.

Otra de las funciones de las Conferencias Sectoriales —que no se cumplen actualmente en la de Inmigración—, está expresamente reconocida en el artículo 86 de la vigente Ley General Presupuestaria y es la que tiene como objeto el debate y adopción de los criterios de distribución de créditos finalistas consignados en los Presupuestos Generales del Estado que se destinan a la financiación de actuaciones que competencialmente corresponden a las CCAA. Sin embargo, en la Conferencia de 2011, todavía vigente el FAAIIRE, no hubo lugar a discusión alguna sobre la distribución ni la cuantía de los fondos, limitándose la Directora General de Integración a anunciar que los departamentos autonómicos competentes tendrían conocimiento de las cifras resultantes en los próximos días. En las sesiones de 2012 y 2014 ni siquiera figuraba esta cuestión en el orden del día, al haber quedado este Fondo sin dotación económica.

Y por último, en cuanto a la función que se refiere a la iniciativa para acordar la realización de planes o programas conjuntos, la aprobación de su contenido, así como el seguimiento y evaluación multilateral de su puesta en práctica (prevista en el artículo 7 de la LRJPAC), en las tres últimas Conferencias se perdió la oportunidad de hacer mención a los programas de acción bienales para reforzar la integración social de los inmigrantes a los que se refiere el artículo 2.ter de la LODYLE. Por cierto que, siendo que estos programas conjuntos devienen de los criterios y prioridades del PECEI, la reunión de 2011 era una buena ocasión para facilitar a los representantes autonómicos el borrador del Plan Estratégico 2011-2014, pues solo habían tenido acceso al mismo la Región de Murcia y Andalucía por su condición de vocales en el vigente mandato del Foro para la Integración. El problema es que los representantes de estas dos Comunidades no facilitaron, a su vez, información alguna sobre el particular al resto de territorios, quedando todos los demás completamente al margen de cualquier negociación.

Es cierto, no obstante, que la práctica ha desarrollado un sistema de Conferencias Sectoriales que ya no se limita a este tipo de órganos formados exclusivamente por Ministros y Consejeros, sino que también ampara la existencia de una red de órganos de menor rango jerárquico, pero de mayor especialización técnica. Se trata de los órganos formados por los Directores Generales y por grupos de trabajo y ponencias técnicas, de vigencia indefinida o temporal limitada, que también forman

parte de las Conferencias Sectoriales en un sentido amplio. Con esta finalidad, paulatinamente los reglamentos de las Conferencias Sectoriales han ido previendo la necesidad de contar con una organización propia y de apoyo, también institucionalizada y permanente, que garantice el diálogo entre la responsabilidad política y la competencia técnica y que sirva de fundamento a que las relaciones entre las Administraciones estatal y autonómicas se guíen, cada vez con mayor decisión y claridad, por lo que se ha denominado “principio de cooperación en red”. En el ámbito que nos ocupa, preceden generalmente a la sesión anual de la Conferencia Sectorial de Inmigración las reuniones de Directores Generales como órgano adscrito de menor rango jerárquico, pero su funcionamiento y resultados dejan, igualmente, bastante que desear.

1.5- Comisiones bilaterales de cooperación

Como hemos visto, pese a la existencia de instrumentos de colaboración multilateral como la Conferencia Sectorial de Inmigración, la práctica de los últimos años ha demostrado que su funcionamiento no ha propiciado el nivel necesario de interrelación entre Estado y CCAA. Ante tal carencia, la colaboración entre ambas administraciones se ha articulado, fundamentalmente, a través de cauces bilaterales que reúnen a miembros del Gobierno, en representación de la Administración General del Estado, y a miembros del Consejo de Gobierno, en representación de la Administración de la respectiva Comunidad Autónoma. Las Comisiones bilaterales son el mayor exponente de esas relaciones bilaterales y su función es complementar los instrumentos multilaterales en asuntos específicos donde estos no pueden dar respuesta a cada territorio.⁴⁵

La bilateralidad ha sido una consecuencia de la singularidad de nuestro proceso autonómico. El carácter dinámico, progresivo y gradual de la constitución de las Comunidades Autónomas y de la consecuente asunción de competencias ha convertido a los órganos bilaterales en elementos idóneos para negociar y formalizar los traspasos y sus correspondientes servicios. La singularidad de nuestro proceso también ha venido marcada por la clara preferencia de la bilateralidad frente a la multilateralidad por parte de algunas Comunidades Autónomas (especialmente País Vasco y Cataluña),

⁴⁵ VIVER I PI-SUNYER, C. *et al.* (2009): *La col·laboració entre l'Estat i les Comunitats Autònomes*. Barcelona, CUIIMPB. Generalitat de Catalunya.

bilateralidad que ha venido motivada, fundamentalmente, por la dinámica de los partidos nacionalistas, que casi siempre han preferido negociar directamente con Madrid antes que hacerlo de un modo multilateral, conjuntamente con los demás territorios. Es decir, se ha recurrido a la bilateralidad como elemento de diferenciación, de tal modo que se ha pretendido utilizar la relación bilateral para proyectar una determinada idea de Estado, a lo que ha ayudado la dinámica del proceso de transferencia de competencias que se ha articulado mediante Comisiones mixtas bilaterales.

Desde sus principios, las Comisiones bilaterales de cooperación se revelaron como el cauce político más adecuado para el tratamiento de los asuntos concretos de cada región. La cooperación bilateral ha sido una constante, desde el origen mismo del Estado Autonómico, para resolver los asuntos que afectaban de manera exclusiva o de forma especialmente significativa a una Comunidad. Así, los traspasos de funciones, medios y servicios, imprescindibles para que las CCAA puedan hacer efectivas sus competencias, se han llevado a cabo siempre a través de órganos bilaterales, como son las Comisiones mixtas de traspasos. Las Comisiones bilaterales de cooperación se fueron constituyendo a partir de finales de los 80, sin previsión legal específica, regulándose cada una de ellas por sus respectivas normas de funcionamiento interno, y recibieron un impulso definitivo en enero del año 2000 con la reforma del artículo 33 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, que les atribuyó la finalidad de evitar el planteamiento de recursos de inconstitucionalidad.⁴⁶

En los Pactos Autonómicos de 1992 se resaltó la funcionalidad de estas Comisiones como el instrumento más efectivo para realizar el intercambio continuado de informaciones, negociaciones y acuerdos para dar respuesta a las necesidades derivadas de las peculiaridades geográficas, culturales, lingüísticas o del contenido estatutario de cada Comunidad Autónoma. A su vez, los Pactos cristalizaron en la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, ley que constituyó un avance importante al ser el primer intento de ordenar la dispersión reinante en los instrumentos de colaboración vertical entre el Estado y las Comunidades. La primera Comisión bilateral fue la de la Comunidad Foral de Navarra, creada en 1983, seguida en 1987 por las de Andalucía, Cataluña, Galicia y País Vasco. Al año siguiente surgieron las de Murcia y La Rioja; en 1989 la de Islas Baleares; la de Aragón y Canarias en

⁴⁶ Ley Orgánica 1/2000, de 7 de enero, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (BOE nº 8, de 10/01/00).

1990; Cantabria en 1991; Extremadura y Castilla y León en 1992; Asturias en 1993; Ciudades autónomas de Ceuta y Melilla en 1995; Castilla-La Mancha en 1996 y, finalmente en el año 2000, Comunidad Valenciana y Madrid.

Tras la consolidación del Estado autonómico esta bilateralidad no se ha mitigado, sino que ha aparecido con más intensidad en algunos procesos de reforma estatutaria, siendo la regulación de las Comisiones bilaterales en cuatro de los nuevos Estatutos de autonomía un buen exponente de ello. De ahí que se haya advertido una obsesión por el bilateralismo traducida en que estas Comisiones han recibido un fuerte impulso y una regulación mucho más completa y detallada que los demás instrumentos de colaboración multilateral. Ni la Constitución ni los primeros Estatutos de autonomía (salvo el de Navarra) regulaban las Comisiones bilaterales de cooperación, pero la mayor parte de los Estatutos de nueva generación, aprobados entre 2006 y 2011, sistematizan de forma extensa la cooperación bilateral, fundamentalmente a través de Comisiones bilaterales paritarias presididas por el titular del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y el consejero de la Comunidad Autónoma correspondiente.

En principio, la regulación estatutaria de las Comisiones bilaterales de cooperación no debería plantear conflictos, ya que con ellas no se afectaría a las relaciones multilaterales. Ahora bien, aún en este caso, existen limitaciones materiales, pues su correcto encaje estatutario depende de que su regulación y configuración se circunscriban al tratamiento de cuestiones que afectan de forma particular a una Comunidad Autónoma. Su idoneidad estaría también en función de su “no exclusividad” como mecanismo de relación entre el Estado y las Comunidades, lo que significa que la regulación estatutaria de las Comisiones bilaterales no ha de suponer la eliminación de las relaciones multilaterales, pues estas últimas deben conservar su valor como el método idóneo de colaboración en asuntos de interés común. Es decir, es posible mantener la constitucionalidad de las mismas siempre y cuando aparezcan configuradas como un instrumento de relación complementario destinado a abordar los asuntos que afectan a una Comunidad Autónoma en concreto, pero no como mecanismos de relación/cooperación que excluyan la multilateralidad. Un Estado no puede funcionar sólo con instrumentos bilaterales, pues el fomento de los privilegios

autonómicos y la prioridad de la bilateralidad harían impensable la existencia de procedimientos de participación general en los foros previstos al efecto.⁴⁷

Por lo que respecta a las Comunidades objeto de estudio en el Capítulo V de este trabajo, tanto la Comunidad de Madrid como la Comunidad Valenciana cuentan con Comisiones bilaterales de cooperación no estatutarias, mientras que Cataluña y Andalucía las recogen ahora en el articulado de sus propios Estatutos de Autonomía.⁴⁸ La introducción de la figura de las Comisiones bilaterales en textos estatutarios ha suscitado algunas controversias al considerarse que un refuerzo de la bilateralidad iría en detrimento de la multilateralidad, y se ha acusado a algunas CCAA de querer potenciar un elemento de diferenciación respecto de las otras.⁴⁹ No obstante, la bilateralidad no deja de ser un principio de relación consustancial al Estado autonómico y un complemento de la multilateralidad pues tanto el proceso de formación de las Comunidades autónomas como el funcionamiento y las situaciones de conflicto posteriores se han abordado desde una perspectiva bilateral. Es significativo que cuatro de los seis Estatutos de Autonomía de nueva generación hayan previsto la creación de Comisiones bilaterales (Castilla y León, Aragón, Andalucía, y Cataluña), por lo que definitivamente se han reforzado este tipo de comisiones para las que ni los reguladores autonómicos ni los estatales pueden disponer libremente su contenido.⁵⁰

Es importante recordar que la LO 8/2000, de 22 de diciembre, añadió a la LODYLE una nueva Disposición adicional titulada “Subcomisiones de Cooperación”. En ella se establecía que en atención a su situación territorial, a la especial incidencia del fenómeno migratorio y a las competencias que tuvieran reconocidas en sus respectivos Estatutos de Autonomía en materia de ejecución laboral y de asistencia social, se podrían constituir subcomisiones en el seno de las Comisiones Bilaterales de Cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas. El objetivo de estas

⁴⁷ RIDAURA MARTÍNEZ, M.J. (2007). Op. cit, pp. 74.

⁴⁸ En Madrid, la Orden de 4 de octubre de 2000 por la que se dispone la publicación del Acuerdo de constitución de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad de Madrid y de aprobación de sus normas de funcionamiento (BOE nº 254, de 23/10/00); y en la Comunidad Valenciana la Orden de 25 de julio de 2000 por la que se dispone la publicación del Acuerdo de Constitución de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado- Generalidad Valenciana y de aprobación de sus normas de funcionamiento (BOE nº 189, de 08/08/00).

⁴⁹ La crítica a la bilateralidad es una de las cuestiones que ha dado lugar a la interposición de dos recursos de inconstitucionalidad contra el Estatuto de Cataluña, uno por parte del Partido Popular y otro de la Comunidad autónoma de La Rioja.

⁵⁰ PÉREZ VELASCO, M. «Instruments per a les relacions de col·laboració intergovernamentals (II) Les comissions bilaterals de caràcter estatutari», en VIVER I PI-SUNYER, C. *et al.* (2009), Op. cit, pp. 59-63.

subcomisiones sería analizar cuestiones sobre trabajo y residencia de extranjeros que afectaran directamente a los territorios.⁵¹

Pues bien, tanto la Comisión bilateral de Cataluña como la de Andalucía han creado, a su vez, subcomisiones de cooperación en materia de inmigración, pero únicamente ha desarrollado una trayectoria la catalana, en cuanto al traspaso de competencias en materia de autorizaciones iniciales de trabajo para extranjeros no comunitarios.⁵² Resumo a continuación algunas de sus actuaciones y de sus logros por resultar de interés en tanto en cuanto se trata de la única Comunidad autónoma a la que le han sido transferidas determinadas competencias en materia de extranjería.

Elena Salgado (ex Ministra de Administraciones Públicas) y Joan Saura (ex Conseller de Interior i Relacions Institucionals) fijaron el 28 de mayo de 2007 el calendario de reuniones de la Comisión bilateral y la Comisión mixta de transferencias, encargadas de desarrollar el Estatuto de Autonomía catalán. En materia de inmigración se llegó a un primer acuerdo en la reunión del 10 de enero de 2008, cuyo documento resultante partía de un borrador elaborado por la Dirección General de Inmigración de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración fechado el 24 de julio de 2007. En la siguiente reunión de la Comisión bilateral, el 29 de julio de 2008, simplemente se completó este acuerdo incorporando la posibilidad de que la Generalitat pudiera expedir también permisos a altos directivos, deportistas profesionales y artistas en espectáculos públicos.

En un nuevo acuerdo firmado el 12 de febrero de 2009, se determinó que la Generalitat otorgaría el permiso inicial de trabajo por cuenta propia o ajena a los extranjeros que desarrollaran su tarea en Cataluña, convirtiéndose en la primera comunidad del Estado que ejercería esta competencia. La Generalitat, a partir de ese momento, recibe y tramita las solicitudes, valora las autorizaciones de trabajo y notifica su obtención o denegación. Esta autorización inicial va acompañada de la autorización de residencia, otorgada por el Estado. Los interesados reciben una resolución única con

⁵¹ Se destacaba en aquella disposición la situación del archipiélago canario, proponiendo la constitución de una subcomisión que conocería de las cuestiones que afectaran directamente a Canarias en materia de residencia y trabajo de extranjeros, y ello teniendo en cuenta la fragilidad de su territorio insular y su lejanía con el continente europeo, de acuerdo con lo establecido en el artículo 37.1 de su Estatuto de Autonomía.

⁵² El Estatuto de Autonomía de Cataluña se refiere a las funciones y composición de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado en su artículo 183, y en términos similares lo hace el Estatuto de Autonomía de Andalucía a la Comisión Bilateral de cooperación Junta de Andalucía-Estado, en su artículo 220.

el permiso de trabajo y residencia firmado por las dos Administraciones y comunicado por la Generalitat, de manera que el trámite se realiza de forma conjunta con el Estado. También a raíz de aquellos acuerdos la Generalitat asumió nuevas funciones en la gestión colectiva de contrataciones en origen, tales como la recepción de solicitudes, validación y tramitación de ofertas para trabajadores de carácter estable.

Finalizadas estas actuaciones, la subcomisión Cataluña-Estado en materia de inmigración nunca se ha reunido para tratar las nuevas funciones y competencias sobre elaboración de informes de integración que la LODYLE atribuyó a las CCAA a partir de diciembre de 2009, lo cual no solo era conveniente sino a todas luces necesario, máxime cuando Cataluña se encontraba entonces en el proceso de aprobación de su legislación autonómica sectorial en materia de acogida e integración de inmigrantes.

En todo este tiempo tampoco ha sido constituida ninguna subcomisión en ninguna otra Comunidad para tratar esta cuestión de capital importancia en esta materia competencial de carácter compartido según la mayoría de los Estatutos de Autonomía reformados. Este hecho singular viene a corroborar, una vez más, que aunque los mecanismos de cooperación existentes hayan alcanzado —en el plano formal— unos niveles óptimos de desarrollo en algunos casos concretos, en la mayoría de ocasiones están infrautilizados o no generan los resultados que se espera de ellos. En el siguiente punto se profundiza en la cuestión de los indicadores de integración, en la insistencia de la UE sobre la necesidad de crear un sistema común, en los pasos que al respecto se han dado en España y en cómo podemos aprovechar nuestro propio sistema para reforzar las relaciones interadministrativas de cooperación y colaboración.

2-La fijación y ejecución de indicadores de integración como método de cooperación interadministrativa

A pesar de que la integración de los inmigrantes es una prioridad política en muchos países, el conocimiento que se tiene sobre los mecanismos que promueven la integración es todavía limitado. Por ejemplo, generalmente se entiende que la interacción social entre inmigrantes y población nativa es una condición necesaria en el proceso de integración, pero no está claro, por ejemplo, cómo un aumento en la densidad de inmigrantes puede afectar a estos mismos procesos y en qué medida ello se traduce en una mayor interacción social. El tamaño de los movimientos migratorios y la

velocidad a la que crecen a escala mundial han convertido este tema en un desafío que se encuentra entre las prioridades de la agenda política tanto en la Unión Europea como en el resto del mundo, constituyendo una de las principales razones el hecho de ser un catalizador para los cambios sociales, económicos y demográficos a gran escala capaz de producir oportunidades, pero al mismo tiempo generador de innumerables conflictos. Integración y cohesión social son palabras que van irremediabilmente unidas cuando se hace referencia a los desafíos que plantea el aumento de las migraciones.⁵³

Partiendo de esta premisa no es posible desarrollar un enfoque integrado de la inmigración sin considerar el impacto de las políticas migratorias en la sociedad de acogida y los propios migrantes. Las condiciones sociales a las que se enfrenta este colectivo, las actitudes de la población de acogida y la presentación por parte de los líderes políticos de los beneficios de la diversidad y de las sociedades pluralistas son cuestiones vitales para el éxito de las políticas de inmigración. Al mismo tiempo que la proporción de extranjeros crece en los Estados miembros y con una clara perspectiva de verse incrementada, los esfuerzos coordinados y sostenidos para garantizar la integración social de los inmigrantes son cada vez más necesarios.

Dado el carácter multidimensional de las políticas de integración y la medida en que los diferentes sectores de la sociedad están involucrados en su implementación, estamos ante un gran desafío tanto para los líderes políticos como para la sociedad civil. Los debates actuales en materia de requisitos para una mejor integración reflejan la importancia política que los Estados miembros conceden a esta materia, siendo un área sustancial del discurso aquella que se refiere a la naturaleza de los programas de integración y al tipo de medidas de integración que deben ser aplicadas. Otra de las preguntas clave es si estas medidas deben ser obligatorias o no y el efecto que su incumplimiento podría tener en términos de consecuencias legales y financieras, incluyendo un posible impacto en la situación de residencia de los migrantes.

Las referidas discusiones no sólo demuestran que hay una conciencia creciente de que existe una estrecha relación entre inmigración e integración, sino también de que hay muchas similitudes en la forma en que los Estados miembros se enfrentan a los problemas que se plantean y la manera en que intentan resolverlos. Esto ha llevado a un

⁵³ BARRA, A. *et al.* (2013): *Integration indicators in immigration phenomena. A statistical mechanics perspective*. ArXiv 1304.4392v1, Cornell University Library, recurso electrónico, 16 abril 2013.

creciente reconocimiento de la necesidad de actuar conjuntamente a nivel de la UE mediante el desarrollo de instrumentos comunes y mediante la adaptación de los ya existentes a los nuevos retos.⁵⁴

2.1- Hacia un sistema común de indicadores de integración

Para que el seguimiento y la evaluación de la política común de inmigración sean realmente efectivos, se considera crucial que los datos utilizados reflejen los aspectos relevantes tanto de la inmigración como de la integración y, además, que estos sean comparables. La existencia de indicadores comunes permitirá a los responsables políticos, tanto a nivel europeo como nacional, poder establecer comparaciones en cuanto a los programas, instrumentos y procesos que los distintos Estados miembros utilizan en temas relacionados con la integración de los migrantes. Y ello, a pesar de que las diferencias en las prioridades políticas, la perspectiva ideológica y el uso de definiciones no coincidentes influyen sobre la forma en que los resultados pueden ser evaluados y dificultan incluso el establecimiento de comparaciones, como ya se ha visto en otro capítulo de este trabajo.

A la pregunta sobre cuál sería el objetivo de establecer un sistema común de medición o evaluación de la integración para toda la UE habría que responder que éste debería servir para conocer, a partir de áreas previamente seleccionadas, cómo está avanzando la integración en Europa con información cuantitativa y cualitativa. Lógicamente este conocimiento derivaría de las comparaciones entre países que a su vez permitieran un seguimiento en el tiempo, comparaciones que se referirían a información sobre el proceso de integración, y no exclusivamente a los impactos de las políticas nacionales.

Quedaría por resolver si es factible contar en la actualidad con un sistema de evaluación común perfecto y operativo, pues la disponibilidad de un sistema de estas características parece un deseo demasiado ambicioso para la Europa de los 28, incluso para aquellos países que comparten tradiciones de inmigración más o menos similares. Un sistema de evaluación se sustenta, entre otros aspectos, en un conjunto de

⁵⁴ ENTZINGER, H; BIEZEVELD, R. (2003): *Benchmarking in Immigrant Integration*. European Research Centre on Migration and Ethnic Relations (ERCOMER), Faculty of Social Sciences, Erasmus University Rotterdam, Rotterdam, agosto 2003.

indicadores homogéneos, uniformes y comparables que permiten una selección fundada de aspectos necesarios que hay que medir, lo cual obliga a enfrentarse con un conjunto complejo de problemas entre los que encontramos, por ejemplo, la diversidad de modelos de integración que actualmente están presentes en Europa. A pesar de que comienza a extenderse un discurso común sobre modelos bidireccionales en el que se reconocen espacios y actores principales, cada país actúa de acuerdo a sus prioridades y tradiciones, y también en función de la diversidad de los colectivos con presencia en sus territorios. De ahí, la pluralidad de ámbitos e indicadores que se recogen o están disponibles en cada situación.

Las políticas de integración aspiran a garantizar la igualdad de derechos, obligaciones y oportunidades para todos, centrándose en el proceso bidireccional y dinámico de ajuste mutuo por parte de todos los inmigrantes y residentes de los Estados miembros. Para poder proceder a un análisis contextual es preciso, por tanto, disponer de datos sobre el conjunto de la población y sobre el segmento de población formado por las personas inmigradas, siendo el objetivo a largo plazo garantizar la comparabilidad total entre todos los Estados miembros. Hasta el momento se han definido, como prioritarios, un número limitado de ámbitos de actuación en función de las experiencias nacionales. El empleo es una parte crucial del proceso de integración, y los esfuerzos realizados en la educación son fundamentales para ayudar a los inmigrantes a participar con más éxito y de manera más activa en la sociedad. Pero si el acceso al mercado de trabajo es importante, también lo es la entrada en la sociedad de un modo más general, lo que hace de la inclusión social un aspecto igualmente relevante. La participación en el proceso democrático en tanto que ciudadanos activos contribuye también a su integración y refuerza el sentimiento de pertenencia.⁵⁵

A la pluralidad de ámbitos e indicadores hay que añadir que los datos y registros existentes en los distintos países también son muy diversos. La cuestión tiene que ver con las prioridades de cada país en el ámbito nacional, pero también con los niveles de desarrollo tanto de las políticas de integración como de los sistemas de seguimiento implantados. En algunos países como Holanda, Dinamarca o Reino Unido hay sistemas claramente articulados para hacerle el seguimiento a la integración a partir de áreas prioritarias e indicadores que permiten evaluar los procesos a lo largo de diferentes

⁵⁵ TORNOS CUBILLO, A. (2000): *Profundizar en la integración*. Revista Documentación Social, Cáritas Española, nº 121, pp. 131-145.

períodos de tiempo y por grupos específicos de inmigración. Sin embargo, España, Italia o Grecia no cuentan todavía con sistemas de seguimiento articulados, es decir, específicos para este fin, aunque sí con fuentes diversas en materia de empleo, educación o seguridad social, de manera que la dispersión de datos transforma el seguimiento permanente en una situación casi imposible al ser estos recursos de información frecuentemente desconocidos o inaccesibles.

Por otro lado, la mayoría de Estados miembros no cuenta con sistemas de indicadores de tipo cualitativo o subjetivo ni con herramientas sostenibles para avanzar en su seguimiento. Áreas de análisis como el sentido de pertenencia, la aceptación de la sociedad de acogida o la satisfacción en el trabajo por parte de la población inmigrante, son aún difíciles de medir en casi todos los territorios. Algunos países como Dinamarca han implementado herramientas de investigación tipo encuesta para extraer esta tipología de información, pero esta metodología implica una dotación de recursos importante y no siempre se asegura su continuidad en el tiempo para hacer el seguimiento. En general, los países de la UE están muy lejos de poder crear y mantener herramientas adecuadas que les permitan detectar, de forma permanente, información cualitativa o indicadores subjetivos. En general, a nivel europeo no se evidencia la capacidad operativa para avanzar en este tipo de indicadores, aunque sí la necesidad de hacerlo.⁵⁶

Pero un enfoque relativamente común de integración de inmigrantes en Europa requiere, necesariamente, de un sistema de evaluación compartido, que indague y arroje resultados que puedan ser comparables o, al menos, analizables en conjunto; particularmente, para contrastar los resultados de la integración y si ésta está siendo exitosa o no. El problema de fondo es que tampoco existe aún un acuerdo sobre lo que ha de ser considerado una integración exitosa, es decir, qué aspectos debieran evidenciarse tanto en la población inmigrante como en la población de acogida para señalar que existe una integración óptima. El éxito de la integración se suele identificar con el logro obtenido por la población inmigrante en aquellos espacios de la vida cotidiana críticos para procurar una vida digna (educación, empleo, etc). Sin embargo, el avanzar verdaderamente en la integración requiere conocer cuáles son las características cuantitativas y cualitativas que pueden ser medidas y que proporcionan

⁵⁶ PHILLIMORE, J; GODSON, L. (2008): *Making a Place in the Global City: The Relevance of Indicators of Integration*. Journal of Refugee Studies, vol. 21 (3), pp. 305-325.

un criterio objetivo para afirmar que existe una integración aceptable de este colectivo en los países de la Unión Europea. Y esta necesidad exige un sistema común de medición de la integración.⁵⁷

Habiendo identificado los obstáculos a los que se enfrenta, en la actualidad, la creación de un sistema común de medición de la integración, podemos afirmar que se dibuja un mapa lleno de divergencias que, a simple vista, podría determinar la inutilidad de la empresa. Sin embargo, siendo una prioridad para la UE y los Estados miembros avanzar en una política común de integración de inmigrantes, se han producido ya algunos avances que pueden ser la base para conquistar ese desafío.⁵⁸

2.2- El camino recorrido en España

Los primeros antecedentes a nivel comunitario con respecto a la necesidad de establecer indicadores comunes de integración podemos situarlos en el año 2004. El Programa de la Haya insistía en la importancia de evaluar las políticas de integración de los nacionales de terceros países como resultado de las Conclusiones del Consejo adoptadas tras la Conferencia Ministerial de Groningen de noviembre de 2004. Y así, se invitaba a los Estados miembros a fomentar el desarrollo de indicadores comunes que podrían utilizar, a título voluntario, para evaluar los resultados de sus políticas de integración. El Principio Básico Común de Integración número once establece la necesidad de que todos los Estados miembros construyan objetivos, indicadores y mecanismos de evaluación claros para ajustar las políticas, evaluar los avances en la integración y hacer más eficaz el intercambio de información.

En el año 2005, el Programa Común para la Integración—Marco para la integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea, sugería algunas acciones que podían adoptarse tanto a nivel nacional como a nivel de la Unión Europea

⁵⁷ GARCÍA CÍVICO, J. (2010): *La medición de la integración social de los inmigrantes a través de un sistema de indicadores coherente con la noción de ciudadanía inclusiva*. Revista de Filosofía, Derecho y Política, nº 12, pp. 73-112.

⁵⁸ A pesar de todas las dificultades, el 5 de agosto de 2013 la Comisión Europea publicó en la EWSI el informe final de un importante Proyecto europeo sobre indicadores de integración de inmigrantes “Using EU Indicators of Immigrant Integration”. La Comisión Europea seleccionó al Migration Policy Group y sus socios para organizar una serie de informes y seminarios en torno a los nuevos indicadores europeos de integración. Para ello, el MPG se asoció con la European Service Network y con diversos investigadores de la Universidad Libre de Bruselas y del International Centre for Migration Policy Development. En estos seminarios se analizaba si las diversas realidades de integración en los Estados miembros de la UE son el resultado de las diferentes políticas de inmigración e integración aplicadas, de la población inmigrante en cada Estado o de los distintos contextos generales y políticas nacionales.

en torno a la elaboración de indicadores de integración. Entre los objetivos a nivel nacional estaba, por ejemplo, el de reforzar la capacidad de control y evaluación de las políticas de integración midiendo las repercusiones a nivel nacional, consultando a las partes interesadas, utilizando indicadores y aplicando medidas de seguimiento. Y entre los objetivos a nivel de la UE estaba el de desarrollar instrumentos estadísticos e indicadores comunes, entre otros.⁵⁹

Partiendo de esta base, en las Conclusiones del Consejo elaboradas a raíz de la Conferencia Ministerial de Vichy de noviembre de 2008, la evaluación de las políticas de integración se consideró una prioridad a nivel europeo que convenía que fuera objeto de un diálogo regular, tanto en lo referente a los métodos como a los resultados, y que pudiera materializarse en la identificación de indicadores. En esta Conferencia los Estados miembros se comprometieron a respaldar la iniciativa de Alemania destinada a organizar en 2009 una conferencia sobre la evaluación de las políticas de integración y la identificación formal de indicadores. La misma tuvo lugar en Berlín y en ella cinco Estados alcanzaron un acuerdo en torno a un documento. El Programa de Estocolmo de 2009 sobre el espacio de libertad, seguridad y justicia para el periodo 2010-2014 insta al desarrollo de indicadores fundamentales en un número limitado de ámbitos políticos pertinentes (por ejemplo, empleo, educación e inclusión social) para hacer un seguimiento de los resultados de las políticas de integración, con el objetivo de aumentar la comparabilidad de las experiencias nacionales y reforzar el proceso de aprendizaje europeo.

Finalmente, las conclusiones de la reunión de expertos organizada por la Presidencia sueca en Malmö (entre el 14 y el 16 de diciembre de 2009) y recogidas en el anexo de la Declaración de Zaragoza, presentaron los resultados de un proceso destinado a determinar los aludidos *indicadores europeos fundamentales*. Según este documento, tales indicadores deben basarse en las estadísticas oficiales disponibles y en los datos cuantitativos extraídos de encuestas y fuentes administrativas, y pueden complementarse a su vez con datos cualitativos o subjetivos como, por ejemplo, los resultados de estudios de percepción. Los Estados miembros pueden acordar el desarrollo de otras opciones en áreas que se consideren importantes y en las que sería deseable poder elaborar datos comparables en un futuro. Deben estar referidos a un

⁵⁹ SALES, R; D'ANGELO, A. (2008): *Measuring Integration? Exploring socioeconomic indicators of integration of third country nationals*. INTI Programme, Migrants Integration Territorial Index (MITI), United Kingdom National Report, marzo 2008.

número limitado de elementos cuantitativos simples que revelen tendencias significativas en ámbitos cruciales de la política de integración. Su función es ofrecer una perspectiva general de la situación y la posibilidad de analizarla, y mostrar si está sucediendo algo determinante, teniendo en cuenta que la integración es un proceso continuo, independientemente de las diversas intervenciones.⁶⁰

Es importante resaltar que el Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros Países para el periodo 2007-2013, recoge entre sus objetivos específicos el de intercambiar información, buenas prácticas y cooperación entre los Estados miembros y el de incrementar su capacidad de desarrollar, aplicar, supervisar y evaluar las políticas y medidas de integración de los nacionales de terceros países. Y como acciones elegibles para la consecución de estos objetivos incluye las que desarrollen indicadores y patrones de referencia para medir los avances realizados a nivel nacional, y las que desarrollen instrumentos de supervisión y sistemas de evaluación de elevada calidad para las políticas y medidas de integración.

En la línea del FEI, el PECCI 2011-2014 incluye entre sus programas principales un Programa de Desarrollo de un Sistema de Indicadores de Integración, Convivencia y Ciudadanía consistente en la puesta en marcha, mediante la cooperación de las administraciones y las organizaciones sociales, de una matriz de indicadores generales de integración y de indicadores de ejecución. El desarrollo de este programa interregional de ámbito estatal con vocación plurianual se presenta como un modo de gestión coordinado y multinivel que integraría a los distintos agentes que intervienen en el Plan: administración europea, estatal, CCAA, Entidades Locales, ONG del ámbito de la inmigración y asociaciones de inmigrantes, así como tejido empresarial y sindicatos. Uno de sus principales objetivos sería el de procurar la coherencia de criterios, metodologías y actuaciones con los principios y premisas del Plan, posibilitando que se actúe de modo transversal e interterritorial para garantizar un uso efectivo de los recursos. En consecuencia, el PECCI recoge expresamente un apartado dedicado al “Sistema de indicadores del Plan” que avanza las bases del mismo en desarrollo de lo expresado en la Declaración de Zaragoza de abril de 2010.⁶¹

⁶⁰ GARCÍA CÍVICO, J. (2011): *Sobre el proceso de integración social del inmigrante en España. La cuestión de los indicadores*. Revista electrónica del Instituto de Investigaciones “Ambrosio L. Gioja”, año V, nº 7, invierno 2011, pp. 50-77.

⁶¹ Ver documento resultante de la Conferencia Ministerial Europea sobre integración “Declaración de Zaragoza”. Zaragoza, 15 y 16 de abril de 2010. Una de las conclusiones adoptadas por los Ministros fue

Los indicadores básicos propuestos por los expertos y recogidos en el Anexo de la declaración de Zaragoza, son concretamente los siguientes:

-En Empleo: tasa de empleo, tasa de desempleo y tasa de actividad.

-En Educación: nivel máximo de educación alcanzado, porcentaje de estudiantes de 15 años con bajo rendimiento en lectura, matemáticas y ciencias, porcentaje de personas de entre 30 y 34 años de edad que han alcanzado un nivel de educación terciario y porcentaje de abandonos prematuros de la educación y formación.

-En Inclusión social: renta neta media, tasa de riesgo de pobreza, porcentaje de la población que percibe su estado de salud como bueno o malo, proporción de propietarios de bienes raíces respecto a los no propietarios entre los inmigrantes y entre el total de la población.

-En Ciudadanía: porcentaje de inmigrantes que han obtenido la nacionalidad, porcentaje de inmigrantes en posesión de un permiso de residencia permanente o de larga duración y porcentaje de inmigrantes entre los representantes elegidos.

El Sistema de indicadores que propone el PECEI vigente, y que define como la columna vertebral del seguimiento y la evaluación de la acción pública, distingue los Indicadores Generales de Integración (Empleo y Promoción económica; Educación; Salud; Servicios Sociales e inclusión), de los Indicadores Específicos de Ejecución del Plan (Acogida; Movilidad y desarrollo; Convivencia social e intercultural; Igualdad de trato y lucha contra la discriminación; Infancia, juventud y familias; Género; Participación y educación cívica). Asimismo realiza una segunda subdivisión diferenciando entre indicadores de Partida, que definen la situación a mejorar; de Progreso, que sirven para analizar y medir los avances anuales; de Resultado, para analizar los efectos de las actuaciones del Plan en cada Área de Intervención; y de Impacto, que ayudan a analizar y medir el impacto del Plan en la integración y la convivencia, así como en las políticas públicas y en la acción social. Posteriormente especifica los tres tipos de análisis que se realizarán para garantizar el compromiso de

la de “Promover el lanzamiento de un proyecto piloto con vistas a la evaluación de las políticas de integración, incluidos el examen de los indicadores propuestos en el anexo del presente documento y el análisis de la relevancia de los indicadores definidos teniendo en cuenta los contextos nacionales, las diversas poblaciones migrantes y las distintas políticas de migración e integración de los Estados miembros, e información sobre la disponibilidad y la calidad de los datos procedentes de fuentes armonizadas que se hayan acordado y que sean necesarias para el cálculo de dichos indicadores”. Los resultados de este proyecto piloto pueden consultarse en el documento de Eurostat “*Indicators of Immigrant Integration—A pilot Study*”, de 17 de junio de 2011.

coherencia y calidad con el enfoque de gobernanza participativa y multinivel, ofreciendo una breve explicación de cada uno de ellos.

Con respecto a todo esto, tanto el PECEI 2007-2010 como el PECEI 2011-2014 contienen un párrafo en idénticos términos, dentro del apartado dedicado a la Evaluación del Plan, que resalta el valor del PBC número once e insiste en la importancia de saber si los esfuerzos realizados en la política de integración son eficaces y permiten realizar progresos. Destaca que aunque se trata más de un proceso que de un resultado, “la integración puede medirse y las políticas correspondientes pueden ser objeto de evaluación”. Señala asimismo que los indicadores de integración, objetivos y mecanismos de evaluación, comparativa o no, pueden ayudar a medir y comparar los progresos alcanzados, así como a observar las tendencias y evolución que se produzcan.

Pero el primer antecedente que encontramos en España en cuanto a propuestas concretas para la elaboración de un sistema de indicadores es un trabajo de investigación titulado “Indicadores de integración de inmigrantes: propuesta para contribuir a la elaboración de un sistema de indicadores comunes de la integración”. Se trata de un proyecto promovido en 2005 por la propia Dirección General de Integración de los inmigrantes y cofinanciado por la DG de Justicia, Libertad y Seguridad de la Comisión Europea, en el que participaron centros de seguimiento a la inmigración de Administraciones públicas estatales, Universidades, ONG y Gobiernos locales y regionales de seis países comunitarios, a saber, Alemania, Dinamarca, España, Italia, Países Bajos y Portugal. Este documento puso los cimientos para todo el desarrollo posterior y llegó a una propuesta concreta en la que distinguía entre indicadores inmediatos en el corto plazo e indicadores potenciales en el medio-largo plazo, y en sus conclusiones basaré las ideas del punto cuarto de este apartado.⁶²

2.3- España en el MIPEX

⁶² Dirección General de Integración de los Inmigrantes (2006): *Indicadores de integración de inmigrantes. Propuesta para contribuir a la elaboración de un sistema de indicadores comunes de la integración*. Estudio promovido por la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, septiembre 2006.

Las investigaciones en el ámbito europeo sobre la integración social con indicadores son numerosas, habiendo aportado valiosas herramientas de análisis y comparación. Entre ellas cabe destacar el Índice Europeo de Ciudadanía Cívica e Inclusión (como proyecto piloto del MIPEX), los trabajos de la Comisión Europea desde el primer Informe Anual sobre Migración e Integración, algunas iniciativas como LISI,⁶³ o el vigente MIPEX III, entre otros. A la evolución de este último ya se hacía una breve referencia en el primer capítulo, pero cabe ahora adentrarse en sus características, sus aplicaciones y las conclusiones a las que llega, y ello por tratarse de la herramienta con indicadores de integración más completa y fiable, y cuya utilidad práctica es la más extendida y valorada en toda la Unión Europea.⁶⁴

El MIPEX, cuya tercera actualización data de mayo de 2010, es una herramienta para medir las políticas de integración de los inmigrantes en todos los Estados miembros de la Unión Europea (a excepción de Croacia) más Noruega, Suiza, Estados Unidos y Canadá. Se trata de un proyecto liderado por el British Council y el Migration Policy Group en cuya elaboración participan un total de 37 organizaciones nacionales, incluyendo *think-tanks*, organizaciones no gubernamentales, fundaciones, universidades, centros de investigación y organismos destinados a promover la igualdad, junto a los que se encuentran las oficinas del British Council de 31 países de Europa, Canadá y Estados Unidos.

La investigación para la elaboración de esta valiosa herramienta comparativa se centra en tres aspectos: derechos laborales, posibilidad de establecerse definitivamente en el país anfitrión y posibilidades de reagrupación familiar. Para ello emplea 148 indicadores en un panorama multidimensional distribuidos en siete áreas de políticas que definen el *iter* del inmigrante hasta conseguir la ciudadanía plena, a saber, la movilidad en el mercado laboral; la reagrupación familiar; la educación; la participación política; la residencia de larga duración; el acceso a la nacionalidad; y la antidiscriminación. A partir de las convenciones del Consejo de Europa y las directivas europeas, las políticas se miden comparándolas con los mismos estándares en todos los

⁶³ Legal Indicators for Social Inclusion of New Minorities Generated by Immigration.

⁶⁴ NIESSEN, J; HUDDLESTON, T. (eds) (2009): *Legal Frameworks for the Integration of Third-Country Nationals*. Leiden, Koninklijke Brill NV.

Estados miembros más los países señalados de fuera de la Unión, habiéndose convertido en una herramienta de referencia en cuanto a los resultados.⁶⁵

El *Migrant Integration Policy Index* (III) promueve la transparencia a través de incrementar el conocimiento público y dar visibilidad a las políticas nacionales, a los cambios producidos y a las tendencias internacionales. El proyecto estimula el debate sobre los objetivos, progresos y resultados gubernamentales al tiempo que inspira a los actores implicados en la integración para continuar recopilando evidencias de cómo la integración legal puede contribuir en la práctica a promover la integración social. En definitiva, trata de establecer la medida en que todos los residentes tienen derecho por ley a la igualdad de derechos y responsabilidades, así como a cualquier ayuda dirigida a sus necesidades específicas con el fin de hacer realidad la igualdad de oportunidades.

España se sitúa, según el último informe MIPEX, en la octava posición en la valoración global, por detrás de Noruega y por delante de EEUU. Y en cuanto al lugar que ocupamos en las diferentes áreas consideradas nos movemos entre el segundo puesto en Residencia de larga duración (solo por detrás de Portugal) y el veintiuno en antidiscriminación. Señala el MIPEX que, pese a los recortes —que afectan a todos los residentes—, el Gobierno ha mantenido e incluso ha favorecido levemente un compromiso a largo plazo en favor de la integración económica, familiar y social. La cooperación y los estándares europeos se han utilizado para asegurar la residencia y la igualdad familiar de los inmigrantes asentados y todos los niños han visto mejorado el acceso a los centros escolares y a una educación intercultural. Sin embargo, pese a los recientes esfuerzos, el derecho de sufragio y los organismos para la igualdad siguen siendo ineficaces. Además, las vías para la obtención de la ciudadanía son escasas y poco evolucionadas, destacando el informe que a menudo es necesario el consenso entre las Comunidades Autónomas para alcanzar las mejoras necesarias en integración.

Pero he de ceñirme al estudio de aquellas áreas políticas que están más directamente relacionadas con el tema de este trabajo y con las conclusiones a las que quiero llegar en esta investigación, esto es, de las que contienen indicadores sobre medidas y condiciones de integración. A continuación se muestra una tabla en la que aparecen desglosados estos indicadores con la misma numeración que se les asigna en el MIPEX.

⁶⁵ GARCÍA CÍVICO, J. (2010). Op. cit, pp. 104.

Tabla 3. Indicadores del MIPEX relativos a medidas de integración en las áreas de Reagrupación Familiar, Residencia de larga duración y adquisición de la nacionalidad

NRoV= no requerido o voluntario

CI/CIN= es requisito hacer un curso de idioma/ curso de integración

PTE= hay pruebas o test de evaluación del nivel de idioma/ del nivel de integración

A1=nivel A1 o inferior

A2= nivel A2 como mínimo

B1= nivel B1 o superior, o a discrecionalidad de la Administración

SC/CN= sin coste o coste nominal

2-REAGRUPACIÓN FAMILIAR			
22-CONDICIONES DE INTEGRACIÓN PREVIAS A LA LLEGADA			
puntuación	100	50	0
●22.a) Medidas relacionadas con el conocimiento del idioma para miembros de la familia que se encuentren en el extranjero, antes de la partida (si no existe la medida, dejar en blanco)	NRoV	CI	PTE
●22.b) Se requiere un determinado nivel de idioma (si no existe la medida, dejar en blanco) (no ponderado). Nota: puede ser un test, una entrevista, la finalización de un curso, u otras formas de evaluación.	A1	A2	B1
●22.c) Prueba de integración para miembros de la familia que se encuentren en el extranjero, antes de la partida, no relacionada con el idioma sino con aspectos sociales/culturales (si no existe la medida, dejar en blanco).	NRoV	CIN	PTE
●22.d) Excepciones al cumplimiento del requisito previo a la partida (si no existe la medida, dejar en blanco). a. Se consideran las capacidades individuales, por ejemplo, la titulación académica. b. Existen excepciones para grupos vulnerables, por ejemplo, ancianidad, analfabetismo, discapacidad mental/física.	a) y b)	a) o b)	ninguno
●22.e) Profesores/evaluadores de los requisitos previos a la partida (si no existe la medida, dejar en blanco) a. Especialistas en lengua o educación b. Independientes del gobierno (por ejemplo, no subcontratados directamente o no siendo parte de un departamento gubernamental)	a) y b)	a)	ninguno
●22.f) Coste de los requisitos previos a la partida (si no existe la medida, dejar en blanco)	SC/CN	normales	altos
●22.g) Recursos disponibles para superar los requisitos previos a la partida (si no existe la medida, dejar en blanco) a. Evaluación basada en guías o listados de preguntas publicados b. Evaluación basada en cursos publicados y a disposición del público	a) y b)	a) o b)	ninguno
●22.h) Precio de los recursos (si no existe la medida o no hay recursos, dejar en blanco).	SC/CN	normales	altos
23-CONDICIONES DE INTEGRACIÓN TRAS LA LLEGADA			
puntuación	100	50	0

●23.a) Se requiere una prueba de idioma para el reagrupante y/o los miembros de su familia después de la llegada al territorio (si no existe la medida, dejar en blanco) Nota: puede ser un test, una entrevista, la finalización de un curso, u otras formas de evaluación.	NRoV	CI	PTE
●23.b) Se requiere un determinado nivel de idioma (si no existe la medida, dejar en blanco) (no ponderado). Nota: puede ser un test, una entrevista, la finalización de un curso, u otras formas de evaluación.	A1	A2	B1
●23.c) Prueba de integración para el reagrupante y/o los miembros de su familia después de la llegada al territorio, no relacionada con el idioma sino con aspectos sociales/culturales	NRoV	CIN	PTE
●23.d) Excepciones al requisito de idioma/integración (si no existe la medida, dejar en blanco). a. Se consideran las capacidades individuales, por ejemplo, la titulación académica. b. Existen excepciones para grupos vulnerables, por ejemplo, ancianidad, analfabetismo, discapacidad mental/física.	a) y b)	a) o b)	ninguno
●23.e) Profesores/evaluadores de los requisitos de idioma/integración (si no existe la medida, dejar en blanco) a. Especialistas en lengua o educación b. Independientes del gobierno (por ejemplo, no subcontratados directamente o no siendo parte de un departamento gubernamental)	a) y b)	a)	ninguno
●23.f) Coste de los requisitos de idioma/integración (si no existe la medida, dejar en blanco)	SC/CN	normales	altos
●23.g) Recursos disponibles para superar los requisitos de idioma/integración (si no existe la medida, dejar en blanco) a. Evaluación basada en guías o listados de preguntas publicados b. Evaluación basada en cursos publicados y a disposición del público	a) y b)	a) o b)	ninguno
●23.h) Precio de los recursos (si no existe la medida o no hay recursos, dejar en blanco)	SC/CN	normales	altos
5-RESIDENCIA DE LARGA DURACIÓN			
79-CONDICIONES RESPECTO AL IDIOMA E INTEGRACIÓN			
puntuación	100	50	0
●79.a) Medidas relacionadas con el conocimiento del idioma (si no existe la medida, dejar en blanco)	NRoV	CI	PTE
●79.b) Se requiere un determinado nivel de idioma (si no existe la medida, dejar en blanco) (no ponderado). Nota: puede ser un test, una entrevista, la finalización de un curso, u otras formas de evaluación.	A1	A2	B1
●79.c) Se requiere una prueba de integración, no relacionada con el idioma sino con aspectos sociales/culturales (si no existe la medida, dejar en blanco).	NRoV	CIN	PTE
●79.d) Excepciones al requisito de idioma/integración (si no existe la medida, dejar en blanco). a. Se consideran las capacidades individuales, por ejemplo, la titulación académica. b. Existen excepciones para grupos vulnerables, por ejemplo, ancianidad, analfabetismo, discapacidad mental/física.	a) y b)	a) o b)	ninguno

●79.e) Profesores/evaluadores de los requisitos de idioma/integración (si no existe la medida, dejar en blanco) a. Especialistas en lengua o educación b. Independientes del gobierno (por ejemplo, no subcontratados directamente o no siendo parte de un departamento gubernamental)	a) y b)	a)	ninguno
●79.f) Coste de los requisitos de idioma/integración (si no existe la medida, dejar en blanco)	SC/CN	normales	altos
●79.g) Recursos disponibles para superar los requisitos de idioma/integración (si no existe la medida, dejar en blanco) a. Evaluación basada en guías o listados de preguntas publicados b. Evaluación basada en cursos publicados y a disposición del público	a) y b)	a) o b)	ninguno
●79.h) Precio de los recursos (si no existe la medida o no hay recursos, dejar en blanco)	SC/CN	normales	altos
6-ACCESO A LA NACIONALIDAD			
99-CONDICIONES PARA LA ADQUISICIÓN (IDIOMA)			
puntuación	100	50	0
●99.a) Se requiere conocimiento del idioma Nota: puede ser un test, una entrevista, la finalización de un curso, u otras formas de evaluación.	A1	A2	B1
●99.b) Excepciones al requisito de idioma (si no hay evaluación, dejar en blanco). a. Se consideran las capacidades individuales, por ejemplo, la titulación académica. b. Existen excepciones para grupos vulnerables, por ejemplo, ancianidad, analfabetismo, discapacidad mental/física.	a) y b)	a) o b)	ninguno
●99.c) Profesores/evaluadores del requisito de idioma (si no existe la medida, dejar en blanco) a. Especialistas en enseñanza de idiomas b. Independientes del gobierno (por ejemplo, no formando parte de ningún departamento gubernamental)	a) y b)	a)	ninguno
●99.d) Coste del requisito de idioma (si no hay evaluación, dejar en blanco)	SC/CN	normales	altos
●99.e) Recursos disponibles para superar el requisito de idioma (si no existe la medida, dejar en blanco) a. Evaluación basada en guías o listados de preguntas publicados b. Evaluación basada en cursos publicados y a disposición del público	a) y b)	a) o b)	ninguno
●99.f) Precio de los recursos (si no hay evaluación o recursos, dejar en blanco)	SC/CN	normales	altos
100-CONDICIONES PARA LA ADQUISICIÓN (CIUDADANÍA/INTEGRACIÓN)			
puntuación	100	50	0
●100.a) Requisitos de ciudadanía/integración Note: Puede ser un test, una entrevista, u otras formas de evaluación	NRoV	CIN	PTE
●100.b) Excepciones al requisito de ciudadanía/integración (dejar en blanco si no hay evaluación) a. Se consideran las capacidades individuales, por ejemplo, la titulación académica. b. Existen excepciones para grupos vulnerables, por ejemplo, ancianidad, analfabetismo, discapacidad mental/física.	a) y b)	a) o b)	ninguno

<ul style="list-style-type: none"> ●100.c) Profesores/evaluadores del requisito de ciudadanía/integración (si no existe la medida, dejar en blanco) a. Especialistas en educación b. Independientes del gobierno (por ejemplo, no formando parte de ningún departamento gubernamental) 	a) y b)	a)	ninguno
●100.d) Coste del requisito de ciudadanía/integración (si no hay evaluación, dejar en blanco)	SC/CN	normales	altos
<ul style="list-style-type: none"> ●100.e) Recursos disponibles para superar el requisito de ciudadanía/integración (si no hay evaluación, dejar en blanco) a. Evaluación basada en guías o listados de preguntas publicados b. Evaluación basada en cursos publicados y a disposición del público 	a) y b)	a) o b)	ninguno
●100.f) Precio de los recursos (si no hay evaluación o recursos, dejar en blanco)	SC/CN	normales	altos

Fuente: MIPEX. Tabla de elaboración propia a partir de la documentación proporcionada en la web del MIPEX. Solo disponible en inglés.

De la observación de esta tabla pueden extraerse varias conclusiones interesantes. No podemos establecer una relación directa entre la posición que ocupa en el MIPEX cada uno de los países analizados en las tres áreas consideradas y las puntuaciones obtenidas en estos indicadores en concreto, y ello por dos razones. La primera es que dentro de estas áreas hay un gran número de indicadores que se toman en cuenta además de aquellos que miden cuestiones relacionadas con las medidas de integración, por lo que influirían otros factores. La segunda razón es porque si en un determinado país no existe la medida, el indicador se excluye de la evaluación global, por lo que no se pondera su no existencia. Sin embargo, sí que es posible precisar —en los supuestos en que las medidas de integración están previstas en el ordenamiento jurídico— en qué casos se entiende que su aplicación contribuye, en la práctica, a promover la integración social. Es decir, si favorece la igualdad de derechos y responsabilidades de todos los residentes con el fin de hacer realidad la igualdad de oportunidades.

Vemos que en el área de Reagrupación familiar hay indicadores sobre la existencia de medidas de integración previas a la salida del país de origen para los familiares del reagrupante, y medidas de integración posteriores a la llegada para el reagrupante y para sus familiares. Tanto en el área de reagrupación familiar, como de residencia de larga duración, como de adquisición de la nacionalidad se tienen en cuenta las medidas relativas al conocimiento del idioma y las relativas a los conocimientos culturales y sociales del país de acogida, y se repiten en todos los casos los criterios de ponderación.

Podemos resumir estos criterios diciendo que la situación óptima es cuando estas medidas no se aplican o son de carácter voluntario, mientras que la situación menos favorable es cuando además de aplicarse la medida está prevista la realización de un examen o test. En cuanto a la medida sobre el conocimiento del idioma el escenario óptimo es cuando se requiere un nivel A1 o inferior, según el Marco común europeo de referencia para las lenguas (MCERL), siendo el menos favorable cuando se exige un nivel B1 o superior, o cuando se deja la evaluación a discrecionalidad de la Administración. Se valora muy positivamente la existencia de supuestos que quedarían excluidos del cumplimiento de las medidas (determinación de grupos vulnerables y valoración previa de las capacidades individuales). De la misma manera, se valora positivamente que existan recursos disponibles para superar los requisitos, tales como listados de preguntas, guías o cursos publicados y al alcance de todos. Dentro de este último caso la situación peor valorada es cuando la realización de las pruebas o cursos cuesta dinero al que está obligado a realizarlos. Por último, se valoran más los casos en que los profesores y evaluadores son especialistas en la materia y no forman parte de ningún departamento gubernamental que cuando no reúnen ninguna de las dos características.

Actualmente España no contempla en su normativa estatal de extranjería medida de integración alguna vinculada a la realización de cursos introductorios y de idioma para los residentes de larga duración, para los residentes en virtud de reagrupación familiar, ni para la adquisición de la nacionalidad española.⁶⁶ Esta circunstancia es una consecuencia lógica del hecho de que la competencia en integración corresponda a las CCAA y no al Estado. Sin embargo, la reforma de la LODYLE en 2009 introdujo la posibilidad de que los extranjeros no comunitarios que han obtenido la residencia en España en virtud de una reagrupación familiar puedan realizar actividades formativas que incluyan cursos de idioma español y de las otras lenguas oficiales, además de cursos sobre valores constitucionales y estatutarios de España y valores de la Unión Europea, que aborden temas como los derechos humanos, las libertades públicas, la democracia, la tolerancia y la igualdad entre mujeres y hombres. Como vemos, en atención a la

⁶⁶ Hay que recordar, no obstante, que la LO 2/2009 de reforma de la LODYLE, introdujo un tercer párrafo en el artículo 63 de la Ley del Registro Civil de 1957 que establecía la posibilidad de aportar un informe emitido por la Comunidad Autónoma a efectos de acreditar la integración del extranjero en la sociedad española en el momento de iniciar el expediente de solicitud de nacionalidad por residencia. Esta ley será derogada el 22 de julio de 2014 con la entrada en vigor de la Ley 20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil (BOE nº 175, de 22/07/11).

configuración de nuestro sistema competencial en materia de integración, el Estado se limita a establecer un marco general, correspondiendo a las CCAA la decisión última sobre el establecimiento o no de estas medidas y el contenido de las mismas, pues son ellas las que ostentan las competencias sobre la acogida e integración de los inmigrantes.

La realización de estos cursos, cuya configuración legal está directamente relacionada con las medidas de integración promovidas por la Comisión Europea, se valora especialmente a la hora de renovar las autorizaciones de residencia temporal obtenidas en virtud de una reagrupación familiar, pero en ningún caso se trata de un requisito obligatorio ni de un factor que garantice la regularidad administrativa. Más bien el legislador introdujo esta posibilidad con el objeto principal de tratar de evitar situaciones de irregularidad sobrevenida, pues éstas empezaban a ser demasiado frecuentes en un contexto de crisis donde el requisito de contar con medios económicos suficientes raramente se cumplía.⁶⁷ La realización de los cursos introductorios y de idioma para los miembros de la familia del reagrupante es estrictamente voluntaria y los programas formativos *ad hoc* están empezándose a implementar en el país de una forma un tanto dispersa por las diferentes Comunidades Autónomas, como veremos en el Capítulo V. En la realización, puesta en marcha, desarrollo y valoración de esta medida de integración —cuya aplicación todavía es incipiente en nuestro país—, intervienen generalmente los tres niveles administrativos, el central, el autonómico y el local, cada uno de ellos en atención a las competencias y funciones que tiene atribuidas.

2.4- Propuestas concretas

Partiendo de las consideraciones anteriores quisiera explorar la posibilidad de que el desarrollo y ejecución de las nuevas funciones que incorpora la LODYLE y que están directamente relacionadas con las medidas de integración, pueda consolidarse como un mecanismo de cooperación —tanto vertical como horizontal— muy a tener en cuenta y del que se podrían extraer valiosísimos resultados.

⁶⁷ YERGA COBOS, S. (2012): *El reglamento de extranjería. Objetivos, elaboración y novedades*. Revista Tiempo de Paz, nº 104, pp. 82-94.

He de remontarme, para empezar, a la situación existente antes de las elecciones autonómicas de mayo de 2011, celebradas en trece de las diecisiete CCAA. En aquel tiempo algunos Gobiernos autonómicos contaban con una Consejería o una Secretaría Autonómica de Inmigración en atención al impacto del fenómeno, mientras que otros habían integrado la materia en el ámbito de actuación de los departamentos de Interior, Presidencia, Bienestar o Trabajo, según sus estrategias y prioridades políticas. Esta heterogeneidad respondía a las necesidades de gestión de la Comunidad Autónoma, pero obstaculizaba en buena medida el intercambio de información y la cooperación interadministrativa.

Tras las mencionadas elecciones, todos los gobiernos regionales transformaron sus estructuras administrativas de manera que las competencias en integración de inmigrantes quedaron adscritas, en la mayoría de los casos, a los departamentos competentes en políticas sociales. Se dieron tres excepciones significativas, a saber, en Baleares y Castilla y León adscribieron la materia de inmigración a sus respectivas Consejerías de Presidencia, y en Andalucía a su Consejería de Interior. Aunque lo adecuado sería integrar esta competencia, eminentemente transversal, en los respectivos departamentos de Presidencia de todas las Comunidades, lo cierto es que hay que admitir que un primer paso ya se ha dado al eliminar, en buena medida, la diversidad existente en la ubicación de esta materia en la estructura de la administración autonómica. No se trata de proponer una solución homogénea para todas, sino de que los cambios que se produzcan estén orientados a hacer efectiva la participación de las Comunidades en la política de inmigración, como por ejemplo que el responsable autonómico que asista a la Conferencia Sectorial tenga plena capacidad para comprometer la actuación en materia de inmigración del gobierno autonómico.⁶⁸

La siguiente medida tendente a lograr unas relaciones interadministrativas plenamente efectivas, tanto verticales como horizontales, sería mejorar la capacidad de la administración autonómica mediante la formación de personal especializado o de unidades específicas que se dediquen al seguimiento de los trabajos del Foro y de la Conferencia Sectorial, así como su participación más directa en la elaboración del PECEI, que debería recoger y aunar las propuestas de los planes autonómicos. Lo cierto es que durante los dos últimos años de vigencia del FAIIRE algunas CCAA como Madrid, la Comunidad Valenciana o Cataluña utilizaron sustanciosas partidas de este Fondo en

⁶⁸ IZQUIERDO ESCRIBANO, A. Y LEÓN-ALFONSO, S. (2008). Op. cit, pp. 27.

aumentar y formar al personal administrativo autonómico en materia de inmigración e integración, lo que significó una mayor dotación de recursos y personal cualificado. Hasta entonces, la actuación de las direcciones generales de inmigración había consistido fundamentalmente en la provisión de servicios sociales, y la formación del personal resultaba inadecuada para canalizar la participación de los gobiernos autonómicos en la elaboración de la normativa de extranjería. Había una tendencia general a considerar esta normativa técnicamente muy compleja, lo que unido a la escasez de personal convertía estas cuestiones en asuntos secundarios.

Gracias al FAIIRE se produjo una sustancial mejora de la capacidad de la administración autonómica para tratar el fenómeno de la inmigración, lo que resultó vital para facilitar la cooperación con la administración central y para garantizar una coordinación eficaz de la política de inmigración en el ámbito local. Sin embargo, las mismas estructuras que habían crecido y mejorado considerablemente fueron las primeras afectadas tras la eliminación del Fondo en 2012, iniciándose una etapa oscura de mera supervivencia en la que estos organismos subsisten hoy a duras penas con una pobre o nula capacidad de negociación.

Llegados a este punto del camino y para que no caiga en saco roto todo lo andado hasta ahora, la mayor capacitación que hoy en día han conseguido las administraciones autonómicas en materia de inmigración ha generado unas excelentes condiciones para impulsar órganos técnicos donde representantes de la administración central y autonómica desarrollen el trabajo de preparación y seguimiento de las tareas de la Conferencia Sectorial. Asimismo debería establecerse cierta continuidad en las reuniones de estos órganos que favoreciera una dinámica fluida de intercambio de información y de negociación.

La creación de estos mecanismos es primordial en el impulso de la cooperación interadministrativa por dos razones. La primera es que al ser de carácter técnico y, por tanto, poco permeables a las estrategias de los partidos políticos, se lograría rebajar la politización y la mediatización a la que las cuestiones relacionadas con la inmigración están habitualmente sometidas. La segunda razón es que la existencia de estos órganos y su buen funcionamiento incrementan la probabilidad de que se produzcan relaciones horizontales de colaboración. El intercambio de información generado entre representantes autonómicos puede impulsar reuniones de carácter formal o informal — al margen de la administración central o, idealmente, invitándola a participar—, en las

que los gobiernos regionales planteen las dificultades y desafíos a los que se enfrentan en la gestión administrativa de la política de inmigración.

Consecuencia directa de la especialización del personal autonómico y de la necesidad de coordinar las actuaciones entre las CCAA, se produjo la reunión *ad hoc* a la que me he referido en otra parte de este capítulo. El 29 de noviembre de 2012 tuvo lugar en Barcelona una reunión informal convocada por la Direcció General per a la Immigració de Catalunya, a la que acudieron los responsables técnicos de los departamentos autonómicos competentes en materia de coordinación de políticas de integración de Cataluña, Baleares, Andalucía, País Vasco, Murcia, la ciudad autónoma de Melilla y un representante de la Secretaría General de Inmigración y Emigración. El objetivo de este encuentro no era otro que intercambiar información acerca de los protocolos que cada territorio estaba siguiendo en cuanto a la elaboración de los informes de extranjería exigidos tras la reforma de la LODYLE de 2009, o lo que es lo mismo, en torno a la elaboración de indicadores de integración. Era la primera vez que varias Comunidades se reunían para poner en común aspectos técnicos de sus políticas migratorias fuera de la Conferencia Sectorial de Inmigración.

Al respecto de la elaboración de indicadores de integración he de retomar aquí la exposición del segundo punto de este apartado cuando me refería a las conclusiones de aquel estudio sobre indicadores elaborado en el año 2005. Como decía, este documento puso los cimientos para todo el desarrollo posterior y llegó a una propuesta concreta en la que distinguía entre indicadores inmediatos en el corto plazo e indicadores potenciales en el medio-largo plazo. El primer grupo establecía un conjunto de indicadores que son básicos, necesarios, realistas (por cuanto existen fuentes disponibles en todos los países) y de ámbito nacional (por cuanto reflejan información estadística de nivel nacional, no local, ni regional). El segundo grupo se refería a posibles indicadores que están sujetos a la detección y/o construcción de fuentes. Pues bien, un buen número de los indicadores que sugería este estudio en sus conclusiones finales coincide exactamente con determinados aspectos que los organismos públicos encargados de elaborar los informes de integración han de recoger en ellos.⁶⁹

⁶⁹ Para ampliar la información sobre los indicadores de integración en España, ver GOZÁLVEZ PÉREZ, V. (2006): «Los indicadores de integración de los inmigrantes en España», en GOZÁLVEZ PÉREZ (coord), *La inmigración extranjera como desafío y esperanza*, Universidad de Alicante, Alicante, pp. 41-58.

Ya ha quedado claro que el legislador estatal dotó de máxima relevancia la acreditación de la integración por parte del extranjero en diversas fases de su proceso migratorio, a saber, en la obtención de la autorización de residencia por razones de arraigo, en la reagrupación familiar, en la renovación de las autorizaciones temporales y en la obtención de la nacionalidad española. La competencia para acreditar esta circunstancia mediante diversos tipos de informe ha recaído sobre las CCAA, pero se ha establecido la posibilidad de que los gobiernos autonómicos deleguen en los Ayuntamientos de su territorio la realización de algunos de ellos. Se hacía una breve referencia a estos informes en el apartado 2 del Capítulo II, pero a continuación se profundizará en aquellos que contienen algunos de los indicadores de integración propuestos en los diferentes documentos y cuya gestión se realiza conjuntamente por dos o por tres de las Administraciones Públicas implicadas, obligando a mantener un alto nivel de coordinación y colaboración entre ellas.

Comenzando por los informes de integración preceptivos en algunos procedimientos de residencia por arraigo social, hay que precisar que este documento se exige a los extranjeros no comunitarios que, tras haber permanecido tres años en España sin autorización de residencia, deciden iniciar los trámites para regularizar su situación; y también a aquellos que deciden volver a intentarlo al haber quedado en situación irregular por haberseles denegado la renovación de un permiso anterior. Los aspectos que estos informes deben contener son: el tiempo de permanencia del interesado en su domicilio habitual (en el que deberá estar empadronado), los medios económicos con los que cuenta, los vínculos con familiares residentes en España, y los esfuerzos de integración a través del seguimiento de programas de inserción socio-laborales y culturales.

En atención a las conclusiones a las que llegaba el estudio sobre indicadores del año 2005 al que antes he hecho referencia, encontramos aquí indicadores en el medio-largo plazo en los ámbitos de la participación y la ciudadanía, los contactos sociales y el sentido de la pertenencia; e indicadores inmediatos en el corto plazo en el ámbito del mercado de trabajo.

Corresponde a las CCAA su realización y notificación al interesado y simultáneamente, por vía telemática, a la Oficina de Extranjería que va a tramitar el expediente. Todas las Comunidades excepto Cataluña, País Vasco, Canarias y

Comunidad de Madrid han delegado en los Ayuntamientos esta función.⁷⁰ La Comunidad de Madrid ha delegado en todos los Ayuntamientos de su territorio salvo en el del municipio de Madrid y el de Parla, de manera que los informes de los extranjeros empadronados en estas dos circunscripciones los realiza y notifica la Consejería de Asuntos Sociales a través de la Dirección General de Inmigración.

En cuanto a los informes de adecuación de vivienda, estos son preceptivos en los expedientes de reagrupación familiar y residencia inicial de menores, y en sus renovaciones, cuando el domicilio sea distinto del inicial. Los aspectos que deben contemplar son: el título que habilita para ocupar la vivienda, el número de habitaciones de que dispone, el uso al que se destina cada una de las dependencias de la vivienda, el número de personas que la habitan, y las condiciones de habitabilidad y equipamiento.

En atención a las conclusiones a las que llegaba el estudio sobre indicadores del año 2005, este documento contiene indicadores en el medio-largo plazo en el ámbito de los contactos sociales; e indicadores inmediatos en el corto plazo en el ámbito de la vivienda. Igualmente corresponde a las CCAA su realización y notificación al interesado y simultáneamente, por vía telemática, a la Oficina de Extranjería que va a tramitar el expediente, con las mismas particularidades antes descritas según cada Comunidad Autónoma.

Por su parte, los informes sobre escolarización de hijos menores a cargo son de aportación obligatoria en la totalidad de expedientes de renovación y en las solicitudes de residencia de larga duración. Se exige este documento a los residentes que tienen hijos menores escolarizados, como requisito para poder renovar su tarjeta u obtener la residencia de larga duración. Este informe debe hacer referencia a la asistencia del alumno a clase. Se recogen, por tanto, indicadores en el medio-largo plazo en el ámbito de la apertura de la sociedad receptora y la educación; e indicadores inmediatos en el corto plazo en los ámbitos de la lengua y la educación. En este caso, la realización de los informes corresponde al órgano autonómico competente (por lo general, al Departamento o Consejería de Educación), quien los notifica a los interesados, debiendo estos presentarlos ante la Oficina de Extranjería. Actualmente la mayoría de expedientes de renovación de autorizaciones puede tramitarse por vía telemática.

⁷⁰ En Andalucía no hizo falta que se produjera esta delegación por cuanto la obligación de que los Ayuntamientos realicen estos informes y los de adecuación de vivienda viene establecida en la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía.

Los informes sobre esfuerzo de integración, formación, estudios e incorporación efectiva o potencial al mercado de trabajo pueden ser aportados por las entidades públicas competentes y sirven para el acceso o renovación de las autorizaciones de los menores tutelados. A su vez, deben contener los puntos siguientes: el respeto a las normas de convivencia en el centro de protección, el grado de conocimiento de las lenguas oficiales del Estado, la existencia de lazos familiares en territorio español con ciudadanos españoles o extranjeros residentes, el tiempo que haya estado sujeto a un acogimiento, guarda o tutela de hecho por un ciudadano o institución española, la continuidad en los estudios, la existencia de una oferta o contrato de trabajo, y la participación en itinerarios de formación.

Encontramos aquí indicadores en el medio-largo plazo en el ámbito de la apertura de la sociedad receptora, sentido de pertenencia y educación; e indicadores inmediatos en el corto plazo en los ámbitos de lengua, educación y mercado de trabajo. En este caso, la realización de los informes corresponde también al órgano autonómico competente (por lo general, al Departamento o Consejería de Asuntos Sociales), quien los notifica a los interesados o, en algunos casos, directamente a la Oficina de Extranjería correspondiente.

En cuanto a los novedosos informes sobre esfuerzo de integración, sobre los que particularmente se profundizará en los siguientes capítulos, estos se refieren a la asistencia de los extranjeros a las actividades formativas del artículo 2.ter de la LODYLE, y serán valorados positivamente en las renovaciones de las tarjetas de residencia temporal. Estos informes pueden aportarse voluntariamente por el extranjero residente en el momento de solicitar la renovación de su tarjeta temporal, pudiendo con ello suplir la falta de otros requisitos. Los aspectos que deben contener son: 1-La participación activa del extranjero en acciones formativas destinadas al conocimiento y respeto de los valores constitucionales de España, los valores estatutarios de la Comunidad Autónoma en que se resida, los valores de la Unión Europea, los derechos humanos, las libertades públicas, la democracia, la tolerancia y la igualdad entre mujeres y hombres, y 2-El aprendizaje de las lenguas oficiales del lugar de residencia.

Los indicadores en el medio-largo plazo son en el ámbito de la educación y en el de sentido de pertenencia; y los indicadores inmediatos en el corto plazo, en los ámbitos de lengua y educación. La realización de estos informes corresponde al órgano autonómico competente (por lo general, el Departamento o Consejería encargado de

coordinar las políticas de integración de inmigrantes de todos los departamentos y de estos con las otras Administraciones públicas). Este órgano lo notifica al interesado y puede optar también por notificarlo, por vía telemática, a la Oficina de Extranjería. En este tipo de informes no participan los Ayuntamientos ni otras entidades de ámbito local, pues la competencia es exclusivamente de la Comunidad Autónoma y no puede ser delegada.

Hay que destacar que la inclusión de esta nueva tipología de informe en nuestra normativa de extranjería responde directamente a la invitación que el Consejo Europeo realizó a los Estados miembros, en el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo, para promover políticas de integración armoniosa de los inmigrantes que tuvieran intención de instalarse en el país de forma duradera. Señalaba el Pacto que estas políticas implicarían medidas específicas para favorecer el aprendizaje de la lengua y el acceso al empleo como factores esenciales de integración, insistiendo en que deberían hacer hincapié en el respeto de las identidades nacionales de los Estados miembros y la Unión Europea y en sus valores fundamentales. Asimismo señalaba como valores los derechos humanos, la libertad de opinión, la democracia, la tolerancia, la igualdad entre hombres y mujeres y la obligación de escolarizar a los menores. Esta recomendación se plasmó en nuestro derecho interno prácticamente en su literalidad.⁷¹

La regulación legal y reglamentaria de los informes sobre esfuerzo de integración fue completada con la Instrucción DGI/SGRJ/8/2011, que fue derogada seis meses después por la Instrucción SGIE/2/2012, habiendo cambiado ya el color político del gobierno central, como se ha explicado en el apartado dos del capítulo segundo de este trabajo. La primera de ellas invadía claramente competencias autonómicas al expresar detalladamente la información que debía contener el informe para que pudiera ser considerado por la Administración central en el marco de un procedimiento. Pero lejos de admitir esta obviedad, se alegaba en la instrucción derogatoria que la anterior no había contribuido a los objetivos de clarificación y homogeneidad en la aplicación de esta figura jurídica. La Secretaría General dijo, además, que había iniciado una labor

⁷¹ El artículo 2.ter de la LODYLE dice textualmente: “(...) Especialmente procurarán, mediante acciones formativas, el conocimiento y respeto de los valores constitucionales y estatutarios de España, de los valores de la Unión Europea, así como de los derechos humanos, las libertades públicas, la democracia, la tolerancia y la igualdad entre mujeres y hombres, y desarrollarán medidas específicas para favorecer la incorporación al sistema educativo, garantizando en todo caso la escolarización en la edad obligatoria, el aprendizaje del conjunto de lenguas oficiales, y el acceso al empleo como factores esenciales de integración”.

tendente a la búsqueda de mecanismos que contribuyeran con mayor eficacia al alcance de dichos objetivos, pero a día de hoy todavía no se ha hecho nada al respecto.

La única herramienta de coordinación entre las diferentes Administraciones públicas que está funcionando —en cuanto al procesamiento de estos informes— es un aplicativo informático que puso en marcha el anterior Ministerio de Política Territorial. Se trata de una plataforma que sirve para que las CCAA y los Entes locales remitan los informes por vía telemática a las Oficinas de Extranjería que tramitan los expedientes administrativos. Este dispositivo ha reforzado los mecanismos de colaboración interadministrativa al reunir en su manejo a los tres niveles, ya que a través del mismo acceden a la plataforma funcionarios de la Administración local, autonómica y central.

Esta herramienta tiene infinitas posibilidades, pues podría servir para informatizar y sistematizar los datos que integran los informes, y que a su vez constituyen determinados indicadores de integración tal como se ha visto más arriba. Podría convertirse en una fuente estadística para hacer realidad indicadores que hoy se consideran en el largo plazo por la falta de medios técnicos para su procesamiento. Sin embargo, la plataforma informática tal y como está diseñada y concebida en la actualidad se queda muy por debajo de estas expectativas. Por otra parte, la explotación de esta herramienta en el sentido indicado solo puede ser posible si las diecisiete Comunidades y las dos ciudades autónomas españolas se pusieran de acuerdo en utilizar los mismos formatos en sus informes, cuestión que aunque posible, resulta poco probable a día de hoy como se verá más adelante.

CAPÍTULO IV

LOS CURSOS INTRODUCTORIOS Y DE IDIOMA PARA INMIGRANTES COMO CONDICIÓN O MEDIDA DE INTEGRACIÓN

1-Cuestiones previas

1.1-Propuestas de la Comisión Europea

Retomando lo expuesto en el capítulo primero, se centra este punto en una de las propuestas de la UE en materia de integración de inmigrantes. En concreto, en la representada por el Principio Básico Común de integración que el Consejo JAI, celebrado en Bruselas los días 4 y 5 de noviembre de 2004, enumeraba en sus conclusiones en cuarto lugar. Dice textualmente este principio que “Un conocimiento básico del idioma, la historia y las instituciones de la sociedad de acogida es indispensable para la integración; permitir a los inmigrantes adquirir ese conocimiento básico es esencial para que la integración tenga éxito”.

El Consejo justificaba la adopción de este principio en el creciente énfasis que varios Estados miembros estaban poniendo en determinados cursos introductorios destinados a instaurar los instrumentos más adecuados para iniciar el programa de integración. Consideraba positivo el seguimiento de dichos itinerarios por entender que ello permitiría a los inmigrantes encontrar rápidamente su lugar en ámbitos clave como el trabajo, la vivienda, la educación y la salud. Asimismo, estos cursos les ayudarían a iniciar el proceso, a más largo plazo, de la adaptación normativa a la nueva sociedad. Entendía el Consejo que este tipo de programas se convertiría en una inversión estratégica que redundaría en el bienestar social y económico de la sociedad en su conjunto, y concluía que si el aprendizaje del idioma y la cultura de la sociedad de acogida era un aspecto importante, el pleno respeto por la lengua y cultura propias del inmigrante y su progenie debía constituir también un elemento clave de integración.¹

En septiembre de 2005, la Comisión Europea da una respuesta a este Principio Común en su Comunicación “Programa Común para la Integración—Marco para la integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea”, consistente en la propuesta de una serie de medidas concretas destinadas a ponerlos en práctica, medidas que iban acompañadas de mecanismos de apoyo por parte de la Unión. Se trataba de propuestas de acciones tanto a nivel nacional como de la UE, y con ellas se animaba a los Estados miembros a multiplicar sus esfuerzos por desarrollar estrategias de integración globales al tiempo que se proponían nuevas maneras de garantizar la coherencia entre las acciones emprendidas por la UE y las aplicadas por los diferentes

¹ URTH, H. (2005): *Building a Momentum for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union*. European Journal of Migration and Law, Vol. 7, nº 2, pp. 163-180.

países. Señalaba la Comisión que la lista de acciones no era exhaustiva sino indicativa, y que dejaba a los Estados la facultad de establecer prioridades, así como de convenir el modo en que debieran desarrollarse en el contexto de sus propias situaciones y tradiciones. Dichas acciones debían considerarse como los componentes principales de todas las políticas de integración nacionales y de la UE, además de tener en cuenta la cuestión del género y prestar una especial atención a la situación de los inmigrantes en edad infantil y juvenil.

Las acciones propuestas en el seno del PBC aludido se dividían entre actuaciones a nivel nacional y actuaciones a nivel de la UE. Dentro de las primeras estaban:

1) Reforzar el aspecto de la integración en los procedimientos de admisión mediante, por ejemplo, medidas previas a la salida que incluyeran paquetes informativos y cursos orientativos de idioma y educación cívica en el país de origen.

2) Organizar programas y actividades de acogida para los nacionales de terceros países recién llegados, con el fin de que estos puedan adquirir conocimientos básicos sobre la lengua, la historia, las instituciones, las características socioeconómicas, la vida cultural y los valores fundamentales del país de acogida.

3) Proponer cursos de distintos niveles teniendo en cuenta la formación de los interesados y sus conocimientos previos sobre el país.

4) Reforzar la capacidad de los programas y actividades de acogida para las personas que se encuentran a cargo de los inmigrantes sujetos a un procedimiento de admisión, como son mujeres, niños, ancianos, analfabetos y minusválidos.

5) Incrementar la flexibilidad de los programas de acogida mediante cursos de media jornada y nocturnos, módulos acelerados y cursos a distancia y *online*.

6) Orientar actividades introductorias a jóvenes nacionales de terceros países con problemas sociales y culturales específicos vinculados a temas de identidad, incluyendo programas de tutoría y modelos de comportamiento.

7) Agrupar los recursos para permitir a los municipios vecinos ofrecer distintos tipos de cursos.

Y entre las actuaciones a nivel de la UE encontramos las siguientes:

1) Fomentar las acciones transnacionales mediante, por ejemplo, la adaptación de las buenas prácticas a los distintos contextos, los intercambios de personal, el desarrollo conjunto de programas y la difusión común de los resultados.

2) Financiar programas o modelos de integración innovadores que incluyan formación lingüística y comunicativa, así como información sobre los aspectos culturales, políticos y sociales del país de acogida.

La Comisión Europea justificaba la propuesta de estas medidas diciendo que el conocimiento de la lengua del país de acogida puede ser crucial no sólo para los trabajadores migrantes, sino también para los miembros de su familia y para que sus hijos no sufrieran retrasos en la escuela. Igualmente entendía que los cursos introductorios jugarían un papel importante para ayudar a los recién llegados a adquirir las habilidades y los conocimientos necesarios para participar plenamente en la sociedad. Hacía también hincapié en que las medidas de integración previas a la salida del país de origen, adoptadas en algunos Estados miembros, podrían contribuir a mejorar el proceso de integración a la llegada.²

La primera vez que la Comisión había hecho referencia a programas lingüísticos y de orientación para inmigrantes fue en noviembre del año 2000, en su Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una política comunitaria de inmigración. En este documento sugería que para promover la integración podrían desarrollarse paquetes de integración para todos los migrantes nuevos, adaptados a sus necesidades individuales, contemplando la posibilidad de que estos paquetes incluyeran formación lingüística e información sobre estructuras políticas y sociales, acceso a servicios, etc. Pero en 2001 la Comisión acota estos cursos exclusivamente a los nacionales de países terceros que residan legalmente en el territorio de un Estado miembro. En concreto, habla del desarrollo de programas destinados a facilitar la instalación de los nuevos migrantes y de su familia que incluyan cursos de lengua adaptados e informaciones sobre los aspectos culturales, políticos y sociales del país en cuestión, además de sobre el significado de la ciudadanía y los valores europeos fundamentales. En esta ocasión la Comisión determinó tres ámbitos prioritarios de cooperación entre los Estados

² Como contrapunto, resulta interesante en este aspecto el Dictamen del CESE sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Agenda Europea para la Integración de los Nacionales de Terceros Países», de junio de 2012, en el que se denuncia en su apartado 4.1.1.2 que aunque la adquisición de conocimientos lingüísticos es un factor importante para facilitar la integración, no queda claro cuáles son los instrumentos concretos que la Comisión Europea está dispuesta a utilizar para alcanzar este objetivo.

miembros: los programas introductorios para los inmigrantes recientes, la formación lingüística y la participación de los inmigrantes en la vida cívica, cultural y política.³

La Comunicación de la Comisión al Consejo, al parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre inmigración, integración y empleo, de junio de 2003, retomó aquellos ámbitos prioritarios en los que entendía que había que reforzar la cooperación y el intercambio de información entre países.⁴ En el área de “cursos introductorios” animaba a los Estados a dar prioridad a los programas de ámbito nacional frente a los programas locales o regionales, a considerar la participación de la sociedad civil, a intercambiar información sobre la financiación, incluida la cofinanciación por parte de los inmigrantes, así como sobre la introducción de elementos obligatorios y sanciones, y también sobre los contenidos de los programas y sobre su adaptación a grupos específicos. En el área de “formación lingüística” establecía que el intercambio de información debería centrarse en cuestiones como la forma de mejorar los conocimientos lingüísticos de los inmigrantes, la toma en consideración de grupos específicos, la financiación y cofinanciación, las pruebas lingüísticas nacionales, la lengua y la naturalización y los cursos lingüísticos combinados.

Otras comunicaciones y recomendaciones han seguido a las que he aludido, cristalizando todo el proceso en dos trabajos muy recientes. Por un lado, en la primera parte del documento Módulos Europeos sobre integración de inmigrantes, denominada “Cursos introductorios y de idioma”, elaborado por el Migrant Policy Group a partir de experiencias de los Estados miembros. Y, por otra, en la Caja de herramientas sobre cursos introductorios y de idioma del Programa Eurocities. El objetivo del primer trabajo es proporcionar un lenguaje común y un marco de referencia en materia de integración que facilite el intercambio de conocimientos y ayude a mejorar la calidad de las políticas y la labor de los profesionales y proveedores de servicios públicos en toda la UE. Se trata del resultado de una de las conclusiones del Consejo JAI celebrado los días 12 y 13 de junio de 2007, en el que los Puntos de Contacto Nacionales para la integración fueron invitados a examinar “el valor añadido de desarrollar módulos europeos comunes”.

³ COLLETT, E. (2006): *One size fits all? Tailored integration policies for migrants in the European Union*. European Policy Centre, EPC Working Paper nº 24, Bruselas.

⁴ SOLANES CORELLA, A. (2005): *La política de inmigración en la Unión Europea. Desde tres claves*. Arbor, mayo-junio 2005, vol. 181, nº 713, pp. 81-100.

La importancia de los módulos europeos se reiteró en las conclusiones del Consejo de mayo de 2010. Las recomendaciones que contienen se dirigen a las autoridades nacionales de los Estados miembros, pues entiende la Comisión que la integración es una competencia nacional y que cualquier aplicación de las políticas y medidas de integración a nivel regional y local es responsabilidad de los Estados. En concreto, el módulo de cursos introductorios y de idioma, tiene como objetivo plantear posibles soluciones a los problemas que pueden tener los Estados miembros a la hora de organizar y configurar los cursos. Se compone a su vez de cuatro bloques dedicados sucesivamente a los sistemas pedagógicos para la enseñanza de la lengua, los cursos introductorios efectivos, los incentivos y los sistemas de evaluación y calidad. El documento resulta sumamente interesante por cuanto analiza pormenorizadamente, en cada uno de sus apartados, determinados aspectos como su relevancia y finalidad, los colectivos a los que se refiere, requisitos, implementación, actores implicados, costes, posibles errores, seguimiento, fuentes de información, etc.⁵

Por lo que respecta al segundo de los documentos aludidos, la Caja de herramientas sobre cursos introductorios y de idioma (*Integrating cities toolkit: Introductory and language courses*), se trata de un instrumento que complementa al anterior. Se dirige principalmente a las autoridades locales que han implementado este tipo de cursos en sus municipios y forma parte del trabajo realizado por el grupo Eurocities en uno de sus proyectos sobre inmigración e integración. Este *toolkit* completa, junto con otros dos, el proyecto transnacional MIXITIES.⁶ En sus dieciocho páginas este documento establece un marco de referencia para las ciudades firmantes de la *Integrating Cities Charter*, en cuanto a cómo pueden adaptar esta herramienta de

⁵ Este documento tiene una innegable relevancia para las Comunidades Autónomas, que en el caso español son el nivel administrativo competente en materia de políticas de integración y, por tanto, a quien correspondería la confección, desarrollo, implementación y gestión de la financiación de estos cursos, en su caso. Sin embargo, la realidad es que las CCAA fueron totalmente ajenas al proceso de su elaboración. Ninguno de los organismos autonómicos competentes en coordinación de políticas de integración fue informado por el PNC español (actualmente ubicado en la Dirección General de Migraciones) sobre la existencia de estos Módulos europeos, lo que viene a constatar el deficiente sistema de cooperación interadministrativa que existe en España.

⁶ Los proyectos INTI-Cities, DIVE y MIXITIES, dirigidos por el grupo Eurocities, reciben desde 2007 financiación del Programa INTI y del Fondo Europeo de Integración. En concreto, el Proyecto MIXITIES (*Making integration work in Europe's cities*) se ocupa de difundir la Carta de Integración entre las ciudades europeas comprometidas con la igualdad de oportunidades para todos los residentes, la integración de los inmigrantes y la gestión de la diversidad. En 2012 MIXITIES publicó tres guías o “cajas de herramientas” referentes a la promoción de la diversidad, políticas antidiscriminatorias y cursos introductorios y de idioma para inmigrantes.

integración (cursos introductorios y de idioma para inmigrantes) a sus propios contextos y circunstancias específicas.⁷

Para hacernos una idea aproximada del panorama general en la actualidad, conviene atender a los sucesivos informes anuales sobre Migración e Integración de la Comisión Europea. Según estos, en la mayoría de los Estados miembros, incluida Austria, República Checa, Dinamarca, Alemania, Grecia, Italia, Letonia, Luxemburgo, Portugal y Suecia, existe material de información y paquetes de bienvenida en varios idiomas que se encuentran a disposición de los nacionales de terceros países recién llegados. Los programas introductorios y de idioma para inmigrantes están implementándose en la mayoría de Estados miembros, siendo de carácter obligatorio en algunos territorios como, por ejemplo, Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Francia, Grecia y los Países Bajos.

En Austria y Francia, los inmigrantes han de firmar un acuerdo o contrato de integración y seguir una formación en lengua alemana o francesa, respectivamente, para poder obtener o renovar sus permisos de residencia. En Dinamarca es necesario superar un examen sobre la sociedad danesa, su historia y su cultura para poder obtener la ciudadanía, y ciertos colectivos de inmigrantes están obligados a realizar una prueba básica de conocimientos sociales y culturales. En el Reino Unido existe un plan de estudios estatal para preparar el examen de ciudadanía titulado “La vida en el Reino Unido: un viaje a la ciudadanía”. En Portugal, el programa formativo “Portugal le da la bienvenida”, ofrece cursos introductorios de lengua y ciudadanía para los nacionales de terceros países recién llegados.

En Francia, el conocimiento de la lengua francesa y de los valores e instituciones de la República es condición previa para adquirir el permiso de residencia de larga duración. Además, los cursos de idioma, que finalizan con un examen para la obtención del certificado, son obligatorios en función del nivel de conocimientos y se ofrecen gratuitamente para los inmigrantes no comunitarios. Los programas formativos se organizan de manera flexible para adaptarlos a las necesidades de los obligados a realizarlos, estando disponible un servicio de cuidado de los hijos menores durante las clases. En Alemania es obligatorio, igualmente, asistir a clases de idioma en función de

⁷ REISENBERG, A; STANTON, R. (2012): *Integrating Cities Toolkit on introductory and language courses*. Informe del Programa Eurocities, Bruselas, mayo 2012.

los conocimientos previos, además de a cursos de integración que proporcionen orientación y conocimientos básicos de las instituciones alemanas. Por su parte Lituania, Eslovenia, Rumanía y el Reino Unido elaboran planes de integración personales para los refugiados. Otros Estados miembros como los Países Bajos han previsto —con carácter obligatorio— medidas de integración y conocimiento del idioma previas a la partida, con la obligación de superar exámenes de lengua y de orientación cívica que se realizan en los respectivos países de origen.⁸ Veremos más adelante en este capítulo cómo está resultando la implementación de estas medidas en los cuatro Estados miembros donde su desarrollo se encuentra en una fase más avanzada.

1.2- Consideraciones teórico prácticas

Como ya se ha visto en apartados anteriores, cuando comparamos los programas de acogida o integración que se recogen en la normativa de extranjería de muchos Estados miembros, se observa que existen interesantes similitudes. Por ejemplo, el discurso asimilacionista se considera ya superado y políticamente inapropiado, al tiempo que el discurso multicultural y pluralista de la década de los 80 ha quedado desacreditado principalmente por la crisis de las políticas de integración que se produjo en muchos países europeos durante la década de los 90. Hoy en día la intención no es que los inmigrantes se asimilen a su país de acogida, puesto que lo que se pretende es fomentar el mantenimiento de su propia identidad cultural, religiosa y nacional. No obstante, muchos gobiernos siguen insistiendo en que, además de los derechos de los que los inmigrantes puedan ser titulares, existe una serie de deberes que tienen que cumplir.

Entre estos deberes estaría el cumplimiento de los programas introductorios, que jugarían un doble papel. Por un lado están pensados para que los inmigrantes recién llegados (y a veces los que ya residen varios años) puedan superar ciertos "obstáculos" que les impiden su plena integración, como es la falta de competencias lingüísticas y profesionales, el desempleo o la falta de información sobre el funcionamiento del país de acogida. Esta pretendida función de los programas de integración ha sido y es muy

⁸ Ver el Tercer Informe anual sobre Migración e Integración de la Comisión Europea. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones —Tercer informe anual sobre Inmigración e Integración— [COM (2007) 512 final. Bruselas 11/09/07].

discutida en términos de carga de la responsabilidad, pues las posibilidades de integración dependerían en todo caso de las motivaciones personales.

Una segunda función de los programas de acogida estaría relacionada con debates mucho más amplios, a saber, la articulación entre las medidas específicas de integración dirigidas a los inmigrantes y el funcionamiento de las instituciones y servicios comunes. La configuración de esta segunda función resultaría más difícil de organizar debido a la necesaria colaboración de varias instituciones diferentes que no siempre tendrían un interés directo en invertir tiempo y dinero para fomentar estos programas.⁹

Algunos autores consideran que desde el punto de vista formal la introducción de los programas de integración llevaría aparejada dos preocupaciones principales: el coste económico y la cohesión social. En cuanto a los costos, el objetivo es hacer que los inmigrantes consigan empleo y pasen a formar parte de la población laboral activa, disminuyendo así las tasas de desempleo que son, como mínimo, dos veces más altas que para los nacionales. Esta circunstancia reduciría drásticamente los costos para el Estado en forma de gastos sociales. En cuanto a la cohesión social, los programas de integración cívica buscan inculcar en los nuevos residentes los valores y principios de la democracia liberal, así como familiarizarlos con la historia y la cultura de la sociedad receptora. El tema de la cohesión ha ido adquiriendo importancia ante la creciente preocupación en muchos Estados miembros en torno a las minorías musulmanas. Se entiende que su integración está fallando por no identificarse sus valores lo suficiente con los valores de las sociedades de acogida, tema que se puso de manifiesto en 2001 con el aumento de las actividades terroristas y los disturbios asociados con las comunidades musulmanas en el Reino Unido, España, Francia, Dinamarca y Alemania.¹⁰

Como ya se ha visto en otros pasajes de este trabajo, es posible afirmar que hoy la política de integración de la Unión Europea contiene algunas características comunes que se extienden por los territorios de mayor presencia de inmigrantes. Una de ellas sería la evolución desde el carácter voluntario de los cursos hacia su progresiva

⁹ MICHALOWSKI, I. (2004): *An Overview on Introduction Programmes for Immigrants in Seven European Member States*. Amsterdam, Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken.

¹⁰ EXTRA, G; SPOTTI, M; VAN AVERMAET, P. (eds.) (2009): *Language Testing, Migration and Citizenship*. Londres, Continuum International Publishing Group.

obligatoriedad. La integración parece haberse transformado en un proceso unidireccional en el que las responsabilidades están exclusivamente en la parte del inmigrante. Aquellos que no poseen la nacionalidad del país de acogida, o que aún ostentando formalmente la condición jurídica de ciudadano no son considerados como tales debido a su pertenencia a una comunidad étnica diferente, son forzados a integrarse para tener acceso a un estatuto jurídico seguro y así ser tratados como miembros de la nación de pleno derecho.¹¹

Estas políticas de corte más bien restrictivo parecen defender la necesidad de asimilar, modernizar o civilizar —desde su propia óptica— a todo aquel que no comparte una nacionalidad o que, aún compartiéndola, siguen siendo considerados como diferentes.¹² Pero si observamos la historia reciente de Europa, este tipo de ideologías y discursos políticos pueden resultar peligrosos para la libertad, la democracia y el estado de derecho, pues estarían creando una exclusión social aún mayor para determinadas comunidades étnicas y culturales que constituyen una parte integrante de la multiplicidad de sociedades que a su vez conforman la UE.¹³ Veremos más detenidamente en otro apartado que el concepto de integración, tal como se presenta en su respectiva normativa de inmigración, es de naturaleza restrictiva en buena parte de los Estados miembros, estando principalmente relacionado con aspectos de carácter cultural. Así, el verdadero significado del término “integración” no parece estar relacionado con políticas liberales destinadas a garantizar la inclusión social de los inmigrantes.

Dentro de la obligatoriedad de los cursos, sigue existiendo una preponderancia de los requisitos idiomáticos sobre la demostración del conocimiento de las costumbres, valores y aspectos culturales propios del país de acogida. Esta cuestión se concreta en la tendencia a ampliar el espectro de quienes deben someterse a pruebas lingüísticas, así como al incremento del número de momentos en que los migrantes han de demostrar estos conocimientos durante su proceso migratorio. Como se ha ido viendo, no sólo los migrantes económicos altamente cualificados o los solicitantes de la nacionalidad del

¹¹ ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, A. (2008): «Acceso a la nacionalidad española por los inmigrantes e hijos de inmigrantes. ¿Integración o estrategia para obtener la equiparación de derechos?», en GARCÍA ROCA, J; LACOMBA, J. (coords.) *La inmigración en la sociedad española: una radiografía multidisciplinar*, Ediciones Bellaterra, Barcelona, pp. 607-630.

¹² DE LUCAS MARTÍN, J. (2002): *Blade Runner. El Derecho, guardián de la diferencia*. Valencia, Tirant lo Blanch.

¹³ GEDDES, A. (2005): *Europe's Border Relationships and International Migration Relations*. *Journal of Common Market Studies*, vol. 43, nº 4, pp. 787-806.

país receptor deben probar su dominio del idioma sino también, y dependiendo del país, los familiares de los reagrupantes, las personas extranjeras que desean contraer matrimonio con nacionales, o incluso las personas en situación irregular que desean normalizar su situación. Igualmente se ha incrementado la preocupación por el conocimiento del idioma de los residentes, de manera que la tendencia es exigir un determinado nivel a todos aquellos que llegan y desean solicitar un permiso o renovar los ya existentes, independientemente de la intención o no que tengan de convertirse en ciudadanos.¹⁴

Otra característica cada vez más extendida es el endurecimiento de las sanciones en caso de incumplimiento o no asistencia a los programas. Los mecanismos ejecutorios destinados a asegurar la aplicación y el cumplimiento de los programas de integración consisten en una serie de sanciones en caso de no asistencia a los cursos o de suspenso de los test o exámenes. Las sanciones oscilan entre aquellas de carácter exclusivamente económico (multas) y las que suponen la pérdida de derechos como determinadas prestaciones públicas o incluso el propio estatuto de residente, con el consiguiente riesgo de expulsión del país. Por ejemplo, en Holanda la Ley de Integración de 2006 (*Wet Inburgering*) prevé multas para aquellos que no se hayan “integrado adecuadamente”, y en concreto para aquellos que no han solicitado una valoración de su integración o que no han cooperado en el transcurso de la misma. También para los que no se han inscrito en la institución educativa correspondiente o no han asistido a todas las partes del programa. Además, las autoridades locales tienen competencia para expedir multas a los inmigrantes que no aprueben el examen de integración en el plazo estipulado (tres años y medio o cinco años, según los casos).¹⁵

La tercera característica común sería la nueva relación entre la política de integración y la de inmigración, donde la primera se estaría convirtiendo poco a poco en un medio para restringir la entrada de cierto tipo de inmigrantes. En efecto, vemos que cada vez más la cuestión de la inclusión social de los inmigrantes se involucra de una manera más estrecha con los distintos ordenamientos jurídicos de extranjería en

¹⁴ BERMEJO CASADO, R. (2008): *Idioma e inmigración: un análisis de la evolución de los requisitos idiomáticos en las políticas de inmigración*. Boletín Elcano, documento de trabajo nº 17/2008, de 17 de abril. Recurso electrónico.

¹⁵ GYSEN, S; KUIJPER, H; VAN AVERMAET, P. (2009): *Language Testing in the Context of Immigration and Citizenship: The Case of the Netherlands and Flanders (Belgium)*. *Language Assessment Quarterly*, vol. 6, nº 1, pp. 98-105.

términos de admisión, residencia, duración de la estancia o reagrupación familiar. Las políticas de admisión convergen paradójicamente con las de inclusión social, pues difícilmente alguien que todavía no ha sido autorizado a residir en el país de destino puede acreditar su integración en él. Sin embargo, la introducción de estas medidas, o incluso a veces condiciones de integración previas a la partida, está respaldada por las directivas europeas, tal como se ha estudiado en anteriores apartados.

Nuevamente constituye el máximo exponente de esta práctica el sistema holandés, seguido muy de cerca por el alemán. Los Países Bajos en 2006 y Alemania en 2007 comenzaron a utilizar las políticas de integración como instrumento para seleccionar de algún modo a los inmigrantes que iban a ser reagrupados, y ello en algún momento antes de la admisión. Al exigir la superación de un examen lingüístico previo a la salida del país de origen, estos Estados quieren comprobar no solo la voluntad sino también la capacidad de los inmigrantes para aprender el idioma del país de destino. La introducción en la ley de este requisito se justificó diciendo que de esta manera podría comprobarse previamente las posibilidades reales para integrarse con éxito del inmigrante potencial, pero lo cierto es que se ha convertido en un sistema legal de selección de flujos. La legislación holandesa prevé algunas excepciones para los grupos más desfavorecidos o sin educación previa y para determinadas nacionalidades. Alemania, por su parte, justificó la inclusión de esta condición en su ordenamiento jurídico porque de esta manera se podría luchar más eficazmente contra los matrimonios de conveniencia.

En Francia, Alemania y los Países Bajos el establecimiento de una conexión directa entre las políticas de integración y las políticas de inmigración coincidió con un cambio estructural en muchos Estados miembros: las competencias en integración fueron transferidas desde los ministerios de asuntos sociales o cultura a los ministerios de interior. Esta maniobra explica que a partir de entonces se pensara en la integración de los inmigrantes como una forma más de controlar los flujos migratorios, en lugar de una forma de propiciar la inclusión y la convivencia. Cabe señalar que en el seno de la Comisión Europea la competencia en materia de políticas de integración pertenece a la Dirección General de Asuntos de Interior (*DG Home Affairs*), responsable también de la inmigración y el asilo.¹⁶

¹⁶ GROENENDIJK, K. (2011): *Pre-departure Integration Strategies in the European Union: Integration or Immigration Policy?* European Journal of Migration and Law, vol. 13, nº 1, pp.1-30.

La cuarta y última de las características que resultan progresivamente más comunes en los aspectos relacionados con las medidas y condiciones de integración es la cada vez más patente distinción de tratamiento entre los inmigrantes de países terceros desarrollados y en vías de desarrollo. Esta cuestión se evidencia por la exención, en algunos ordenamientos, de las medidas de integración para los nacionales de Estados Unidos, Canadá, Australia, Nueva Zelanda y Japón. En términos generales suele exonerarse de la obligación de inscribirse en estos cursos a los ciudadanos comunitarios y a los nacionales del EEE, a los extranjeros no comunitarios titulares de un permiso de trabajo de corta duración, a los trabajadores altamente cualificados, científicos, profesores, estudiantes o investigadores. Esta última cuestión estaría suscitando serias dudas sobre la compatibilidad de algunos aspectos de la legislación y políticas nacionales con la prohibición de discriminación contenida en el Protocolo adicional nº 12 de la Convención Europea de Derechos Humanos y Libertades Públicas, así como en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (arts. 2, 26 y 27).¹⁷

Uno de los autores más citados en los últimos años por la doctrina como referente en esta materia es Christian Joppke, el cual defendía en enero de 2007 que la clave para superar el fracaso de las políticas de integración de inmigrantes en Europa occidental estribaba en continuar con la convergencia hacia una política común. Sostenía que los modelos nacionales diferenciados ya no tenían ningún sentido al haber sido rechazados, por obsoletos, los sistemas multiculturalistas y asimilacionistas propios de tiempos pasados. Algunos Estados miembros habrían reorientado sus políticas de integración de acuerdo con la tendencia marcada por las recomendaciones de la Unión Europea, lo que se traducía en la reducción del énfasis puesto hasta el momento en el reconocimiento cultural de las minorías étnicas para mover el foco hacia la integración socio-económica de los extranjeros no comunitarios residentes legales, principalmente.¹⁸

Como resultado inevitable de este nuevo enfoque, la carga del ajuste y por tanto la responsabilidad de la integración se desplaza desde el Estado hacia el migrante individualmente considerado, sobre todo en las primeras fases de su vida en la nueva sociedad. En este punto traía a colación este autor el cuarto PBC, la nueva política de

¹⁷ CARRERA, S. (2006): *Programas de integración para inmigrantes: una perspectiva comparada de la Unión Europea*. Revista Migraciones, nº 20, pp. 37-73.

¹⁸ JOPPKE, C. (2007): Policy Brief: *Do obligatory civic integration courses for immigrants in western Europe further integration?* en Focus Migration (Hamburg Institute of International Economics, HWWI), nº 8, octubre, pp.1-7.

integración cívica, la obligatoriedad de los cursos de idioma y orientación cívica y las posibles sanciones contempladas en los diferentes sistemas, afirmando que el espíritu de este principio se ha desvirtuado para convertirse en una herramienta de control que permite a los Estados restringir el ingreso de mano de obra no cualificada y frenar la reagrupación familiar.¹⁹

Joppke considera que son cuatro las principales causas por las que las políticas de integración tienden a converger en la UE. La primera sería la progresiva implementación de más leyes de ciudadanía inclusiva derivadas de normativas de nacionalidad más abiertas y de la introducción de la ciudadanía condicional para los descendientes de inmigrantes nacidos en territorio de la Unión. La segunda la atribuye a la adopción de medidas contra la discriminación de tipo anglo-norteamericano, las cuales se convirtieron en obligatorias tras la Directiva Europea contra la discriminación racial.²⁰ La tercera causa de la convergencia sería la consolidación de la neutralidad del Estado en cuestiones de diferencias culturales y el retroceso paralelo del reconocimiento multicultural, visible por ejemplo en la legislación contra el velo islámico de Francia y Alemania. La cuarta causa la sitúa en las nuevas políticas de integración cívica que obligan a los inmigrantes a adquirir el lenguaje del país de acogida y a que se familiaricen con sus instituciones y sus valores políticos, y que les animan a integrarse en el mercado laboral.²¹

Otra parte de la doctrina entiende, sin embargo, que los modelos nacionales siguen teniendo sentido a pesar de la evidente convergencia que se está produciendo en Europa occidental. Esta afirmación se sustenta en que todavía existen diferencias notables entre las distintas actuaciones y programas nacionales dirigidos al colectivo inmigrante y entre los discursos políticos dominantes relacionados. Según estos autores, una interesante semejanza en todos los países en los que los cursos introductorios y de idioma se están aplicando, es que el discurso oficial sistemáticamente niega que su objetivo sea la asimilación. Pero si nos centramos en las características reales de los programas de integración cívica y no en la retórica política, vemos que hay importantes diferencias de base que originan modelos no tan parecidos entre sí.

¹⁹ JOPPKE, C. (2007 a). Op. cit. pp. 2.

²⁰ Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico (DOUE L180, de 19/07/00).

²¹ JOPPKE, C. (2006): *Immigrants and Civic Integration in Western Europe*. Institute for Research on Public Policy (IRPP). Publicado online el 29 de junio de 2006.

Es cierto que en todos estos países los cursos incluyen clases de idioma y una parte de información u orientación cívica. También en la mayoría, la cuestión de la formación y la orientación laboral son materias que forman parte integrante del programa. Pero si bien en un primer momento los programas de integración eran gratuitos o tenían un coste simbólico para el inmigrante, algunos Estados miembros han comenzado a repercutir en los participantes el grueso de su precio. Además, el hecho de que seguir los cursos sea obligatorio en determinados países de la UE y voluntario en otros, constituye otra importante divergencia que pone cierta distancia entre los diferentes modelos, ello unido a los también desiguales sistemas de sanciones por incumplimiento.

Como se apuntaba más arriba, algunos Estados miembros van más allá y no solo vinculan la participación en los programas de integración al derecho a disfrutar de las prestaciones sociales, sino que de su no superación se derivan consecuencias que afectan a la obtención o la conservación de determinados permisos de residencia. Las posturas más radicalizadas las encontramos en sistemas como el de Dinamarca o el de los Países Bajos, en los que se utilizan las políticas de integración como un medio para controlar o seleccionar los flujos migratorios mediante la imposición de medidas previas a la partida. Por su parte, la posición de Francia, Alemania y Austria es menos radical en este sentido, pero en ellos se haya instaurado el vínculo entre la participación en estos cursos y el derecho a obtener el estatus de residente de larga duración.

Las medidas y condiciones de integración para la adquisición de la nacionalidad es otra de las grandes diferencias que encontramos entre los modelos nacionales. Por ejemplo, en el Reino Unido se pide, con carácter general, haber alcanzado un cierto nivel lingüístico. El objetivo en Holanda, Dinamarca y Alemania parece ser la asimilación lingüística más la aculturación, destacando los dos primeros por ser explícita la dimensión asimilacionista. En el Reino Unido se negó oficialmente que el objetivo fuera la asimilación, mientras que Alemania parece encontrarse en una posición intermedia. En base a estas y otras cuestiones los autores mencionados afirman que aunque haya una cierta tendencia a extender estos programas de integración cívica, las enormes diferencias que todavía los distinguen hace que no podamos hablar de una

política común europea de integración de inmigrantes y que tengamos que reconocer que los modelos nacionales no pueden darse todavía por extinguidos.²²

La integración de los inmigrantes es, sin duda, uno de los retos sociales más urgentes a los que los Estados-nación liberales se enfrentan en la actualidad, siendo la integración cívica una posible respuesta al problema. El hecho de establecer un vínculo jurídico entre la obtención de determinados derechos y la obligación de cumplir requisitos relacionados con el nivel lingüístico y el conocimiento del país de acogida implica para los recién llegados que la ciudadanía es ahora, más que nunca, una relación contractual.²³

1.3- Una visión desde el otro lado. ¿Qué dicen los inmigrantes?

Llegados a este punto y antes de adentrarme en el estudio pormenorizado de las medidas y condiciones de integración en cinco de los veintiocho países que conforman la Unión Europea, considero que es esencial para extraer conclusiones válidas tener en cuenta la opinión de las personas directamente afectadas por dichas medidas. Lo bien cierto es que, a pesar de que los inmigrantes se encuentran en el epicentro de la polémica sobre los programas de integración y la ciudadanía cívica, apenas gozan de visibilidad. Y aunque en estos debates se recurre con frecuencia a sondeos que verifican la opinión de la población en general, son pocas las encuestas específicamente dirigidas a este colectivo.²⁴

Sin embargo, y contra lo que pudiera esperarse a la vista del panorama doctrinal expuesto anteriormente, la visión de los inmigrantes respecto de su situación y experiencias con las políticas de integración es bastante buena en líneas generales. Por un lado, valoran positivamente las iniciativas en favor de la integración basadas en los cursos de idioma y de orientación ciudadana en los países receptores, y por otro, desean formar parte de la sociedad en la que viven, como evidencia su interés por aprender el

²² JACOBS, D; REA, A. (2007): *The end of national models? Integration courses and citizenship trajectories in Europe*. Ponencia preparada para la Conferencia EUSA de Montreal, 17-19 de mayo 2007.

²³ WALLACE GOODMAN, S. (2010): *Integration Requirements for Integration's Sake? Identifying, Categorising and Comparing Civic Integration Policies*. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 36 (5), pp. 753-772.

²⁴ MAYA JARIEGO, I. (2001): *Sesgos de medida y problemas de muestreo en las encuestas de poblaciones inmigrantes*. *Metodología de Encuestas*, vol. 3 (2), pp. 197-213.

idioma, votar, permanecer en el país a largo plazo y obtener la nacionalidad. En términos generales, están tan satisfechos con su vida como la mayoría de la población.

Conocer cómo valoran los inmigrantes los esfuerzos que realizan los gobiernos, la población en general y ellos mismos orientados a favorecer la integración es absolutamente esencial para poder avanzar en la mejora de las estrategias. Las políticas y los servicios suelen basarse en una visión limitada de sus necesidades, así como de sus experiencias y aspiraciones o de los efectos que tienen en sus vidas las iniciativas puestas en marcha. La falta de información en este sentido repercute en los responsables políticos, los creadores de opinión, los investigadores, los proveedores de servicios y los propios inmigrantes.

Los responsables en la materia disponen de varias herramientas (como por ejemplo el MIPEX) para analizar el grado de integración en las distintas zonas de Europa y conocer las políticas nacionales en este sentido. Pero este y otros indicadores no proporcionan información sobre si estas políticas surten o no el efecto esperado en las personas y, sobre todo, por qué motivo lo hacen. Las distintas razones y relaciones que subyacen al proceso de integración no pueden aprehenderse valiéndose exclusivamente de indicadores. Se precisan más tipos de datos y análisis para evaluar cómo las políticas en materia de inmigración interactúan con muchos otros factores políticos, sociales y personales que intervienen en los procesos de integración.

Para lograr estos objetivos, las encuestas constituyen una herramienta útil a efectos de valorar el impacto de las políticas y realizar un seguimiento de la integración entendida como un proceso bidireccional. El problema sigue siendo que se tiende a escuchar únicamente a una de las partes implicadas en este proceso: la población autóctona. Innumerables encuestas realizadas a nivel nacional y europeo constatan la opinión del ciudadano medio respecto a lo que hacen o deberían hacer al respecto tanto los inmigrantes como el gobierno. Por eso, las opiniones recogidas no son de mucha ayuda a la hora de evaluar los efectos de las políticas de integración y la mejora en el grado de integración resultante de las mismas. Y así, los propios inmigrantes son la fuente de información ignorada en la que deberíamos basarnos para elaborar y mejorar las políticas de integración. Apenas se incluye a este colectivo en la mayoría de las encuestas de opinión general, algunas de las cuales no contemplan siquiera a ciudadanos extracomunitarios. Las encuestas nacionales y comunitarias, por su parte, no suelen

establecer los objetivos y presupuestos necesarios para obtener una muestra representativa.²⁵

Por todo ello, este apartado se basa en los resultados de un nuevo tipo de encuesta europea realizada por la Fundación Rey Balduino y el *Migration Policy Group*, y cuyo propósito era aumentar la influencia de los inmigrantes en la formulación de políticas en materia de integración. Se trata de una encuesta dirigida a 7.473 ciudadanos inmigrantes llevada a cabo en siete países europeos entre octubre de 2011 y enero de 2012. Todos ellos eran nacidos fuera de la UE y residentes legales en 15 ciudades europeas: Berlín y Stuttgart (Alemania); Amberes, Bruselas y Lieja (Bélgica); Barcelona y Madrid (España); Lyon y París (Francia); Budapest (Hungría); Milán y Nápoles (Italia); y Faro, Lisboa y Setúbal (Portugal).²⁶

El sondeo refleja la situación general de los inmigrantes de primera generación mayores de 15 años que se encuentran en situación legal y han nacido fuera de la UE. Los residentes en situación legal procedentes de países extracomunitarios y los ciudadanos nacionalizados tienen mucho que decir, además de una valiosa experiencia de primera mano que aportar, en calidad de beneficiarios directos de un amplio espectro de políticas de integración adoptadas en la mayoría de los Estados miembros de la UE. Además de encontrarse entre los principales países de inmigración de Europa, los siete que fueron examinados constituyen una mezcla de destinos tradicionales de inmigrantes y territorios que han comenzado a serlo recientemente, ubicados en distintas zonas europeas. Las ciudades seleccionadas son las que presentan un mayor índice de población extracomunitaria, lo que viene dado por el volumen y la distribución de la población inmigrante y la diversidad de los contextos locales y regionales. Para que los resultados pudiesen considerarse representativos a nivel estadístico e incluirse en la zona de eficiencia del intervalo de confianza, se realizó para la muestra un mínimo de 300 ó 400 entrevistas válidas en cada ciudad.

De las seis grandes áreas en las que se dividen las preguntas realizadas a las personas entrevistadas, centraré las explicaciones que siguen en la dedicada a los cursos de idioma, por ser directamente aplicable sus resultados a la materia que aquí nos

²⁵ MAYA JARIEGO, I. (2001). Op. cit, pp. 205.

²⁶ Fundación Rey Balduino y Migration Policy Group (2012): *¿Cómo perciben los inmigrantes la integración? Encuesta a ciudadanos inmigrantes en 15 ciudades europeas*. Bruselas, mayo 2012.

ocupa.²⁷ En este apartado se les preguntó a los encuestados por su lengua materna, si dominaban otros idiomas, si habían tenido algún tipo de problema que les hubiera disuadido de aprender el idioma del país de la UE en el que estaban residiendo, si habían asistido a algún curso lingüístico o de integración en el país y si estos cursos les habían ayudado a nivel personal o profesional y de qué forma.

En realidad se sabe más bien poco sobre las destrezas lingüísticas y el conocimiento de idiomas en el conjunto de la UE. Hasta el momento se han publicado pocas evaluaciones en las que se registre el efecto de estos cursos en el aprendizaje y uso de la lengua, el empleo o la participación en la sociedad. El MCERL ofrece un punto de referencia para establecer estándares y evaluar los resultados a nivel internacional. Por su parte, los datos aportados por el informe PISA de la OCDE retratan de manera sucinta las destrezas lectoras, principalmente de jóvenes inmigrantes de segunda generación escolarizados. Sin embargo, no existe una evaluación de estas características relativa a las competencias lingüísticas de los adultos. Los únicos datos europeos oficiales se refieren al autoanálisis de la población en general respecto a sus habilidades lingüísticas, recogido en el Eurobarómetro especial número 243 titulado “Los europeos y sus lenguas”.²⁸

Según los resultados del informe agregado de la encuesta cualitativa del Eurobarómetro sobre la integración de los inmigrantes, de mayo de 2011, la capacidad para hablar el idioma local es uno de los factores más importantes tanto para el público en general como para los no nacionales. Ambos grupos reconocen que esa es la clave para que los inmigrantes se comuniquen y puedan desenvolverse en la sociedad. Además, la población autóctona percibe el aprendizaje de la lengua local como un claro indicador de la disposición que los inmigrantes tienen para integrarse, amén de ser una ayuda importante para que estos puedan encontrar empleo y comprender la cultura y valores de la sociedad de acogida.²⁹ La encuesta hecha en 2012 —que analizamos en este apartado— permite completar toda esta información con el autoanálisis de los inmigrantes respecto a sus destrezas y retos lingüísticos. Voy a resumir algunos de los resultados obtenidos para poder compararlos y relacionarlos más tarde con el análisis de los distintos modelos que se aplican en cinco Estados miembros de la UE.

²⁷ Las otras cinco áreas de la encuesta son: nacionalidad, residencia, reagrupación familiar, empleo y participación en la vida asociativa y política.

²⁸ Eurobarómetro especial número 243 “Los europeos y sus lenguas”, febrero de 2006.

²⁹ *Qualitative Eurobarometer “Migrant integration”, Aggregate report*. Encuesta realizada por el Consorcio TNS Qual+, a petición de la DG Home Affairs de la Comisión Europea, mayo 2011.

En la actualidad, los siete países que integran la muestra (Alemania, Bélgica, España, Francia, Hungría, Italia y Portugal), disponen de programas oficiales de integración, siendo obligatorios y casi o totalmente gratuitos en la región belga de Flandes (*Inburgeringstraject*), en Francia (*Contrat d'accueil et d'intégration*) y en Alemania (*Integrationskurse*). Es en este último país donde encontramos la oferta lingüística más amplia (600-1200 horas). Todos y cada uno ofrecen algún tipo de orientación ciudadana, lo que en Francia incluye una evaluación inicial de conocimientos y en Flandes una orientación profesional. Portugal y España (esta última con importantes diferencias territoriales que veremos en el Capítulo V de este trabajo) ofrecen cursos de formación lingüística voluntarios y gratuitos. En la región belga de Valonia se imparten cursos de lectura y escritura para fomentar la formación lingüística entre los distintos colectivos objetivo.

En los siete países la mayoría de los inmigrantes de primera generación encuestados hablaba más de un idioma. Aproximadamente uno de cada cuatro afincados en Berlín, Bruselas, Lieja y en las ciudades portuguesas había crecido en el seno de familias que se comunicaban entre sí en más de un idioma. Según se desprende de la comparación de los resultados de la encuesta con los del Eurobarómetro de 2006, además de su lengua materna, los inmigrantes suelen hablar más lenguas que la persona media del país en el que residen. El porcentaje de inmigrantes que hablan al menos un idioma más que la población nativa es ligeramente superior en los siete países, especialmente en Portugal, Hungría e Italia, donde también es ligeramente mayor el número de inmigrantes que hablan dos o más lenguas adicionales. Por el contrario, es superior el número de ciudadanos belgas nativos que declara hablar dos o más lenguas que el de inmigrantes residentes en las tres ciudades belgas estudiadas que pueden hacerlo.

Resultan interesantes los datos que arroja la encuesta relativos a los problemas para aprender un nuevo idioma local o nacional. Esta cuestión presenta más dificultades a los hablantes no nativos residentes en las ciudades portuguesas, italianas y francesas que a los afincados en las ciudades alemanas o en Madrid. Es importante resaltar que la mayoría de inmigrantes encuestados eran hablantes nativos en las ciudades portuguesas y españolas. También abundaban en Budapest y las ciudades francesas, y constituían la cuarta parte de los residentes en Bruselas y Lieja. Ninguno de los encuestados residentes

en Barcelona y en las ciudades italianas eran hablantes nativos del catalán o del italiano respectivamente.

Entre un 60% y un 70% de los inmigrantes no nativos residentes en las ciudades portuguesas, italianas y francesas mencionaron una o más razones que entorpecieron su aprendizaje lingüístico o indicaron algún motivo que les hizo desistir de aprender el idioma. Por el contrario, en Madrid y en las ciudades alemanas este porcentaje es tan solo del 24-30%. Entre los principales escollos se proponían factores como la falta de información, el coste, la baja calidad de los cursos, la motivación personal y la falta de tiempo. El resultado mostraba que en la mayoría de las ciudades no existe una razón predominante. Sin embargo para los inmigrantes, como para la mayoría de las personas del país, el tiempo es el principal impedimento para aprender un nuevo idioma. La obtención de información sobre la oferta formativa resultó más problemática para los hablantes no nativos de las ciudades belgas, francesas, húngaras, italianas y portuguesas. En la mayoría de los países la falta de motivación o de información eran problemas secundarios. Entre un cuarto y un tercio de los hablantes no nativos afirmaron que no estaban lo bastante motivados para aprender húngaro (27%), italiano (32%) o portugués (28%).

En cuanto a la asistencia o no a cursos de idioma y de integración, en las distintas ciudades incluidas en la encuesta un amplio abanico de hablantes no nativos había participado al menos en uno. Las preguntas se referían específicamente a los cursos oficiales de integración impartidos en Amberes, Berlín y Stuttgart, y a los cursos de idiomas financiados por el gobierno en Budapest, Barcelona (de castellano o de catalán), Madrid (castellano), y las ciudades portuguesas. En el resto de ciudades se preguntó a los inmigrantes por cursos de idiomas o de integración en general. Al menos el 30 % de los hablantes no nativos residentes en las ciudades alemanas y en Milán, Faro y Madrid asistieron a cursos para aprender el idioma local, mientras que el porcentaje ascendía al 40% en Amberes (holandés) y Barcelona (castellano o catalán) y a casi el 50 % en Lyon y París. Es un dato interesante el hecho de que ciudades donde el seguimiento de los cursos es obligatorio (como las alemanas) hayan obtenido porcentajes de participación muy similares a otras donde la asistencia a los mismos tiene carácter exclusivamente voluntario (como las españolas).

La inmensa mayoría de los participantes en casi todos los cursos valoraron muy positivamente sus efectos a nivel de aprendizaje lingüístico e integración. Más del 90%

de los encuestados afirmó que el curso les ayudó algo o mucho. Los cursos resultaron útiles para la mayoría de los participantes en lo que respecta tanto a la adquisición de conocimientos básicos del idioma como de un vocabulario específico necesario para su trabajo o para mejorar sus competencias. Los participantes mostraron algo más de entusiasmo con respecto a la oferta lingüística en su conjunto en Berlín, Faro y las ciudades belgas, italianas y españolas que en Stuttgart, Budapest y Lisboa.

Asimismo, los cursos ayudaron a la mayoría de los participantes a integrarse en sus comunidades en casi todas las ciudades, aunque en mayor medida en Madrid y las ciudades alemanas y portuguesas que en Budapest, Barcelona y las ciudades italianas. Un número menor de participantes consideró que los cursos les habían ayudado a mejorar su situación laboral, especialmente en Amberes, Barcelona, Budapest, Nápoles y Stuttgart. Las mayores cotas de satisfacción corresponden a Lieja, Berlín, Faro y Madrid. En términos generales, una amplia mayoría consideró los cursos útiles no solo para aprender el idioma sino también para favorecer su integración socio-económica. Por otra parte, los resultados de la encuesta apuntan a que la coordinación entre los cursos y los servicios educativos y de empleo es susceptible de mejora.

2- Comparativa de algunos modelos en la Unión Europea

Sin perder de vista los datos presentados en el apartado anterior, conviene ya entrar en el estudio pormenorizado de los programas de integración tal y como han ido evolucionando en los cuatro países de la UE que, a mi juicio, resultan más representativos, bien por tener una dilatada tradición en la organización de los mismos, bien por haber desarrollado modelos propios o paradigmáticos.

En cada uno de los países se hará referencia tanto a las características que ponen de relieve una convergencia de los modelos europeos y cuyos rasgos generales han sido expuestos anteriormente, como a las particularidades que los diferencian y los hacen singulares de alguna manera. Vamos a ver, por este orden, los sistemas implantados en los Países Bajos, Alemania, Francia y Reino Unido, para acabar con el caso español en otro apartado.

2.1-Los Países Bajos

Las políticas de los Países Bajos habían destacado, hasta finales de los años ochenta, por la promoción de la democracia desde el ámbito local, centrándose en el tratamiento igualitario y en el impulso a la integración política y legal de los inmigrantes. Sin embargo, hoy en día Holanda constituye uno de los ejemplos más claros de evolución hacia políticas reduccionistas y claramente vinculantes por la vía jurídica en el nexo entre inmigración e integración.

El modelo holandés se ha construido dentro de un amplio debate público y político. Desde principios de la década de los ochenta, la política migratoria se caracterizó por la adopción de un enfoque multiculturalista pionero en Europa, que se había concretado en la llamada “política de minorías étnicas”, y que ponía el acento en el desarrollo y emancipación de las comunidades inmigradas a través de la financiación pública de sus propias organizaciones, escuelas y medios de comunicación. En los años setenta ya existían iniciativas promovidas por organizaciones voluntarias, a modo de medidas de enseñanza de la lengua a inmigrantes. Algunas de estas organizaciones obtenían subvenciones de las autoridades locales para llevarlas a cabo.³⁰

En los años noventa se impulsaron, desde el Ministerio de Política Urbana y de Integración de las Minorías Étnicas, políticas locales que contenían distintos aspectos ligados a la idea de integración, entre los que se encontraba la incidencia en las medidas de acogida para los inmigrantes recién llegados. Aquí se establecieron los primeros programas obligatorios que contemplaban el aprendizaje de la lengua y la cultura. La controversia sobre la vigencia del discurso multicultural llevó al surgimiento de posiciones que insistían en la necesidad de compartir una serie de valores entre los diversos miembros de la sociedad para intentar mantener la cohesión social.

En 1998, la Ley de Integración para los recién llegados, denominada *Wet Inburgering Nieuwkomers*, estableció la obligación a nivel nacional —para determinados extranjeros— de superar un curso de integración (*inburgeringscursus*) si querían ser beneficiarios del derecho a la residencia.³¹ Esta ley fue la primera en Europa

³⁰ ENTZINGER, H. (2010): «Changing the rules while the game is on; From multiculturalism to assimilation in the Netherlands», en BODEMANN, M; YURDAKUL, G. (eds.) *Migration, Citizenship, Ethnos: Incorporation Regimes in Germany, Western Europe and North America*, New York, Palgrave MacMillan, pp. 121-144.

³¹ Ley de 9 de abril de 1998, de normas sobre la integración de los recién llegados en la sociedad holandesa.

en introducir, por mandato legal, cursos obligatorios de lengua y cultura de la sociedad de acogida para los inmigrantes recién llegados. Aunque no hay que olvidar que desde 1994 existía ya un reglamento que disponía la obligatoriedad de asistir a cursos de lengua holandesa para los inmigrantes en situación de desempleo.³²

Se trataba de un programa obligatorio de doce meses de duración, consistente en 600 horas lectivas de lengua holandesa, educación cívica y orientación para facilitar el acceso al mercado laboral. Las sanciones en caso de incumplimiento eran menores y exclusivamente de carácter económico, y realmente casi nunca se aplicaban. En general, se trataba de un servicio prestado a nivel local por los llamados Centros Regionales de Formación —pero financiado íntegramente por el Estado—, cuyo objetivo fundamental era conseguir aumentar las posibilidades de incorporación de los migrantes al mercado laboral, ayudarlos a aprender el neerlandés y convertirlos en miembros de la sociedad holandesa. De esta forma, los cursos de integración cívica que, en un principio, se habían gestado a nivel local, pasaron a formar parte de la política estatal de acogida.³³

Pero a partir del año 2000, el empeoramiento de la valoración de la inmigración por parte de la opinión pública, sumado a una evaluación negativa de la eficacia del sistema introducido por la ley de 1998 (que no había conseguido que una buena parte de los alumnos aprendieran bien el neerlandés), junto con la sucesión de diversos acontecimientos, llevaron al gobierno cristiano-demócrata a anunciar en 2003 una revisión de la Ley de Integración que acentuaría la exigencia del conocimiento de la lengua y de “los valores holandeses y las normas del país”. Se optó así por una agenda populista que acabó por vincular definitivamente la inmigración a la integración, afectando directamente a las políticas relacionadas con la reagrupación familiar y el asilo, hasta desembocar en la Ley de Integración en el Extranjero, la cual reformó los cursos de integración afianzando y endureciendo los programas.

Esta norma introdujo las llamadas “condiciones previas de integración” en clara contraposición a las “medidas de integración”, es decir, estableció la obligación de

³² El término holandés *inburgering* significa integración, pero el mismo ha sufrido varios cambios en cuanto a su connotación política. En un principio, designaba expresamente la idea de que los inmigrantes recién llegados experimentan un primer período de adaptación y establecimiento. Ahora designa no sólo el proceso en sí mismo sino también la intervención política que pretende facilitarles las herramientas necesarias para la integración. El objetivo del sistema *inburgering* es la participación de los inmigrantes en las instituciones de la sociedad y la promoción de su autonomía a través del aprendizaje de la lengua neerlandesa y el conocimiento de su entorno. La ley regula los objetivos que los inmigrantes deben alcanzar en cuanto a dichos conocimientos, así como la manera de medirlos.

³³ KLAVER, J; ODÉ, A. (2010): «Civic integration policies in the Netherlands», en Klaver, J; Odé, A. *Civic Integration and Modern Citizenship*, Europa Law Publishing, Groningen, pp. 59-91.

aprobar determinados exámenes en el extranjero, concretamente en la Embajada holandesa, como requisito previo al ingreso en el país. Hay que tener en cuenta que la superación de estas pruebas iniciales no exime al extranjero de asistir a otros cursos de instrucción cívica para renovar su permiso una vez en Holanda.³⁴

Algo después, en enero de 2007, entró en vigor una nueva Ley de Integración (Wet Inburgering) que sustituía la exigencia de participar en los cursos por la obligatoriedad de superar unos exámenes de lengua y cultura holandesa, y ello para todos los extranjeros entre los 18 y los 65 años (con una serie de excepciones).³⁵ Este cambio supuso, en un primer momento, una retirada parcial del Estado en cuanto a la provisión de apoyo, acentuando los principios de autonomía y autosuficiencia de los inmigrantes, ya que estos habían de responsabilizarse de su propia preparación para superar las pruebas.³⁶

Pero el cambio de signo político del Gobierno en febrero de 2007 reformuló el sistema, poniendo el acento en la responsabilidad compartida por toda la sociedad y la necesidad de una mayor promoción pública de medidas de apoyo. Desde ese momento los propios inmigrantes deben costear su asistencia a los cursos y deben buscarlos ellos mismos. La propuesta de la ministra de Inmigración e Integración (Rita Verdonk) de que todas las personas de 16 a 65 años —incluidos los nacionalizados o procedentes de las Antillas Holandesas y los nacidos en Holanda pero residentes en el extranjero— deberían hacer el curso y el examen de integración cívica fue considerada inconstitucional y rechazada por el Parlamento.³⁷

Actualmente son los Ayuntamientos los que tienen un papel central en la implementación de la ley y en la traducción de sus exigencias al medio local, especialmente en la identificación de los beneficiarios y en asegurar una oferta formativa suficiente para la preparación las pruebas. Los Ayuntamientos han de realizar un diagnóstico de la necesidad de cursos de integración cívica en su municipio en

³⁴ JOPPKE, C. (2007 b). Op. cit, pp. 2.

³⁵ La Ley de 30 de noviembre de 2006, de normas sobre la integración en la sociedad holandesa fue impulsada por la Ministra de Integración e Inmigración, Rita Verdonk, aprobada por la Cámara de Representantes el 7 de julio de 2006, y por el Senado el 28 de noviembre de 2006. Entró en vigor el 1 de enero de 2007.

³⁶ Esta Ley fue desarrollada por el Reglamento del Ministerio de Inmigración e Integración, de 6 de diciembre de 2006, N° 5456790/06, de aplicación de la Ley de Integración y del Decreto que modifica el régimen de prestaciones para los solicitantes de asilo y otras categorías de extranjeros.

³⁷ GUIRAUDON, V. (2008): *Integration Contracts for Immigrants: Common Trends and Differences in the European Experience*. Revista Analysis of the Real Instituto Elcano (ARI 43/2008), pp. 1-7.

relación con los grupos que están obligados por ley a hacer los exámenes y con otros inmigrantes cuya participación voluntaria se considera conveniente debido a su escaso nivel de integración. De acuerdo a este diagnóstico, el Ministerio adjudica fondos a las municipalidades. Aunque el espíritu original de la norma era que, en consonancia con el principio de autonomía, los inmigrantes debían hacerse cargo de los costes de su preparación, las enmiendas a la Ley de Integración introducidas en noviembre de 2007 permitieron a los Consistorios cubrir buena parte de los costes de muchos de los alumnos.

El modo de organización y gestión por parte de los Ayuntamientos puede variar significativamente entre unos y otros. El de Ámsterdam, por ejemplo, tiene un sistema un tanto complejo con distintas rutas para los candidatos que reciben subsidios del Estado y los que no. En primera instancia, los inmigrantes son invitados a participar en los cursos por las oficinas de información y asesoramiento de los distritos municipales (Stadsdelen) que les derivan a los servicios centrales del Ayuntamiento. La evaluación de su nivel de competencia lingüística se hace a través de un servicio contratado externamente, y posteriormente son asignados a diferentes centros por parte del Consistorio de acuerdo a una serie de criterios. Otro ejemplo diferente lo ofrece el municipio de Utrecht, que cuenta con una Oficina de *Inburgering* que cubre todo el proceso desde la recepción a la asignación a los cursos, incluyendo la evaluación del nivel inicial. En Róterdam, la evaluación del nivel inicial la llevan a cabo los propios centros proveedores.

El modelo holandés se caracteriza por ser uno de los que contiene medidas de integración previas a la partida, estableciéndose un claro vínculo entre la política de inmigración y la de integración. En este país, la idea de realizar una prueba de integración a los miembros de la familia del extranjero no comunitario residente se remonta a 2003, cuando el gobierno de centro-derecha incluyó este requisito en su acuerdo de coalición. Al año siguiente, la ministra conservadora-liberal Rita Verdonk propuso una nueva política de integración que requería el cumplimiento de una serie de test de idioma y de integración cívica en cuatro momentos diferentes del proceso migratorio de todos los inmigrantes nacidos fuera de la Unión: antes de entrar al territorio de la UE, antes de transcurridos tres años desde la entrada, para optar al estatuto de residente permanente, y para optar a la nacionalidad holandesa. En cada una de las etapas se espera que el inmigrante haya adquirido un nivel más alto, de manera

que lograr el conocimiento de la lengua y la sociedad holandesa se convierte, además de en una obligación, en su propia responsabilidad.

El proyecto de ley presentado en 2004 incluía una prueba de idioma antes de la salida del país de origen para todos los inmigrantes que solicitaran la residencia en los Países Bajos. En realidad, se trataba de añadir a la Ley de Extranjería un motivo más de denegación de los permisos de residencia. En su exposición de motivos, el proyecto decía que esta medida contribuiría a contrarrestar la marginación y la falta de integración de ciertos grupos de migrantes, y se refería constantemente a los bajos niveles educativos de las personas inmigradas de origen turco y marroquí, su alta tasa de desempleo y su presencia excesiva en los trabajos poco cualificados. La posición de desventaja del inmigrante en el momento de la llegada se vincula directamente a la falta de competencias lingüísticas, y se entiende que la entrada posterior del cónyuge y familiares (igualmente carentes de estos conocimientos lingüísticos) perpetuaría la posición marginal de estos grupos a lo largo de varias generaciones. Con respecto a los test de integración previos a la partida, su inclusión se justificó esgrimiendo que el examen aumentaría la motivación de los inmigrantes para integrarse al encontrarse mejor preparados para la vida en Holanda. La ministra respondía en el Parlamento que estas medidas supondrían un descenso del 30% en la inmigración por razones de reagrupación familiar, pero que solo se trataría de un efecto secundario porque ello no era la intención última de la reforma.³⁸

El proyecto fue ampliamente discutido dentro y fuera del Parlamento por dos razones principalmente. La primera era la posible ilegalidad de obligar a realizar una prueba de idioma sin proporcionar las infraestructuras necesarias en los países emisores, pues la reforma se remitía al libre mercado en estos países para responder a la demanda de enseñanza del holandés. Hubieron dos órganos consultivos oficiales que se opusieron firmemente a la medida aduciendo que la misma violaba el artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, pues se le estaba negando a un gran número de potenciales migrantes su derecho a convivir con su cónyuge o pareja. La segunda razón que motivó el debate fue el informe presentado por los expertos lingüistas a los que el gobierno había preguntado. En él se cuestionaba la forma en que debía realizarse la prueba de idioma (a través de un ordenador por conversación telefónica) y la validez de

³⁸ GROENENDIJK, K. (2006): *Family Reunification as a Right under Community Law*. European Journal of Migration and Law, vol. 8 (2), pp. 215–230.

la misma, ya que estaba basada en una aplicación que había sido desarrollada en los Estados Unidos con fines radicalmente distintos. Por su parte, la comisión encargada de aconsejar a la ministra en asuntos de la nueva política de integración concluyó que la integración cívica no podía ser objeto de valoración en el extranjero. Sin embargo, Rita Verdonk desoyó los consejos de esta comisión, de los órganos consultivos y de los expertos, de manera que todos los partidos mayoritarios, excepto los Verdes, votaron a favor del proyecto de ley, el cual entró en vigor en marzo de 2006.³⁹

En la actualidad, la prueba se realiza acudiendo físicamente a una embajada o consulado holandés, a través de una conversación telefónica con un ordenador equipado con un programa de reconocimiento de voz. El extranjero interesado debe responder correctamente al menos el 70% de las treinta preguntas que se le hacen, extraídas al azar de una lista de 100 interrogantes previamente publicada. El Ministerio de Justicia edita cada año un paquete de aprendizaje que incluye dicha lista de preguntas y una película sobre los Países Bajos, pues las cuestiones se refieren a la vida, la cultura y las costumbres holandesas. Este material tiene un precio que ronda los 65 euros, debiendo abonarse aparte la cuota de examen que es de 350 euros y que hay que pagar cada vez que se realiza.

Aunque la cláusula está formulada de forma genérica en la ley de extranjería, lo cierto es que funciona de forma selectiva, pues solo se aplica a los familiares nacionales de terceros países. Superar este examen de integración es una condición obligatoria para obtener el visado de reagrupación familiar para todos aquellos con edades comprendidas entre los 18 y los 65 años. Sin embargo, quedan expresamente excluidos los familiares de ciudadanos de la UE y de los países del Espacio Económico Europeo (Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza), así como los naturales de Australia, Canadá, Nueva Zelanda, Japón, Corea del Sur y Estados Unidos. También quedan exentos los nacionales de Surinam que hayan realizado sus estudios primarios en aquel país, al ser el holandés el idioma oficial del mismo.

En 2007 se hizo público el dato de que casi el 90% de los inmigrantes que habían realizado este examen lo habían superado, por lo que varios partidos políticos con representación en las cámaras votaron a favor de que se aumentara su dificultad.

³⁹ En los Países Bajos la Ley de Integración en el Extranjero (Wet inburgering in het buitenland), fue impulsada de forma simultánea a la Wet Inburgering, pero entró en vigor algunos meses antes, concretamente el 15 de marzo de 2006.

Tras amplios debates y las correspondientes consultas con los expertos, el programa de ordenador se adaptó para cumplir con esta decisión. El ministro sugirió elevar al nivel A1 el mínimo para pasar la prueba de lenguaje, según los baremos del MCERL, exigencia que se encuentra vigente desde el 1 de abril de 2011.⁴⁰

Por lo que se refiere a la organización y gestión de los cursos y pruebas una vez en territorio holandés, los programas que ofertan los municipios son implementados e impartidos tanto por entidades públicas como privadas, mientras que antes de 2007 eran los Centros Regionales de Formación quienes tenían el monopolio. El Estado holandés paga a los municipios por ofrecer programas de integración cívica y estos, a su vez, subcontratan organizaciones privadas que imparten los cursos. Los municipios pueden ofrecer cursos de alfabetización previos a los cursos de integración en los casos en que sea necesario. La presencia estatal en el proceso ha quedado reducida, básicamente, a la estandarización de las pruebas finales y a la financiación mayoritaria del sistema. El coste del curso por alumno oscila entre los 4000 y los 6000 euros, suponiendo la contribución del inmigrante entre un 5% y un 10% del coste total del programa, esto es, unos 300 euros que incluyen los costes del examen, aunque es posible solicitar el reembolso de hasta el 70% si se aprueba en el periodo establecido.

Los cursos de lengua e integración cívica son obligatorios para los siguientes grupos objetivo: 1- Inmigrantes llegados en épocas anteriores (entre 18 y 65 años de edad, nacionales de terceros países, con el propósito de permanecer en los Países Bajos, que residieran en Holanda antes del uno de enero de 2007, y que no posean certificado alguno que demuestre un nivel de conocimiento suficiente de la lengua y la sociedad holandesa); 2- Inmigrantes recién llegados (entre 18 y 65 años de edad, nacionales de terceros países, con el propósito de permanecer en los Países Bajos, que residieran en Holanda a partir del uno de enero de 2007, y que no posean certificado alguno que demuestre un nivel de conocimiento suficiente de la lengua y la sociedad holandesa); y 3- Consejeros espirituales. Sin embargo, los siguientes grupos no están obligados a seguir un programa de integración, sino que tienen la posibilidad de participar de forma voluntaria si sienten la necesidad de aprender o mejorar sus conocimientos: 1- Extranjeros nacionalizados (ciudadanos holandeses y ciudadanos de la UE o del EEE, incluidos los miembros de su familia); 2- Ciudadanos nacionales de países de la UE, del EEE o de Suiza.

⁴⁰ GROENENDIJK, K. (2011). Op. cit, pp. 13.

El nivel de lengua exigido en las pruebas obligatorias es el correspondiente al nivel A2 del MCERL, salvo para algunos grupos de inmigrantes residentes desde hace tiempo que sólo tienen que superar el nivel A1 de lectoescritura. La no superación de las pruebas en un periodo de tres años y medio (cinco para algunas categorías) puede suponer sanciones administrativas y la pérdida de la posibilidad de obtener un permiso de residencia permanente.⁴¹

Por su parte, los exámenes de integración cívica cuentan con diferentes pruebas. Los candidatos tienen que superar, en primer lugar, un examen práctico que mide su capacidad para desenvolverse en situaciones de la vida real. Esta prueba se realiza de manera descentralizada a través de entidades y examinadores acreditados para ello y puede ser superada de dos formas distintas. Una de ellas es mediante la presentación de evidencias de haber realizado al menos treinta gestiones en holandés. Cada gestión debe ser probada con un breve informe. La otra forma es mediante la realización de seis pruebas de media hora de duración cada una que simulan situaciones análogas a las vividas en el día a día, teniendo que poner en práctica habilidades orales y escritas. Existe una tercera modalidad consistente en la combinación de las dos anteriores, esto es, quince informes de situación real y tres exámenes de simulación.

Una vez superado el componente práctico, se realiza el examen central en uno de los seis centros de examen del IB *Groep*. El examen central consta de tres pruebas: un test por ordenador sobre situaciones prácticas (*Electronisch Praktijkexamen*), un test por ordenador sobre conocimientos de la sociedad holandesa (*Kennis van de Nederlandse Samenleving*), y un test telefónico de neerlandés hablado (*Toets Gesproken Nederlands*). Todas estas pruebas tienen una parte general y una parte adaptada al perfil individual que haya escogido el examinando. De acuerdo a ese perfil, las preguntas y cuestiones versan sobre unos temas u otros.

El 1 de enero de 2013 entró en vigor la última modificación de la *Wet Inburgering* (Ley de Integración social de los inmigrantes). A raíz de ello las pruebas de integración han sufrido algunos cambios en su formato, por lo que las personas que han obtenido su permiso de residencia antes de esa fecha y estuvieran siguiendo los programas de integración anteriores pueden optar entre realizar los viejos exámenes o

⁴¹ VILLARREAL, F; CHAHIN, A. (2009): *Enseñanza de la lengua a inmigrantes. Estudio de políticas de integración lingüística en tres países europeos y retos para el caso español*. Estudio realizado por la Fundación Luís Vives para el Ministerio de Trabajo e Inmigración. Madrid, enero 2009.

los nuevos. La posibilidad de elegir se ha establecido solo hasta el 1 de enero de 2015. Las personas que obtengan su permiso de residencia con posterioridad a esa fecha han de realizar, obligatoriamente, las nuevas pruebas.⁴²

El contenido y metodología de los cursos preparatorios de los exámenes de integración cívica no vienen definidos por ley. Existe un amplio margen de flexibilidad para los Ayuntamientos a la hora de definir orientaciones y proponer métodos de innovación pedagógica para los centros proveedores. En todo caso, los cursos deben asegurar una preparación adecuada para superar las pruebas y deben inspirarse en tres líneas programáticas: 1- Ir más allá del examen de integración cívica y adaptarse a las situaciones individuales de los alumnos; 2- Combinarse con prácticas en un centro de trabajo, con otra educación o formación, o con trabajo voluntario de cara mejorar su eficacia; 3- Entender que la integración de los inmigrantes es una tarea de todos.⁴³

Bajo esta filosofía se ha iniciado un programa de mentores para la integración con el objetivo de crear una red de voluntarios de apoyo, formados y coordinados por entidades sociales, que acompañen a los inmigrantes en su proceso tanto de adquisición de competencia lingüística como de participación en la sociedad. Las organizaciones privadas que ofrecen programas de integración a personas que han solicitado un préstamo estatal, han de obtener previamente una certificación de calidad. En cuanto a los profesores, no existe certificación obligatoria o requerimientos especiales para que puedan impartir los cursos. En general, hay muchos docentes que eran profesores de otras lenguas con anterioridad. Actualmente está en fase de desarrollo la posibilidad de implantar una cualificación común para los profesores. No obstante, algunos municipios incluyen en las especificaciones técnicas de los concursos el requisito de presentar profesores cualificados en las ofertas.⁴⁴

Para finalizar este estudio conviene explicar algunas cuestiones sobre las medidas de integración necesarias para obtener la nacionalidad holandesa. Las políticas de naturalización o nacionalidad, entendida como el vínculo jurídico y político que relaciona a las personas con un Estado, son las que determinan cómo y con qué

⁴² Puede consultarse toda la información sobre estos cambios en la página web del Servicio holandés de Implementación de la Educación, adscrito al Ministerio de Educación, Cultura y Ciencia.

⁴³ Puede consultarse toda la información sobre los cursos de integración en la página web del Servicio holandés de Inmigración y Nacionalidad, adscrito al Ministerio de Seguridad y Justicia.

⁴⁴ Esta información ha sido extraída de los resultados de una consulta *ad hoc* realizada en el marco de la Red Europea de Migración por el Punto Nacional de Contacto de Alemania en agosto de 2012, titulada “Programas para la integración lingüística de los inmigrantes”.

requisitos los extranjeros pueden adquirir la nacionalidad y conseguir así la condición de ciudadanos. Hasta el año 2003 los requisitos formales de integración apenas habían interferido con las posibilidades de adquirir la nacionalidad holandesa. De manera oficial es cierto que siempre se había considerado que era una condición previa el conocimiento suficiente de la lengua y la integración en la sociedad. Sin embargo, en la práctica, el dominio del idioma se consideraba demostrado con una breve conversación con la autoridad local competente y únicamente en relación con las habilidades lingüísticas orales. En definitiva, las pruebas para alcanzar la ciudadanía no eran especialmente rígidas, dejándose a la discrecionalidad de los funcionarios públicos municipales, y no existiendo ninguna prueba o modelo estándar disponible para los solicitantes.

El panorama cambió radicalmente cuando se introdujeron los requisitos de integración cívica en la Ley de Nacionalidad.⁴⁵ Desde 2003 la obtención de la nacionalidad en los Países Bajos quedó condicionada a la superación de un examen de integración cívica en el que había que demostrar suficiente conocimiento de la lengua y la sociedad holandesa. El nivel de competencia lingüística exigido es el A2 según el MCERL, siendo muy similar esta prueba a la que se exige para obtener la residencia de larga duración, con la diferencia de que se ponía más énfasis en el dominio del idioma. Lo cierto es que apenas se incidía en la comprensión suficiente de la sociedad.

La situación cambió años más tarde, en enero de 2007, cuando este examen fue sustituido por un examen de integración cívica en el que las personas que solicitan la nacionalidad debían demostrar no solo unos niveles mínimos de dominio del neerlandés sino también una suficiente comprensión de la sociedad. Una vez superado el examen se obtiene un Certificado de Integración Cívica con el que puede presentarse la solicitud. Hay casos excepcionales en los que el extranjero residente puede ser eximido de realizar el examen, como es estar en posesión de determinados títulos o certificados, o tener una incapacidad física o psíquica grave, en cuyo caso ha de probarse documentalmente esta circunstancia.⁴⁶

La prueba de integración cívica requerida para la nacionalidad consiste en un examen práctico oral y un examen escrito dividido en tres partes: conocimiento de la

⁴⁵ La Ley de Nacionalidad holandesa entró en vigor el 1 de enero de 1985 al sustituir a la ley de 1892. La última modificación es de 1 de enero de 2011.

⁴⁶ KLAVER, J; ODÉ, A. (2010). Op. cit, pp. 66.

sociedad holandesa, prueba de idioma y un examen práctico utilizando medios electrónicos. Las pruebas han sufrido ligeros cambios en su formato a partir del 1 de enero de 2013, por lo que las personas que han obtenido su permiso de residencia antes de esa fecha y estuvieran en los programas de integración anteriores pueden optar entre realizar los viejos exámenes o los nuevos. La posibilidad de elegir se ha establecido solo hasta el 1 de enero de 2015. Las personas que obtengan su permiso de residencia con posterioridad a esa fecha han de realizar, obligatoriamente, las nuevas pruebas.

La institución pública responsable del examen de integración cívica para la obtención de la nacionalidad es el Ministerio del Interior y Relaciones del Reino. La información general sobre el examen, e incluso ejemplos prácticos del mismo, está disponible en las páginas web correspondientes. El mercado ha desarrollado material didáctico específico para las personas analfabetas y para los diferentes niveles educativos. Las pruebas incluyen aspectos sobre la historia de los Países Bajos, su legislación, la política, la religión, el sistema de valores y determinados temas sociales como el trabajo, la salud, la educación o la vivienda.⁴⁷

2.2-Alemania

Alemania es el país más poblado de la Unión Europea. Tiene cerca de 82 millones de habitantes y más de la sexta parte vive en la parte oriental. En el norte y el este del país habitan las minorías danesa, frisona, romaní y sinti, y el pueblo sorbio, cada cual con su propia cultura, lengua, historia e identidad. Tras la Segunda Guerra Mundial, desde la década de los cincuenta, la economía alemana empezó a necesitar con urgencia mano de obra inmigrante. La mayoría de los trabajadores que emigraron a Alemania, entonces llamados “trabajadores invitados”, retornaron a sus países de origen en el sur y sudeste de Europa, pero un buen número sigue viviendo y trabajando allí. De igual modo permanecen muchos de los turcos que inmigraron posteriormente. El segundo grupo de inmigrados más numeroso es el de los oriundos retornados, esto es, inmigrantes de origen alemán procedentes de Europa del Este establecidos desde hacía muchas

⁴⁷ Esta información ha sido extraída de los resultados de una consulta *ad hoc* realizada en el marco de la Red Europea de Migración por el Punto Nacional de Contacto de Austria en septiembre de 2012, titulada “Tests de nacionalidad”.

generaciones en los países de la antigua Unión Soviética, en Rumanía y en Polonia, que retornaron a raíz del desmoronamiento de los sistemas comunistas.⁴⁸

Actualmente viven en Alemania más de 15 millones de personas con trasfondo migratorio, grupo que, según la definición de la Oficina Federal de Estadística, incluye a todos los inmigrantes y a los hijos nacidos en Alemania de padre o madre inmigrados. De ellos, siete millones son extranjeros y unos ocho poseen la nacionalidad alemana, bien por naturalización, bien por pertenecer a los cuatro millones de oriundos retornados. Por detrás de estos últimos, el grupo más numeroso es el de los inmigrantes turcos, con 2'5 millones de personas, seguido de los ex yugoslavos (1'5 millones). El número de musulmanes se estima en cuatro millones.⁴⁹

La política de inmigración alemana ha venido dominada por la existencia de un número muy importante de extranjeros residentes de larga duración que entraron en el país en la década de 1960. Tras la crisis económica de 1973, en cambio, Alemania cerró las puertas formalmente a nuevos inmigrantes laborales, pero a pesar de esa exclusión expresa, la población extranjera ha crecido constantemente a través de las vías de entrada no laboral (principalmente reagrupación familiar, asilo y residencia humanitaria). También por la situación jurídica especial de los nacionales turcos (gracias al Acuerdo de Asociación con la UE) y a la tradición de inmigración desde ese país; y en tercer lugar debido a la especial situación de los alemanes de origen que retornaron desde los países del Este tras la caída del muro de Berlín.

En los dos años previos a la aprobación, en julio de 2004, de la nueva Ley de Inmigración alemana (*Zuwanderungsgesetz*),⁵⁰ en vigor desde enero de 2005, esta posición política —reticente a la entrada de nuevos inmigrantes por razones laborales— se sometió a revisión a partir de una orientación consensuada que pretendía impulsar la llegada de sectores laborales de especial cualificación no cubiertos por los nacionales alemanes. La nueva ley descarta el recurso a contingentes o cuotas y sistemas selectivos

⁴⁸ BRUBAKER, R. (2001): *The Return of Assimilation? Changing Perspectives on Immigration and its Sequels in France, Germany, and the United States*. *Ethnic and Racial Studies*, vol. 24 (4), pp. 531–548.

⁴⁹ HECKMANN, F. (2003): «From Ethnic Nation to Universalistic Immigrant Integration: Germany», en HECKMANN, F; SCHNAPPER, D. (eds), *The Integration of Immigrants in European Societies. National Differences and Trends of Convergence*, European Forum Migration Studies, Lucius & Lucius, Stuttgart, pp. 45-78.

⁵⁰ El título completo de la ley en idioma alemán es “Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern”, y su traducción al español dice textualmente: Ley para controlar y restringir la inmigración y regular la residencia y la integración de los ciudadanos y los extranjeros de la UE.

de entrada laboral, pero mantiene en lo esencial el cierre de fronteras para la entrada de trabajadores no cualificados. Se trata de la primera normativa con rango de ley que regula todos los ámbitos de la política de migración, cambiando su anterior enunciado “Ley de régimen de los extranjeros” por el de “Ley de Inmigración”. Se asume así finalmente la existencia de una inmigración estable hacia Alemania frente a la concepción de la normativa previa que se basaba en el carácter temporal de este tipo de flujos.

Más concretamente, la reforma se centró en flexibilizar las posibilidades de entrada laboral para puestos cualificados, pero siempre a partir de ofertas individualizadas de trabajo; en la permanencia en régimen laboral de estudiantes formados en Alemania; y en una pretendida simplificación de los procedimientos de autorización. Igualmente se introdujeron algunas de las alternativas presentadas en el texto en cuanto a requisitos y obligaciones de integración sociocultural de los inmigrantes, a la vez que ciertas cláusulas que favorecieron la posibilidad de expulsar extranjeros en el marco de las políticas de protección de la seguridad nacional y frente al terrorismo. Por otro lado, la ley incide también en algunas instituciones características del derecho de extranjería alemán, reforzando la llamada “situación de tolerancia” o *Duldung* con un nuevo estatuto más formalizado para los extranjeros que no pueden ser expulsados, o introduciendo nuevas estructuras en forma de comisiones en los diversos *Länder* para la resolución de los casos más complejos.⁵¹

El debate anterior a la aprobación de la Ley de 2005 puso de relieve las carencias en materia de políticas de integración social de los extranjeros residentes. La filosofía de cierre de fronteras a la inmigración estable había provocado que la normativa alemana no se ocupara, hasta el momento, de las medidas de integración social de los residentes de larga duración más allá de su integración en el sistema de servicios públicos y prestaciones sociales generales. La reforma de la legislación abrió algunas vías en este sentido, tanto a través de una creciente apertura de las vías de nacionalización como mediante la introducción de políticas de fomento de la integración sociocultural. Como se verá a continuación, hay un evidente componente coercitivo en estas políticas debido a la introducción de los exámenes de lengua y

⁵¹ AJA FERNÁNDEZ, E; DÍEZ BUESO, L. (coord.) (2005): *La regulación de la inmigración en Europa*. Barcelona, Ed. Fundación la Caixa, colección Estudios Sociales, nº 17, 2005.

cultura obligatorios, pasando por la previsión de duras sanciones para el caso de no superarlos.

Esta legislación puso en marcha un programa de integración para nuevos inmigrantes que regulaba el derecho y el deber de recibir cursos de lengua alemana, denominados “cursos de integración” o *Integrationskurse*. También se ocupaba de la organización y provisión de los mismos, configurándolos como una obligación jurídica sobre la base de la formación lingüística y cívica para el conocimiento de la historia, la cultura y el ordenamiento jurídico alemán, pero incidiendo principalmente en el dominio del idioma, circunstancia que se entendió directamente vinculada a las posibilidades de integración.

Los programas de integración no eran entonces totalmente desconocidos en Alemania, pues ya existían algunos exclusivamente dirigidos a alemanes étnicos (*Spätaussiedler*), principalmente inmigrantes de Europa del este y la ex Unión Soviética. Estos cursos habían sido objeto de críticas por la ausencia de criterios y estándares comunes, por mantener separados a unos grupos de inmigrantes de otros y excluir a algunas categorías, y por la práctica imposibilidad de medir su impacto y eficacia dada la dispersión de criterios existente entre los diferentes proveedores y la falta de métodos de evaluación compartidos. Una de las novedades de la Ley de Inmigración de 2005 consistió en abrir los cursos a otras clases de nuevos inmigrantes, especialmente a los familiares reagrupados, que se convirtieron en los principales destinatarios de la novedosa medida. Además de considerarlo una vía de aumentar las posibilidades reales de integración, la normativa vinculó la superación del programa, en determinados supuestos, al mantenimiento de los permisos de residencia y al acceso a la residencia permanente.⁵²

Desde la entrada en vigor de la ley en 2005 ha habido varias modificaciones. La primera de ellas pretendía optimizar la eficacia de los cursos de integración, mejorando las condiciones para participantes y entidades ofertantes. Pero de mayor entidad fueron los cambios operados por la reforma que entró en vigor el 28 de agosto de 2007. Los puntos esenciales de esta última fueron la transposición de once directivas de la Unión Europea en materia de residencia y asilo, la inclusión de nuevas disposiciones para combatir los matrimonios ficticios y forzosos, el refuerzo de la seguridad interior, la aplicación de los acuerdos de la Conferencia de Ministros del Interior de los 16 *Länder*

⁵² VILLARREAL, F; CHAHIN, A. (2009). Op. cit, pp. 17.

en materia de nacionalidad, la agilización del establecimiento de emprendedores en el país y, ante todo, la regulación de diversas medidas para promover la integración de los inmigrantes residentes legales. En cuanto a este último punto, se introdujo la superación de un examen final como objetivo de los cursos y se obligó a participar en los mismos a los beneficiarios de las prestaciones no contributivas por desempleo. Asimismo, se amplió el grupo de participantes, dando cabida a ciudadanos alemanes con especial necesidad de integración y a todos los extranjeros no comunitarios que hubieran obtenido un permiso de residencia estable en otro país de la UE.

En Alemania, como en Holanda, también existen requisitos de integración previos a la partida, a su vez ligados a la reagrupación familiar desde la reforma de 2007. Las personas procedentes de un país no comunitario que deseen reunirse con su cónyuge alemán deben demostrar tener conocimientos del idioma correspondientes al nivel A1. Los cursos de alemán en el extranjero los imparte el Instituto Goethe y deben costearlos íntegramente los interesados. Este requisito no es de aplicación, sin embargo, a los hijos menores de edad de alemanes ni a los familiares de nacionales de la UE. La normativa que regula en Alemania la residencia de los ciudadanos de la UE y sus familiares no prevé la obligatoriedad de demostrar conocimientos de alemán ni para comunitarios ni para sus familiares nacionales de terceros Estados, lo que se traduce en que si el reagrupante es un ciudadano comunitario, los requisitos que se le exigen para poder reagrupar son más reducidos que para un ciudadano alemán.⁵³

Son varias las similitudes con el modelo holandés en esta cuestión, pero se diferencian en que el sistema alemán no exige pruebas de conocimiento de la sociedad alemana, sino únicamente un examen de idioma. Además están excluidos de realizar estas pruebas los nacionales de los mismos países de fuera de la UE que lo están en los Países Bajos, además de Israel. El requisito de superar las pruebas en el país de partida se exigía también para los familiares no comunitarios de ciudadanos de la Unión, pero fue suprimido en 2008 a raíz de que el Tribunal de Justicia de la UE dictaminara que ello violaba la Directiva de libre circulación.

Son tres las razones principales en las que el gobierno alemán fundamentó la introducción en la ley de las pruebas de idioma previas a la salida. La primera es que con ello se evitarían en buena medida los matrimonios forzosos; la segunda es la

⁵³ GREEN, S. (2007): *Divergent Traditions, Converging Responses: Immigration and Integration Policy in the UK and Germany*. German politics, vol. 16 (1), pp. 95-115.

facilitación de la integración social mediante la mejora de las competencias lingüísticas del inmigrante; y la tercera es que ello permitiría seleccionar los inmigrantes que están motivados para integrarse.⁵⁴

En Alemania no se cuestionó la imposibilidad de aplicar la medida por falta de infraestructuras adecuadas, ya que son los Institutos Goethe y otras instituciones autorizadas quien ofrecen los cursos y organizan los exámenes en 480 lugares de 108 países del mundo. El precio de los cursos ofrecidos por el Instituto Goethe oscila entre los 800 euros en Hong Kong y los 100 euros en Sarajevo. No existe el test de idioma a través de equipos de reconocimiento de voz, a diferencia de Holanda. El precio de inscripción para el examen varía entre los 40 euros en Nueva Delhi y los 120 euros en Rabat, siendo la media de 50 euros, en cualquier caso mucho más económico que en los Países Bajos. Por otra parte, aunque los que superan la prueba reciben el correspondiente certificado, un tribunal de apelación alemán ha decidido que éste no es necesario para obtener el visado, ya que el solicitante puede demostrar su conocimiento del alemán por otros medios, como por ejemplo una conversación con un empleado de la misión consular.⁵⁵

Volviendo a los cursos y pruebas de integración una vez la persona se encuentra en territorio alemán, de la misma manera que se explicaba en el modelo holandés, para poder participar en el programa es necesario que las autoridades locales lleven a cabo previamente una evaluación sobre el conocimiento lingüístico del inmigrante. En función de los resultados, la participación será voluntaria u obligatoria (ésta última solo para los extranjeros que accedan al país por reagrupación familiar). El artículo 44 de la Ley de Inmigración regula la obligatoriedad de asistir a un curso de integración, por ejemplo en aquellos casos en los que no sea posible la comunicación verbal básica o se trate de beneficiarios de prestaciones sociales. Los inmigrantes residentes que, por tener un escaso conocimiento del idioma aún viviendo mucho tiempo en Alemania, se vean obligados a participar en este programa, pueden sufrir una disminución del 10% en sus beneficios sociales si no asisten de forma regular a los cursos de integración. Por otro lado, la negativa a participar en el curso de integración se tendrá en cuenta a la hora de renovar su permiso de residencia.

⁵⁴ MICHALOWSKI, I. (2004). Op. cit, pp.31.

⁵⁵ GROENENDIJK, K. (2011). Op. cit, pp.13.

Una vez en el programa, el extranjero tiene que asistir a trescientas horas lectivas para llegar al nivel lingüístico básico, más otras trescientas horas para conseguir un nivel más avanzado que van unidas al curso cívico de sesenta horas. El conocimiento del alemán constituye un requisito esencial para obtener el título de residente de larga duración. Se exige en estos casos un nivel B1 según el MCERL. Sin embargo, se exime de esta obligación a los extranjeros comunitarios, extranjeros en situación de especial gravedad (enfermedad, discapacidad, etc.), extranjeros altamente cualificados, refugiados y nacionales de Australia, Israel, Japón, Canadá, Corea del Sur, Nueva Zelanda y EE.UU.

El nuevo reglamento de los cursos de integración de diciembre de 2007 permitió ampliar de 600 a 960 el número de horas lectivas para colectivos concretos (jóvenes, padres, mujeres y analfabetos). También se crearon cursos intensivos de 430 horas lectivas y ahora es posible repetir la segunda parte del curso de idioma para alcanzar el nivel B1. Desde comienzos de 2008, todos los cursos que se imparten utilizan el “currículo estándar para los cursos de orientación”, y a partir de 2009 las distintas pruebas han sido sustituidas por un examen escalonado y unificado para toda Alemania.

La Oficina Federal de Migración y Refugiados (BAMF), organismo autónomo adscrito al Ministerio del Interior, concentra la mayor parte de las responsabilidades de planificación y gestión de este sistema asumiendo funciones como la planificación de los cursos, la acreditación de los centros proveedores, la aprobación de los profesores, la aprobación de los textos y materiales pedagógicos, la aceptación de las solicitudes de admisión (cuando se hacen por iniciativa voluntaria del inmigrante), la planificación de las pruebas, así como el seguimiento de la implementación de los cursos a través de sus 23 oficinas regionales. Sin embargo, existen considerables diferencias regionales en lo relativo a la colaboración de estas oficinas con otros organismos (departamentos de extranjería, agencias locales de empleo y municipios).⁵⁶

Dos de los temas que han suscitado mayor debate en Alemania al respecto de la implantación de estos programas han sido los relativos a las sanciones en caso de incumplimiento, y los relativos a su financiación. En cuanto al primer dilema, se ha

⁵⁶ COLLET, E. (2011): *Immigrant Integration in Europe in a Time of Austerity*. Migration Policy Institute, marzo 2011. Recurso electrónico. Acceso el 1 de noviembre de 2013: <http://www.migrationpolicy.org/pubs/TCM-integration.pdf>

optado por mantener el llamado “sistema de sanciones positivas”, consistente en que si el extranjero supera con éxito los cursos, ello redonda en una reducción de los plazos necesarios para la naturalización, que bajan de ocho a siete años. Existen también algunas sanciones negativas, pero no tienen especial relevancia, pudiendo consistir en una ligera reducción de las prestaciones sociales en caso de no asistencia. Solo en casos muy concretos el incumplimiento de los cursos podría conllevar la no renovación de un permiso temporal o la denegación de uno de larga duración.

La asistencia a los cursos puede ser obligatoria para los ciudadanos no comunitarios recién llegados y aquellos cuya falta de competencia lingüística supone un obstáculo para su integración en el mercado laboral. Sin embargo, son voluntarios para los ciudadanos alemanes y de la UE, los ciudadanos no comunitarios que estén fuera de los grupos anteriores y los reasentados. La República Federal de Alemania corre con gran parte de los gastos del curso de integración, teniendo que aportar el participante 1'20 euros por cada hora lectiva como contribución a los gastos. Por cada bloque de 100 horas deben pagarse 120 euros directamente al titular del curso antes de que empiecen las clases. Hay casos en los que puede eximirse del pago de esta cantidad, como son los supuestos en que se esté percibiendo un subsidio de desempleo o una ayuda de los servicios sociales. Si el examen final se aprueba dentro de un plazo de dos años, es posible solicitar la devolución de la mitad de la contribución a los gastos. También existe la posibilidad de que se reintegren total o parcialmente los gastos de desplazamiento, cuando la participación en el curso tenga carácter obligatorio.

Además de los cursos normales de integración, el reglamento permite cursos para colectivos específicos, en concreto, cursos de integración para jóvenes dirigidos a menores de 27 años que ya no estén en edad escolar. El objetivo es preparar a los participantes para que puedan acceder a una escuela superior o universidad. También cursos de integración para mujeres y padres que por obligaciones familiares o razones culturales no pueden participar en un curso normal de integración. Y cursos de integración y alfabetización para quienes no sepan leer o escribir o no tengan capacidades suficientes para participar en un curso normal.⁵⁷

Desde la puesta en marcha de los cursos de integración, la BAMF ha acreditado a más de dos mil proveedores. El 80% dispone de una experiencia de al menos 10 años

⁵⁷ La información ha sido extraída de la página web oficial de la Oficina Federal de Migración y Refugiados (BAMF).

en este ámbito. El reparto regional corresponde en gran medida a la presencia de extranjeros en los respectivos *Länder*. Según los datos de la BAMF, el mayor grupo de proveedores lo constituyen las universidades públicas (27%), seguidas de academias privadas de idiomas (18%).

La implicación de los agentes sociales a nivel regional y municipal es un factor decisivo, pero también las agencias locales de empleo tienen una importancia central para facilitar el acceso al mercado laboral de los extranjeros una vez finalizado un curso de integración. Los cursos se consideran el primer eslabón para lograr una integración real, razón por la que muchas agencias locales ofrecen programas y actuaciones complementarias, financiadas en gran parte por el Fondo Social Europeo. Además, los cursos están conectados con la denominada “asesoría inicial para inmigrantes”, creada asimismo por la Ley de Inmigración de 2005. La mayoría de los proveedores tiene un contacto estable y habitual con los centros de asesoramiento, lo que puede abarcar desde las visitas periódicas *in situ* por parte de un asesor, hasta la formalización de convenios entre centros de asesoramiento y proveedores.

Las redes regionales son fundamentales para la puesta en marcha y el éxito de los cursos de integración. Estas redes se crean entre los organismos mencionados: departamentos de extranjería, proveedores, centros de asesoría, agencias locales de empleo y municipios. La existencia de estas redes no solo facilita el reclutamiento de extranjeros que puedan participar en los cursos, sino también la mejora de la calidad de los mismos. El hecho de que los cursos de integración formen parte de una estrategia municipal en la que participan estos organismos aumenta la predisposición para organizarlos, deriva en una mayor transparencia de la oferta, reduce las situaciones de competencia entre proveedores, fomenta la creación de medidas adicionales y posteriores a los cursos y facilita la realización simultánea de exámenes finales unificados.⁵⁸

En cuanto a las medidas de integración dirigidas a la obtención de la nacionalidad, en septiembre de 2008 se introdujo en la Ley de Nacionalidad alemana el examen de ciudadanía, según la cual quienes soliciten la nacionalidad deben demostrar suficiente conocimiento del sistema legal, de las estructuras sociales y de las condiciones de vida en Alemania. Estos conocimientos se acreditan con la superación de una prueba o examen de ciudadanía. El examen puede repetirse las veces que sea

⁵⁸ VILLARREAL, F; CHAHIN, A. (2009). Op. cit, pp. 19.

necesario, siendo siempre gratuito. La página web de la BAMF ofrece toda la información necesaria sobre los cursos y sobre las pruebas (lugares y entidades que los imparten, precios, horarios, ejemplos de test, etc.). Además, hay numerosas publicaciones disponibles en las librerías alemanas para preparar el examen de ciudadanía. Actualmente, los cursos son impartidos tanto por centros de formación de titularidad pública como por organizaciones privadas comerciales y no lucrativas.

Por lo que respecta al examen de nacionalidad, el interesado debe responder a un total de 33 preguntas, 30 de las cuales son comunes para todo el país y 3 son específicas del *Länder* o Estado Federado en el que reside el solicitante. Las preguntas proceden de una base de 310 cuestiones que previamente fueron publicadas, junto con el plan de estudios, por el Ministerio del Interior en un anexo a la Ordenanza sobre el examen de ciudadanía. El curso se compone de tres módulos. El primero de ellos se titula “La vida en una democracia” y trata sobre las formas y la importancia de la participación de los ciudadanos en la vida política y en la sociedad alemana. En el segundo módulo, titulado “Historia y Responsabilidad”, se presentan los principales hitos de la historia alemana reciente así como la evolución de la República Federal de Alemania en relación con la unificación europea. La última parte del curso es la de "Pueblo y Sociedad", e incluye aspectos básicos de la vida social y cultural en Alemania.

Según todo lo estudiado, cabe afirmar que nos encontramos ante dos modelos muy similares en su concepción y estructura, el holandés y el alemán. En ambos se dan cada una de las características hacia las que están convergiendo las medidas de integración que progresivamente se implementan en los Estados miembros de la UE. En ambos casos hay una oferta de cursos voluntarios, pero también tienen carácter obligatorio en una amplitud de supuestos. Esta obligatoriedad va unida al establecimiento de un sistema de sanciones en caso de no asistencia a los cursos. En Holanda y en Alemania existen condiciones de integración previas a la partida, por lo que hay una clara filosofía de restricción y selección de flujos. También en los dos modelos se exige expresamente de cumplir las condiciones y medidas de integración a nacionales de determinados países.

2.3-Francia

En 1999 había en Francia algo más de cuatro millones de residentes extranjeros, lo que suponía el 7'4% de la población total, pero más de un millón y medio de antiguos inmigrantes habían obtenido la nacionalidad francesa en las últimas décadas y medio millón eran ciudadanos negros provenientes de los departamentos y territorios de ultramar. Los principales países de origen de los extranjeros eran Argelia, Portugal, Marruecos, Italia, España, Túnez y Turquía. Francia tenía la población musulmana más importante de Europa con 2 millones y medio en 1990 y 5 millones en 2007. En el año 2010 la cifra se situaba en algo más de siete millones de residentes extranjeros, es decir, el 11'1% de la población. Francia ocupa el sexto lugar en el mundo en proporción de personas de origen inmigrante, detrás de los Estados Unidos, Rusia, Alemania, Arabia Saudita y Canadá.⁵⁹

Suele elegirse a Francia, junto con el Reino Unido y Alemania, como uno de los “modelos” más característico de las políticas de inmigración practicadas hasta ahora en la UE. Según la catedrática de sociología Rosa Aparicio Gómez, tres podrían ser los temas que se cruzarían a la hora de hablar sobre estas políticas, a saber, las cuestiones que pertenecen al enraizamiento de las políticas migratorias en las tradiciones cívicas de cada país, las cuestiones relacionadas con las normas sobre políticas migratorias oficialmente consensuadas por todos los Estados miembros, y las cuestiones que se refieren a las formas concretas y prácticas que estas políticas toman en los distintos países. Este último elemento vendría más determinado en algunos casos por las tradiciones cívicas y en otros casos por la normativa europea.

Cada uno de los países europeos habría desarrollado formas especiales de convivencia, tolerancia, identidad nacional y cohesión social antes de recibir a los actuales inmigrantes. Por ejemplo, el patriotismo francés no era como el inglés o el alemán cuando empezaron los flujos migratorios más recientes. De hecho, el posicionamiento de los naturales de cada país ante los suyos y los otros pesó de manera decisiva a la hora de concebirse las políticas migratorias por los legisladores y los gobiernos. El hecho de que se tome conciencia de los diferentes ideales de convivencia cívica en cada territorio cuando se avanza en el debate, es una de las razones que ha

⁵⁹ Fuente de los datos : INSEE (Institut National de la Statistique et des Études Économiques).

llevado a diferenciar una serie de patrones o modelos al tratar de las políticas migratorias.⁶⁰

Constituye la expuesta una de las razones por las que no suele hablarse de un modelo español o de un modelo italiano, y es que en España e Italia, cuando los planteamientos de las políticas migratorias se fueron concretando, no habían tomado forma unas representaciones sociales compartidas de la inmigración cuyos rasgos pudieran iluminar el debate. Cuando en estos países comenzaron a depurarse los planteamientos políticos al respecto de la inmigración, apenas asomaban los primeros flujos significativos de inmigrantes y la población no había desarrollado un sentir común con relación a las nuevas situaciones. De ahí que resulte lógico que los franceses, como los ingleses y los alemanes, empezaran a hablar de su convivencia con los inmigrantes teniendo ya en su mente una idea previa de cómo tendría que ser tal convivencia, y que usaran esa idea sin tener en cuenta que no era independiente de su contexto socio-cultural ni le faltaban zonas oscuras en cuanto a su alcance y justificación.⁶¹

Los tres modelos referidos, junto con el holandés, son los que han adquirido un protagonismo propio en el debate europeo sobre las migraciones. Pero para ello han influido otras razones como sería, por una parte, el peso que tienen en la UE estos países al tratarse de modelos que se han llevado a la práctica consecuentemente, pudiendo constatarse sus derivaciones políticas y humanitarias. Y por otra parte, el manejar ideales cuya puesta en práctica roza cuestiones candentes. Por ejemplo, al modelo francés se le critican las dificultades para resolver conflictos derivados de la pertenencia cultural o nacional de las personas inmigradas debido a la tendencia a igualar muy fuertemente a este colectivo con los nativos.⁶²

Cuando en los años 50 tomaron forma los actuales flujos migratorios hacia Europa, las naciones que recibieron más inmigrantes respondieron a ello conforme a sus propias tradiciones políticas de convivencia. Así es como se originaron los llamados modelos migratorios francés, inglés y alemán. Pero en los años 70 comenzaron a imponerse normas comunes de actuación en la UE que se orientaron principalmente

⁶⁰ BERTOSSI, C. (2003): *La ciudadanía francesa: Debates, límites y perspectivas*. Revista de Occidente, nº 268, pp. 82-101.

⁶¹ APARICIO GÓMEZ, R. (2000): *Inglaterra, Francia, Alemania, tres caminos para las políticas migratorias*. Documentación social, nº 121, pp. 33-55.

⁶² Para una información más detallada puede verse SOLANES CORELLA, A. (2013): *Human Rights and Conflicts in European Multicultural Societies*. Migraciones Internacionales, vol. 7 (1), pp. 69-100.

hacia el control de las fronteras, de manera que fuera posible contener el número de entradas en un nivel manejable para poder gestionar mejor la integración, así como en políticas de ayuda al desarrollo de los países de origen que sirvieran para aliviar las presiones migratorias. Y es precisamente a mediados de los setenta cuando se tomó conciencia en Francia de que la inmigración laboral, percibida hasta entonces como temporal, había evolucionado hacia una inmigración duradera y estable en la que la integración de los inmigrantes tuvo que pasar a formar parte de la agenda pública antes de convertirse en tema de debate político. Esta estancia duradera no era, sin embargo, un nuevo fenómeno, pues el enraizamiento de los inmigrantes es una realidad mucho más antigua, ya que desde finales del siglo XIX había contribuido a crear el denominado “crisol francés”. Durante la tercera República, la integración se asoció a la nacionalidad francesa, facilitada por las sucesivas leyes, hasta el punto de acabar vinculando, en cierta manera, la política de nacionalidad y la de integración. En consecuencia, la ley de 1889 —que confería la nacionalidad francesa a los extranjeros nacidos en territorio francés—, era una suerte de ley sobre integración, ya que integraba extranjeros a la nación y los transformaba en ciudadanos.⁶³

En junio de 1988, con el retorno de la izquierda al poder, la palabra “integración” se convierte en el término oficialmente consagrado para hablar de la inmigración legal y sedentaria, y se abandona definitivamente el de “inserción”. En Francia han formado parte del discurso político los términos asimilación, inserción e integración, prevaleciendo este último y derivando finalmente en el concepto de integración republicana o modelo francés de integración, el cual se fundamenta en el principio de igualdad y se opone a la “lógica de las minorías” y al reconocimiento de las comunidades.

Francia fue uno de los primeros países en llamar a la política de inmigración “política de integración”. Al haber adquirido especial relevancia la política de inmigración durante los años ochenta, los partidos mayoritarios crearon el Alto Consejo para la Integración (HCI). Este organismo consultivo definió la integración como un proceso dinámico e inscrito en el periodo de adaptación a la sociedad de aquel extranjero que tiene la intención de quedarse en Francia. Entendieron que este proceso implicaba la incorporación de las diferencias en un proyecto común y no, como en el

⁶³ LOCHAK, D. (2006): *L'intégration comme injonction. Enjeux idéologiques et politiques liés à l'immigration*. Cultures & Conflits, n° 64, pp. 131-147.

caso de la asimilación, en su supresión, o como en el caso de la inserción, en la garantía protectora de su permanencia.⁶⁴

La lectura de los informes sucesivos del HCI permite averiguar el momento justo en el que el discurso sobre la inmigración y la integración, contagiado por el debate político y el ambiente erudito, incorporó la “República” a su léxico. El primer informe de 1991 se titulaba “Por un modelo francés de integración”, pero fue dos años más tarde cuando se consagró definitivamente el concepto con el informe titulado “*L’intégration à la française*”. En él se afirmaba que el modelo francés de integración, fundamentado en el principio de igualdad, se oponía a la “lógica de las minorías” y al reconocimiento de las comunidades. En este informe de 1993 se definía la integración como un proceso que implica la participación activa en la sociedad del conjunto de todos los hombres y mujeres con intención de vivir de forma duradera en Francia. Se aceptaba la existencia de especificidades y diferencias culturales, pero se ponía el acento en las similitudes y convergencias, dentro del respeto y la igualdad de derechos y deberes, y ello con el fin de asegurar la cohesión del tejido social. En este punto, no se hacía referencia ni a la República ni al modelo republicano, siendo en el informe del HCI de 1998 sobre la escuela cuando se mencionaría por primera vez.⁶⁵

Los sucesivos informes constataban que en Francia se estaba produciendo una concentración en guetos de las comunidades de inmigrantes, así como un repliegue comunitario en busca de seguridad ante un mundo cargado de incertidumbres. Ello estaba derivando en reivindicaciones identitarias de esos grupos en el ámbito público, sobre todo en la escuela, los hospitales y las Administraciones públicas, y estaba reavivando el debate sobre cuál era el modo más adecuado para lograr la integración. El modelo tradicionalmente adoptado en Francia es el de la asimilación voluntarista,

⁶⁴ El HCI fue creado por el Decreto nº 89-912, de 19 de diciembre de 1989, de creación del Alto Consejo de la Integración (JORF de 23/12/89) y en su origen estaba compuesto por veinte miembros. Cada año, este organismo elaboraba un informe sobre cuestiones relativas a la integración de los residentes extranjeros o de origen extranjero, que entregaba al Primer Ministro francés. Entre sus funciones se encontraba la de proporcionar asesoramiento y formular propuestas en torno a esta materia. El Decreto de 31 de marzo de 2006, en vista de la popularidad que este organismo había adquirido en el debate público, amplió sus atribuciones, de manera que a partir de entonces le correspondía la preparación y el seguimiento del Comité Interministerial para la Integración, la organización y el impulso del diálogo público sobre temas de integración en el ámbito europeo e internacional, y la fijación de los mecanismos de gobernanza de la política de integración en Francia. Desde el 24 de diciembre de 2012, el Presidente y los miembros del HCI han cesado en sus funciones, aunque el órgano como tal sigue existiendo y continúa emitiendo informes. Actualmente está pendiente la concreción de su organización y sus competencias, las cuales se decidirán tras los debates iniciados por el Gobierno sobre la refundación de la política de integración, cuyas conclusiones se harán públicas a finales de 2013.

⁶⁵ GUIRAUDON, V. (2008). Op. cit, pp. 3.

matizada por la tolerancia respecto a las prácticas privadas de la diversidad. Pero desde los años ochenta, los defensores de un republicanismo radical dominaron progresivamente el debate sobre esta cuestión, proponiendo reafirmar la laicidad de las instituciones como un aspecto concreto de la neutralidad del Estado, por considerar que ésta sería la forma más adecuada de lograr la convivencia dentro de la tolerancia y el respeto por la diversidad cultural y religiosa.

Las formas de acomodo social y político del pluralismo religioso han ido cambiando en función de los diferentes contextos históricos, sociales y políticos. La separación entre Iglesia y Estado, entre política y religión, ha adoptado distintas formas en las sociedades contemporáneas en función de la historia de cada país. Uno de los principios rectores de la política francesa de integración de la diversidad ha sido y continúa siendo la laicidad republicana, que establece una radical separación entre ambas instancias. En los primeros años de este siglo, la cuestión adquirió un notable protagonismo en el debate político y social acerca de la mejor manera de integrar en la sociedad francesa a los inmigrantes procedentes de países islámicos, y ello a raíz de la llamada “guerra del velo”.⁶⁶ De hecho, la aparición definitiva de la “República” se produce en 2001, cuando el HCI decide interesarse por el “Islam en la República” y estudiar la compatibilidad entre la religión musulmana y los valores republicanos — entre los que el laicismo es uno de los más importantes—, así como por las posibilidades de combinar la expresión de pertenencia a una religión con el respeto a las reglas de funcionamiento de la escuela republicana.⁶⁷

Como se ha expresado en otras partes de este trabajo, no se puede focalizar la integración de los inmigrantes en los aspectos culturales, lo que quizá constituye el defecto fundamental de la estrategia de la laicidad. La integración de los inmigrantes en nuestra sociedad no depende tanto de los aspectos culturales, no es tanto una cuestión de adaptación cultural como, sobre todo, un proceso de equiparación de derechos y deberes, de desarrollo de una auténtica igualdad de oportunidades y de trato, de acceso a un estatus laboral normalizado y a los cauces de participación habituales con los que cuenta la sociedad. En las condiciones legales y socio-laborales de los inmigrantes se

⁶⁶ INNERARITY, C. (2005): *La polémica sobre los símbolos religiosos en Francia. La laicidad republicana como principio de integración*. Revista Española de Investigaciones Sociológicas, vol. 111, pp. 139-161.

⁶⁷ Pueden consultarse todos los informes del HCI en su sitio web oficial. <http://www.hci.gouv.fr>

encuentra la clave de muchos de los problemas de integración y convivencia, y en esta dirección deben apuntar las soluciones.⁶⁸

Con el informe del HCI de 2004, sobre “El contrato y la integración”, se alcanzó un nivel más, ya que no se trataba solamente de la laicidad republicana, sino también de la escuela y la filosofía republicana, de una instrucción auténticamente republicana, del régimen republicano, de la ambición republicana, del derecho político republicano de la ciudadanía, de la ley común republicana, del contrato republicano, etc. La combinación de los conceptos de “República” y de “integración” tiene un significado y un impacto ideológico. De hecho, da a entender que aquello que es republicano es necesariamente integrador y, de forma recíproca, que la integración no puede ser sino republicana. Esto es, precisamente, lo que viene a significar el concepto de “modelo republicano de integración”. Por su parte, el *Contrat d’Accueil et d’Intégration en France* (CAI) se presentó sobre este fondo de República omnipresente: un contrato que todo extranjero que llegue a Francia para trabajar y vivir tendría de firmar con el Estado. Fue este informe del HCI un documento muy crítico sobre la acogida de inmigrantes y su integración en el que se constataba que las políticas de integración de los últimos treinta años habían fracasado. Y fueron las revueltas de octubre y noviembre de 2005 en los *banlieue* (suburbios franceses) lo que supuso la culminación de ese sentimiento de fracaso.⁶⁹

Los primeros esbozos del Contrato de acogida francés comenzaron tras las elecciones presidenciales de 2002, con una nota de Yves Jégo, diputado del UMP del Departamento Seine-et-Marne, publicada el 9 de octubre y titulada “Por una nueva política de integración”. En ella proponía una nueva lógica de contrato entre el recién llegado y la República bajo la forma de un “contrato de llegada” de una duración de tres o cuatro años, y que estableciera una serie de obligaciones (aprender la lengua nacional, respetar las leyes del país, etc.). Esta fase inicial iría seguida de un nuevo contrato, llamado de “enraizamiento”, de quince años de duración, que conferiría nuevos

⁶⁸ DE LUCAS MARTÍN, J. (2005): *La integración política como condición del modelo de integración*. Revista Documentación Social, nº 139, Cáritas Española, pp. 53-72.

⁶⁹ Para más información sobre estas revueltas, ver MESTRIES, F. (2007): *La revuelta de los hijos de inmigrantes africanos en otoño 2005: crisis de la integración republicana francesa*. Revista Migración y Desarrollo, segundo semestre, pp. 129-155; así como ESEVERRI MAYER, C. (2007): *La “revuelta urbana” de los hijos de los inmigrantes en Francia*. Revista Migraciones Internacionales, vol. 4 (2), pp. 189-200.

derechos, como el derecho a voto y la posibilidad de adquirir la nacionalidad de forma más rápida.

Esta idea embrionaria fue retomada por el entonces Presidente de la República Jacques Chirac en Troyes, el 14 de octubre, cuando afirmó que deseaba que cada recién llegado se comprometiese con un verdadero contrato de integración. Unos días más tarde el Primer Ministro Jean-Pierre Raffarin se mostró partidario de la medida durante la inauguración de un nuevo HCI, cuya presidencia fue confiada a Blandine Kriegel. En enero de 2003, el Comité Interministerial para la Integración, inactivo desde 1990, volvió a ponerse en marcha y presentó un programa de cincuenta y cinco medidas cuya propuesta estrella era el Contrato de acogida e integración para los recién llegados. En síntesis, el CAI se concreta en la obligación del inmigrante de respetar los valores franceses, entre ellos la laicidad del Estado, asumiendo que Francia es una democracia, un país de derechos y deberes y un país de igualdad. Asimismo, la firma del contrato significa adquirir el compromiso de asistir a sesiones formativas sobre las instituciones y las leyes francesas y, si fuese necesario, a clases de lengua.⁷⁰

La formación cívica constaba y consta, aún hoy, de una presentación de las instituciones francesas y de los valores de la República, especialmente el de la igualdad entre hombres y mujeres y el laicismo. La firma y el respeto del contrato constituyen paralelamente criterios que permiten la apreciación de la condición de integración republicana para acceder al estatus de residente permanente, requisito previsto por las disposiciones de la Ley sobre control de la inmigración, la residencia de extranjeros en Francia y la nacionalidad, de 26 de noviembre de 2003. La fusión entre la integración y las leyes policiales se asumió abiertamente con esta normativa.⁷¹

En comparación con el caso holandés o alemán, la evolución de la formación voluntaria hacia la obligatoria y de las sanciones menores a las más graves por incumplimiento se produjo de una manera más gradual. En el primer año de existencia del CAI, alrededor del 90% de los recién llegados firmaron el contrato, pero sólo el 65% de los que se les recomendó la realización de un curso de francés, lo hizo. Ello supuso un impulso para la adopción del CAI obligatorio, siendo la Ley de la inmigración y la integración, de 24 de julio de 2006, promovida por el entonces Ministro del Interior

⁷⁰ LOCHAK, D. (2006). Op. cit, pp. 137.

⁷¹ Loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003, relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité (JO de 27/11/03).

Nicolas Sarkozy, la que le otorgó definitivamente este carácter, hasta entonces opcional.⁷²

Actualmente, tras las modificaciones introducidas en diferentes textos legislativos por la Ley de la inmigración, la integración y la nacionalidad, de 16 de junio de 2011,⁷³ la firma del contrato es obligatoria, con carácter general, para todos los extranjeros nacionales de terceros países residentes legales recién llegados a Francia mayores de 18 años, y para aquellos entre 16 y 18 años que, habiendo entrado de forma regular, sean beneficiarios de alguno de los siguientes títulos:

1) Visado de larga estancia para trabajadores asalariados o permiso de residencia temporal que autorice el ejercicio de una actividad profesional (salvo casos de exención).

2) Visado de larga estancia o permiso de residencia temporal para científicos e investigadores.

3) Permiso de residencia temporal para actividades artísticas y culturales.

4) Visado de larga estancia o permiso de residencia temporal en el supuesto de tener lazos personales o familiares con Francia (salvo casos de exención).

También es obligatoria su firma para aquellos titulares de un permiso de residencia permanente (de 10 años), o de un permiso de residencia de larga duración-UE. Pero quedarían fuera de la obligación de firmar el CAI los titulares de un permiso de residencia para profesionales altamente cualificados, los trabajadores transnacionales y los titulares de tarjeta azul-UE, así como sus cónyuges e hijos. También los extranjeros no comunitarios que han asistido a una institución francesa de educación secundaria en el extranjero durante al menos tres años, y los que han cursado estudios superiores en Francia durante al menos un año. Tampoco tienen que firmarlo los extranjeros entre 16 y 18 años nacidos y residentes legales en Francia que reúnan las condiciones para acceder a la nacionalidad francesa o para obtener un permiso de residencia permanente; los trabajadores temporeros y estacionales; el cónyuge e hijos de los residentes científicos e investigadores que vayan a permanecer en Francia por menos de un año; y aquellos que no tengan intención de establecerse de forma duradera, particularmente los estudiantes.

⁷² Loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006, relative à l'immigration et à l'intégration (JO de 24/07/06).

⁷³ Loi n° 2011-672 du 16 juin 2011, relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité (JO de 17/06/11).

La presentación y explicación del CAI tiene lugar en una entrevista personal a la que el extranjero es convocado por el representante local competente de la Oficina Francesa de la Inmigración y la Integración (OFII). En una sesión que suele durar media jornada se comprueba su nivel de francés, sus necesidades laborales, sus posibilidades de obtener la cobertura de la seguridad social y, en su caso, su necesidad o no de obtener ayudas para el alquiler de una vivienda. El contrato, traducido en su caso a un idioma que comprenda, es firmado al final de la entrevista por el interesado (y su representante legal en caso de ser menor de edad), así como por el prefecto que emitió el permiso de residencia o por el del lugar donde reside si es titular de un visado de larga duración, o si se trata de un menor entre 16 y 18 años. Al firmar, el extranjero se compromete a participar en la formación que le ha sido propuesta.

El aprendizaje contiene un bloque de instrucción cívica, de entre una y seis horas de duración dependiendo de las necesidades de la persona, y un bloque de instrucción lingüística. La sesión de seis horas incluye el visionado de un vídeo titulado “Vivir en Francia” con el que se pretende proporcionar conocimientos básicos sobre determinados aspectos esenciales de la vida diaria y el acceso a los servicios públicos (salud, escuela, formación de adultos, empleo, vivienda, servicios de guardería, etc.). En esta sesión formativa se habla de los valores de la República Francesa (incluyendo el laicismo, la igualdad entre hombres y mujeres, las libertades fundamentales y el sistema educativo), así como de la organización y funcionamiento del Estado francés y de sus instituciones.⁷⁴

En cuanto al conocimiento del francés, si en la entrevista inicial se detecta que el nivel escrito y hablado es suficiente, se le remite al extranjero un certificado eximiéndole de la obligación de aprender el idioma. Por el contrario, si sus conocimientos no se consideran adecuados, se le ofrecen hasta 400 horas gratuitas de clase, al final de las cuales realizará un examen para obtener el Diploma inicial de lengua francesa (DILF). Estos cursos son íntegramente financiados por la OFII, pero debe costearlos el propio inmigrante en caso de no superarlos y tener que examinarse de nuevo.⁷⁵ Curiosamente, sólo alrededor de un tercio de los recién llegados (se entiende

⁷⁴ SOLANES CORELLA, A. (2009): *¿Integrando por Ley?: de los contratos europeos de integración a la Ley Valenciana 15/2008*. Revista de Derecho Migratorio y Extranjería, nº 20, marzo 2009, pp. 47-75.

⁷⁵ La organización de los cursos formativos estaba antiguamente en manos de la ANAEM (Agencia Nacional para la Acogida de Extranjeros e Inmigración), que se estableció al mismo tiempo que el contrato. Pero la Ley de impulso de la vivienda y lucha contra la exclusión, de 25 de marzo de 2009, sustituyó la ANAEM por la OFII, dándole nuevas y mayores competencias en integración, y siendo hoy

extranjeros con autorización de residencia) son objeto de inscripción en un curso de lengua francesa. Pero esto es debido a que la mayoría habla francés en su país de origen, siendo esta característica claramente distintiva de otros sistemas como el holandés o el alemán, donde la adquisición del lenguaje es un problema mucho más acuciante.⁷⁶

La superación del examen de idioma da derecho a obtener un certificado de asistencia a los cursos, que se remitirá a su vez al prefecto competente para su firma, y ello con el objeto de ser valorado en el momento de renovar la autorización de residencia temporal, siempre en caso de que se hayan respetado los compromisos asumidos en el marco del contrato. En el supuesto de que el inmigrante no participe en los cursos de formación establecidos o los abandone “sin motivo legítimo”, éste puede ser rescindido. Igualmente, el prefecto tiene en cuenta el cumplimiento del contrato para la apreciación de la condición de integración republicana del extranjero en la sociedad francesa prevista para la concesión de la tarjeta de residente permanente. La duración del contrato es inicialmente de un año, si bien puede prolongarse excepcionalmente por otro más cuando así lo estime oportuno la prefectura, si ello fuera necesario para completar la formación. En caso de incumplimiento de los términos del contrato, el permiso de residencia podría no ser renovado, o puede afectar a los procesos de reagrupación familiar o a la obtención de la tarjeta de larga duración-UE.

También hay que tener en cuenta la existencia del *Contrat d'accueil et d'intégration pour la famille* (CAIF), dirigido al reagrupante y a su cónyuge (en su caso), en los supuestos en que sus hijos se hayan beneficiado de un procedimiento de reagrupación familiar. Este contrato es también obligatorio y complementa al CAI, teniendo como finalidad preparar a toda la familia para “la integración republicana en la sociedad francesa”. Específicamente contiene formación sobre los derechos y deberes de los padres y sobre la escolarización obligatoria para menores de entre 6 y 16 años. Los cursos incluyen nociones sobre la patria potestad, la igualdad entre hombres y mujeres, la protección del menor y los principios que rigen el sistema educativo en

en día el único organismo estatal que se ocupa de la inmigración legal en Francia. Junto a este organismo, la Agencia Nacional para la Cohesión social y la Igualdad de oportunidades (ACSE) se encarga propiamente de la integración de las personas inmigrantes ya establecidas, constituyendo así una clara diferenciación entre ésta y la política de admisiones y acogida francesa. Corresponde a la ACSE arbitrar medidas relativas a la integración y luchar contra la discriminación y por la igualdad de oportunidades.

⁷⁶ MICHALOWSKI, I. (2007): «Modelos de acogida en Alemania, Francia y los Países Bajos: diseño y efectividad de los programas de acogida e integración», en Biles, J.; Michalowski, I. y Winnemore, L. *Políticas y modelos de acogida. Una mirada transatlántica: Canadá, Alemania, Francia y los Países Bajos*, Serie Migraciones, nº 12, Fundación CIDOB, Barcelona, pp. 67-92.

Francia. Este contrato también es firmado por el mismo prefecto que ha expedido las autorizaciones de residencia para la reagrupación familiar.

En cuanto a las condiciones previas a la partida, la normativa francesa contiene una serie de disposiciones dedicadas a ellas que afectan al cónyuge y a los hijos del nacional de un tercer Estado que ha solicitado reagrupar a sus familiares.⁷⁷ Las medidas previstas en el modelo francés no han alcanzado el nivel de desarrollo y de obligatoriedad que sí tienen en los dos sistemas anteriormente estudiados y, paralelamente, su no superación no supone necesariamente la denegación de los visados por reagrupación familiar. Las medidas preparatorias previas a la partida, tal y como están concebidas en el ordenamiento jurídico galo, deben desarrollarse durante la tramitación de los visados y no pueden suspender los trámites por más de seis meses. Comprenden una evaluación (oral y escrita) del nivel de conocimiento de la lengua francesa y de los valores de la República, y si se estima necesario tras dicha evaluación, los familiares afectados deben seguir unos cursos (cívicos y de idioma, según los casos), que han de comenzar antes de transcurridos dos meses desde la realización de las pruebas, seguidos de una nueva evaluación.

La duración del curso de francés tiene un mínimo de 40 horas, dependiendo su duración de los resultados obtenidos en el test de evaluación previo. La duración de la formación sobre valores de la República es de 3 horas e incluye material sobre la igualdad de género, el laicismo, las libertades civiles y la educación de los niños. Al final de la formación se realiza una segunda evaluación y se emite el correspondiente certificado de asistencia. Si se comprueba que el interesado no ha alcanzado el nivel requerido de francés, esta circunstancia se hace constar en el certificado para que sea tenida en cuenta en la entrevista previa a la firma del CAI, una vez en suelo francés. Los cursos son gratuitos, siendo la OFII la encargada de proveer y financiar los dispositivos necesarios, delegando en otros organismos públicos en aquellos países en que esta Oficina no tiene representación.⁷⁸

⁷⁷ Orden de 1 de diciembre de 2008, sobre la evaluación en el país de residencia del nivel de conocimiento, por parte del extranjero, de la lengua francesa y los valores de la República, así como de la formación prevista en estas áreas, de acuerdo con los artículos R. 311-30-1 a R. 311-30-11 del Código sobre la entrada y la residencia de los extranjeros y el derecho de asilo (parte reglamentaria).

⁷⁸ Además de las referencias bibliográficas citadas, la información de este apartado ha sido complementada y actualizada con los resultados de una consulta *ad hoc* realizada en el marco de la Red Europea de Migración por el Punto Nacional de Contacto de Alemania en agosto de 2012, titulada “Programas para la integración lingüística de los inmigrantes”; así como con el contenido de la página

Por su parte, la Ley de la inmigración, la integración y la nacionalidad de junio de 2011, especifica que las personas que quieran acceder a la nacionalidad francesa necesitan demostrar que dominan el idioma francés al menos en el nivel B1, según el MCERL, así como una suficiente integración en la sociedad francesa. Esta demostración está directamente relacionada con el conocimiento de la historia de Francia, la cultura y la sociedad, y de los derechos y obligaciones que confiere la nacionalidad, así como por la adhesión a los principios y valores esenciales de la República Francesa. Desde el 1 de julio de 2012 estos conocimientos, así como la lealtad a los principios y valores referidos, se verifican mediante la realización de un examen consistente en un test de preguntas de selección múltiple y una entrevista personal con un oficial de la prefectura donde se ha presentado la solicitud. La no superación de esta prueba puede suponer la denegación del acceso a la tramitación de la nacionalidad.⁷⁹

2.4-Reino Unido

Para contextualizar este país dentro de la materia que estamos abordando es imprescindible partir de la posición distintiva que mantiene con respecto a la UE en la cuestión migratoria. Es lo que se conoce como la cláusula de exclusión (*opt-out*) que este Estado miembro conserva en cuanto a la aplicación del acervo Schengen⁸⁰ y de la legislación en el espacio de libertad, seguridad y justicia.⁸¹ Una consecuencia directamente derivada de esta situación es que el Reino Unido no está obligado a incorporar las directivas europeas de Reagrupación familiar y de Residentes de larga duración.⁸² Por ello, y aunque estas disposiciones solo establezcan la posibilidad (no la obligación) de que los Estados miembros exijan a los nacionales de terceros países el cumplimiento de las medidas de integración según sus propias legislaciones, Reino Unido queda completamente fuera de esta cuestión. La Comisión para la UE de la

web oficial de la Oficina Francesa de la Inmigración y la Integración (OFII). Acceso realizado el 6 de enero de 2014. www.ofii.fr

⁷⁹ Esta información ha sido extraída de los resultados de una consulta *ad hoc* realizada en el marco de la Red Europea de Migración por el Punto Nacional de Contacto de Austria en septiembre de 2012, titulada “Tests de nacionalidad”.

⁸⁰ Protocolo (nº 19) sobre el Acervo de Schengen integrado en el marco de la Unión Europea (DOUE nº 306, de 17/12/07).

⁸¹ Protocolo (nº 21) sobre la posición del Reino Unido y de Irlanda respecto del espacio de libertad, seguridad y justicia (DOUE nº 306, de 17/12/07).

⁸² Ver considerando nº 17 de la Directiva 2003/86/CE y considerando nº 25 de la Directiva 2003/109/CE.

Cámara de los Lores ha instado reiteradamente a este país para que revise su opción de exclusión en ambas directivas, pues ello supondría reforzar los derechos de los trabajadores migrantes y su equiparación con los del resto de Estados miembros, pero sus argumentos no han sido escuchados por el momento.⁸³

Cabe destacar que actualmente el Reino Unido se encuentra inmerso en un ambicioso proyecto para renovar y simplificar su política de inmigración. El 26 de marzo de 2013 el Ministro del Interior anunció los nuevos planes para dividir la Agencia de Fronteras en dos entidades separadas, una encargada de controlar los flujos migratorios y el sistema de visados, y otra para garantizar el cumplimiento de la Ley de Inmigración. El Gobierno británico se ha propuesto presentar un proyecto de Ley en 2014 que conllevará, además, la modernización de todos los sistemas informáticos para hacerlos más eficientes.⁸⁴

Antes de adentrarme en el estudio de las medidas de integración tal y como las concibe e implementa el Reino Unido, conviene hacer un breve repaso de la evolución del “modelo inglés”. Para ello, retomaré las etapas por las que han pasado las políticas de integración a nivel europeo a las que se aludía en el capítulo primero de este trabajo, según el profesor Eguzki Urteaga, y en concreto la que abarca las décadas de los 80 y 90, y la que se abre a partir de finales de esta última. Afirma este autor que el segundo periodo de evolución de los modelos europeos de integración se caracterizó por el hecho de centrarse el debate en la oposición entre el *ius soli* francés y el *ius sanguinis* alemán en materia de naturalización, o el republicanismo galo y el comunitarismo anglosajón en materia de integración.

En lo que concierne a las políticas públicas dirigidas a los inmigrantes, la política de igualdad en el Reino Unido conduce al Estado a reconocer la existencia de unas minorías étnicas y garantizarles no solo la igualdad de derechos sino también la igualdad de oportunidades, mientras que en Francia existe más bien un proceso de invisibilización de estas minorías. La igualdad de oportunidades integra medidas de acción positiva y políticas anti-racistas, tales como la formación y la lucha contra el racismo institucional y las políticas de preservación de las identidades de los

⁸³ COSTELLO, C. (2011): *Policy primer UK Migration Policy and EU Law*. The Migration Observatory at the University of Oxford. Recurso electrónico. Acceso al enlace el 22 de noviembre de 2013. www.migrationobservatory.ox.ac.uk

⁸⁴ Para una información completa de este plan puede consultarse el programa político “Asegurar las fronteras y reducir la inmigración”, en la web oficial del Gobierno británico. Link accedido el 7 de enero de 2014: <https://www.gov.uk/government/policies/securing-borders-and-reducing-immigration>

descendientes de inmigrantes. Sin embargo, en Francia este tipo de políticas públicas no existe como tal aunque ciertas acciones de esta índole se hayan llevado a cabo dentro de las políticas urbanas o de lucha contra la exclusión. Al modelo inglés se le asocian las políticas holandesas y suecas del multiculturalismo basadas en los principios de no discriminación de los grupos minoritarios.⁸⁵

La experiencia histórica del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte durante los siglos XIX y XX ha marcado la idea espontánea que tienen los británicos de lo que es pertenecer a su país, exactamente de la misma manera que ha marcado a los franceses, pero en sentido contrario. Mientras en Francia se ha forjado el ideal republicano unificador y se trabaja por llevarlo a la práctica y por defenderlo, en Reino Unido se asimila profundamente el significado de pertenecer a un imperio pluralista, en el cual las personas y los grupos no tienen por qué uniformarse. Francia construye su unidad intentando borrar las diferencias, mientras que Gran Bretaña hace lo propio incorporando las diferencias a su sentimiento imperial y social. Si el modelo francés promueve la adopción por los inmigrantes de una ciudadanía francesa uniforme y única, el modelo inglés se despreocupa de esto. Si en Francia es anticonstitucional la diferenciación por minorías, en el Reino Unido se tiene por conveniente canalizar las políticas de integración a través de debates con minorías bien organizadas. De esta forma un inmigrante tendría más posibilidades de defender sus derechos si puede asociarse públicamente con sus compatriotas y está a su vez reconocido como minoría especial. De todas maneras, hay que decir sobre el modelo inglés que el mismo no se lleva a cabo en la práctica tal como se describe en la teoría, sino que se hace referencia a él (igual que al francés) como una imagen ideal suficientemente bien conocida, útil para tomarse como punto de referencia cuando se explican las líneas generales de las diferentes estrategias.⁸⁶

Ya se ha visto en el estudio de los otros casos cómo la tercera gran etapa en la evolución de los modelos europeos viene marcada por una inflexión en sus políticas de integración que lleva a países como Holanda a abandonar las concepciones multiculturalistas. A pesar de la facilitación de las vías de naturalización y del acceso a la participación política, el mantenimiento de prácticas culturales del país de origen y las reminiscencias de la cuestión religiosa entre las minorías étnicas animan y

⁸⁵ FAVELL, A. (1998). Op. cit, pp. 94.

⁸⁶ APARICIO GÓMEZ, R. (2000). Op. cit, pp.42.

radicalizan el discurso sobre la eficacia de las políticas de integración, reintroduciendo así el debate en torno a la asimilación considerada como un factor que favorece la cohesión social. Al parecer, una de las razones que hace que diversos Estados miembros pongan en funcionamiento programas de integración cívica para los recién llegados es el miedo a las consecuencias nefastas de la diversidad.⁸⁷ Un análisis detallado de estos programas permite diferenciar las políticas públicas teniendo en cuenta las filosofías nacionales de integración, pues los objetivos perseguidos y las modalidades de funcionamiento se diferencian bastante entre sí. De hecho, se ha visto que la implementación de las medidas sirve, fundamentalmente, bien para seleccionar la inmigración (Dinamarca y Holanda), bien para condicionar el acceso a los derechos sociales (Alemania y Austria), o bien para lograr el permiso de residencia permanente (Francia y Reino Unido).⁸⁸

Un trabajo del sociólogo Ruud Koopmans presenta algunos resultados interesantes tras realizar una comparativa de cómo las políticas de integración y los mecanismos del Estado de bienestar han afectado a la integración socio-económica de los migrantes en ocho países de la UE. Entre ellos se encuentran los cuatro casos que se han visto en estas páginas. Para ello se manejan datos transnacionales sobre los impactos de estas políticas en tres grandes temas: la participación en el mercado de trabajo, la segregación espacial y la presencia de personas extranjeras en los centros penitenciarios. Las conclusiones del estudio sugieren que las políticas multiculturales que otorgan a los inmigrantes un acceso fácil a la igualdad de derechos y no proporcionan fuertes incentivos para aprender la lengua del país de acogida y para interrelacionarse con otros grupos, y todo ello se combina con un generoso Estado del bienestar, desembocan en la aparición de bajos niveles de participación en el mercado laboral, altos niveles de segregación y una fuerte presencia de inmigrantes entre los condenados por actos criminales.

Suecia, Bélgica y los Países Bajos, que se han caracterizado por combinar estas políticas multiculturales con potentes mecanismos de bienestar, muestran resultados relativamente pobres en cuanto a la integración socio-económica de los inmigrantes que residen en sus territorios. Sin embargo, los Estados miembros que han aplicado políticas de integración más restrictivas o de corte asimilacionista (Alemania, Austria, Suiza,

⁸⁷ BRUBAKER, R. (2001). Op. cit, pp. 542.

⁸⁸ URTEAGA, E. (2010). Op. cit, pp. 25.

Francia) o cuyo Estado de bienestar es más limitado (Reino Unido) han logrado mejores resultados de integración. Las diferencias son muy notables en los tres ámbitos examinados en la investigación de Koopmans, con excepción de las tasas de segregación en el Reino Unido.⁸⁹

Para seguir con la misma estructura que se ha utilizado en los otros tres casos procede adentrarse, aunque sea mínimamente, en los requisitos previos a la partida que determinados nacionales de terceros países deben cumplir para solicitar su entrada en el Reino Unido, y ello teniendo en cuenta que este país no los denomina ni les da el tratamiento de “condiciones de integración”, a diferencia de los otros tres, en el sentido que se les atribuye en el acervo comunitario. La posibilidad de introducir este requisito se mencionó por primera vez en un documento de política de Estado publicado en marzo de 2007. Nueve meses después se presentó una propuesta mucho más detallada que exigía un nivel A1 de conocimiento del inglés a los cónyuges y parejas de hecho que pretendían solicitar un visado por reagrupación familiar. Este documento presentaba como principal argumento que ello favorecería la integración de estos familiares cuando llegaran a Europa aumentando así sus posibilidades de encontrar empleo. Medio año más tarde, en julio de 2008, el requisito se consideró como un objetivo a medio plazo debido a la insuficiencia de la oferta de cursos de inglés homologados en los países de origen. Pero en junio de 2010 el nuevo gobierno de coalición conservador y demócrata-liberal anunció su intención de introducir esta exigencia para los cónyuges y parejas de hecho no comunitarios de ciudadanos británicos y de residentes permanentes.⁹⁰

El requisito fue definitivamente introducido el 29 de noviembre de 2010 y consiste en demostrar un nivel básico de inglés (A1 según el MCERL) mediante una prueba de las oficialmente reconocidas por la Agencia de Fronteras del Reino Unido (UK Borders Agency). La prueba debe realizarse en un centro homologado y la sufragará íntegramente el interesado, siendo el coste variable dependiendo del proveedor del examen y del país donde se hace. No deberán realizar este test los nacionales de países de habla mayoritariamente inglesa,⁹¹ los que hubieran obtenido con

⁸⁹ KOOPMANS, R. (2010): *Trade-Offs between Equality and Difference: Immigrant Integration, Multiculturalism and the Welfare State in Cross-National Perspective*. Journal of Ethnic and Migration Studies, vol. 36 (1), pp. 1-26.

⁹⁰ GROENENDIJK, K. (2011). Op. cit, pp. 18.

⁹¹ Estos países son: Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Grenada, Guayana Británica, Jamaica, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tobago, Canadá, EEUU, Australia y Nueva Zelanda. Sin embargo quedan fuera de esta lista los nacionales de India, Ghana, Malasia, Nigeria y Pakistán.

anterioridad un certificado oficial autorizado y los que posean un título de grado o equivalente otorgado por una institución de habla inglesa. Asimismo están exentos de cumplir este requisito los mayores de 65 años, aquellos que puedan acreditar causas físicas o mentales que no les permitan realizar el test con garantías, aquellos que acrediten circunstancias humanitarias o por residir en un país donde no exista un Centro examinador autorizado.⁹²

Pero la propuesta más característica del Reino Unido es el famoso test “*Life in the UK*” que deben superar, con carácter general, aquellos extranjeros no comunitarios que pretendan solicitar la nacionalidad británica o la residencia permanente. Los problemas de cohesión social y de integración de las minorías que se experimentaron a principios de la pasada década provocaron un debate público y político a nivel nacional sobre la "estrategia de integración de la derecha" que pronto dio lugar a modificaciones legislativas específicas. El creciente debate estuvo dominado por las voces críticas que acusaban a la política multicultural británica de ser demasiado indiferente desde hacía mucho tiempo. Aunque la actitud positiva hacia el pluralismo y la diversidad cultural no fue cuestionada, la política de integración viró hacia una mayor inclusión poniendo el énfasis en el aprendizaje de un idioma de uso común, los valores compartidos y el sentido de pertenencia a la comunidad británica. La nueva estrategia de integración cívica obligó al Estado a desempeñar un papel más activo en el apoyo a los inmigrantes y animó a estos a hacer mayores esfuerzos de participación en la sociedad.⁹³

Los cambios más significativos se produjeron con la Ley de Nacionalidad, Inmigración y Asilo de 2002, que introdujo nuevos requisitos para la adquisición de la nacionalidad, a saber, la celebración de una ceremonia de juramento obligatoria y la necesidad de demostrar conocimientos suficientes de inglés, galés, o gaélico escocés y sobre la vida en el Reino Unido. Desde noviembre de 2005 existe un test para evaluar estos conocimientos, y desde abril de 2007 los inmigrantes que quieran optar a un permiso de residencia permanente también tienen que superarlo. Si los solicitantes no tienen el nivel de inglés requerido deben asistir a clases de inglés para hablantes de otras lenguas (cursos ESOL) y a cursos de ciudadanía. Por primera vez en Reino Unido se

⁹² Estos países son: Angola, Burkina Faso, Camboya, República Centroafricana, Chad, Comores, Congo, República Democrática del Congo, República Dominicana, Guinea Ecuatorial, Eritrea, Gabón, Guinea, Guinea Bissau, Costa de Marfil, Kiribati, Lesoto, Liberia, Madagascar, Maldivas, Ruanda, Samoa, Santo Tomé y Príncipe, Wallis y Futuna, Seychelles, Sierra Leona, Somalia, Suazilandia y Togo.

⁹³ JOPPKE, C. (2008): *Comparative Citizenship: A Restrictive Turn in Europe?* Law & Ethics of Human Rights, vol. 2 (1), pp. 128-168.

interrelacionaron los cursos ESOL y la política de inmigración, coexistiendo esta tendencia con otra que vinculaba cada vez más el aprendizaje del inglés con la integración de los grupos desfavorecidos y con la cohesión social.⁹⁴

El 28 de octubre de 2013 se publicaron las nuevas instrucciones sobre el requisito de conocimiento del idioma y de la vida en el Reino Unido para solicitantes del permiso permanente y de la nacionalidad británica.⁹⁵ Hasta esa fecha esta exigencia podía cumplirse de dos maneras, bien aprobando el test “La vida en el Reino Unido”, que consiste en una prueba realizada con un ordenador basada desde el 25 de marzo de 2013 en el manual oficial titulado “La vida en el Reino Unido: una guía para nuevos residentes” (prueba que requiere un nivel de inglés equivalente al B1 según el MCERL); o bien obteniendo el Certificado ESOL equivalente al nivel B1 en las categorías de *speaking* y *listening*. Sin embargo, a partir de esa fecha, los solicitantes no exentos de realizarla deberán superar ambas pruebas obligatoriamente si quieren obtener un permiso de residencia permanente o la nacionalidad británica.⁹⁶

A diferencia de los otros tres casos estudiados (Holanda, Francia y Alemania), en Reino Unido no existe la obligación de seguir un determinado curso de idioma o un determinado programa formativo en una institución pública o privada concreta y oficialmente autorizada. El solicitante puede presentarse a la prueba de inglés habiendo seguido los métodos de aprendizaje que mejor le convengan. Los nacionales de los países de habla mayoritariamente inglesa anteriormente señalados, así como aquellos que hayan obtenido un título de grado o equivalente en una institución de habla inglesa, quedan exentos de realizar la prueba de idioma pero deberán realizar igualmente el test de “La vida en el Reino Unido”. Por otra parte, a partir del 28 de octubre de 2013 aquellos que superen el KoLL para acceder a un permiso de residencia permanente no tendrán que volver a realizar la prueba cuando opten a la nacionalidad. Sin embargo, los

⁹⁴ VILLARREAL, F; CHAHIN, A. (2009). Op. cit, pp. 29.

⁹⁵ El requisito de conocimiento del idioma y de la vida en el Reino Unido también se conoce como KoLL (Knowledge of Language and Life in the UK).

⁹⁶ Están exentos de realizar ambas pruebas, con carácter general, los menores de 18 años y mayores de 65, y las personas que puedan justificar una incapacidad física o mental. Tampoco se exige a los solicitantes de permiso permanente que sean cónyuges de ciudadano británico, viudos/as o víctimas de violencia doméstica.

que hubieran obtenido aquel permiso con anterioridad a esa fecha, tendrán que realizar la prueba completa de nuevo según los recientes cambios introducidos.⁹⁷

Llegados a este punto es interesante detenerse en algunas consideraciones doctrinales para intentar comprender la relación entre las políticas de nacionalidad y residencia permanente, y las políticas de integración de inmigrantes en el Reino Unido. En un reciente trabajo Thomas Huddleston y Maarten Peter Vink analizan esta relación pero a nivel europeo, partiendo de que las primeras constituyen la clave de las segundas. Sostienen estos autores que los debates de integración no pueden centrarse simplemente en el acceso a la ciudadanía formal a través de la naturalización, sino también en una amplia gama de estatus, derechos, sistemas de apoyo y oportunidades que influyen en la participación de los inmigrantes en la sociedad.

Señalan asimismo que hay dos puntos de vista contrapuestos al respecto de la forma en que los Estados miembros de la UE están instrumentalizando la adquisición de la nacionalidad y el acceso a la residencia permanente como parte de un programa más amplio de integración. Por un lado estaría la visión “complementaria”, donde la política de nacionalidad o naturalización sería el centro de la política nacional de integración. Así, el acceso a la ciudadanía se vería como una estrategia complementaria necesaria para la extensión de derechos y oportunidades a los extranjeros. Por otro lado, la visión “alternativa” entiende la política de naturalización como una de las diversas opciones que ofrece la política de integración. En este sentido, la concesión de derechos sociales y políticos, independientemente de la condición de ciudadano, actuaría en sustitución de la pertenencia formal a través de la naturalización. Es decir, la plena participación puede ser promovida no solo a través de la adquisición de la nacionalidad, sino igualmente mediante el acceso a la residencia de larga duración, o la participación política, el empleo, la educación, etc. El estudio concluye que en la UE impera la visión complementaria de ambas políticas y demuestra que ningún Estado miembro facilita la igualdad de derechos si no es de forma simultánea a la adquisición de la nacionalidad.⁹⁸

Por su parte, Mario Peucker realiza una interesante comparativa entre el significado e intencionalidad de los test de ciudadanía en los Países Bajos y en el Reino

⁹⁷ Para más información visitar la página web oficial del Gobierno de Reino Unido. Link accedido el 7 de enero de 2014. <https://www.gov.uk/government/publications/knowledge-of-language-and-life-in-the-uk-for-settlement-and-naturalisation-statement-of-intent>

⁹⁸ HUDDLESTON, T; PETER VINK, M. (2013): *Membership and/or rights? Analysing the link between naturalisation and integration policies for immigrants in Europe*. Robert Schuman Centre for Advanced Studies. EUDO Citizenship Observatory.

Unido —como países que tradicionalmente han aplicado políticas basadas en el multiculturalismo—, concluyendo que aunque su contenido es muy similar, sus funciones son radicalmente diferentes. Entre las similitudes destaca las enormes coincidencias en cuanto al contenido de las preguntas del test, la explicación oficial de su aplicación basada en garantizar la adquisición de habilidades lingüísticas por parte de los inmigrantes y el conocimiento de la sociedad, la historia, las instituciones y el ordenamiento jurídico del país en el que residen, y las altas tasas de naturalización que se dan en ambos países, especialmente en Reino Unido. Sin embargo las diferencias entre ambos sistemas también son notables.

Para establecer estas diferencias el autor plantea dos preguntas, la primera de las cuales es si el Estado promueve la adquisición de la nacionalidad como un avance necesario y beneficioso o, por el contrario, la forma de hacerlo sirve más bien para disuadir a los inmigrantes de convertirse en nuevos ciudadanos. La respuesta es que en el Reino Unido los inmigrantes son fuertemente alentados por el gobierno para adquirir la nacionalidad británica, mientras que la nueva política de naturalización en los Países Bajos adolece de un tono más bien escéptico y disuasorio. Esto se refleja en el marco político y social general en el que se han producido las sucesivas modificaciones legislativas, así como en la implementación práctica de los programas y las estructuras de apoyo prestadas por el gobierno.⁹⁹ El Gobierno del Reino Unido ofrece asistencia integral para los solicitantes, conteniendo la página web oficial de la Agencia de Fronteras información muy detallada acerca de las vías de adquisición de la nacionalidad y los procedimientos y trámites necesarios. También hay una línea telefónica de ayuda y una página web específica sobre el test “La vida en el Reino Unido”.¹⁰⁰

La segunda pregunta que se plantea Peucker para diferenciar el significado del acceso a la ciudadanía en ambos países se refiere a la función de la nacionalidad dentro del proceso de integración, cuestionándose si su adquisición se considera una recompensa tras una exitosa evolución, o más bien se entiende como el principio de este camino. Y así, mientras que en el contexto holandés los test han sido oficialmente

⁹⁹ Para comprobar esta afirmación pueden visitarse la web oficial del gobierno británico, en la que hay un apartado titulado “Conviértase en ciudadano británico”, así como la web oficial de la Agencia de Fronteras. Links accedidos el 7 de enero de 2014: <https://www.gov.uk/becoming-a-british-citizen> y <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/>

¹⁰⁰ Para una completa información sobre este test puede visitarse la web oficial dedicada íntegramente al mismo. Link accedido el 7 de enero de 2014: <http://lifeintheuktest.ukba.homeoffice.gov.uk/>

diseñados para asegurarse de que el solicitante ha conseguido integrarse y su superación es entendida como la coronación del proceso, en el Reino Unido se considera una herramienta más, habiendo subrayado explícitamente los responsables políticos que la nacionalidad es un privilegio y no un derecho, y que “adquirir la nacionalidad británica no debe ser visto como el final del proceso, sino más bien como un buen comienzo”.¹⁰¹

El profesor de ciencia política Joseph Carens, ofrece un interesante punto de vista sobre si los test de ciudadanía tienen sentido o no y arremete duramente contra ellos al igual que contra los existentes desde hace décadas en los Estados Unidos de América. Defiende este profesor de Ciencia Política que, como principio democrático fundamental, las personas que residen legalmente en un país durante varios años han de ser consideradas como miembros de pleno derecho de la sociedad en la que viven y deben poder participar en el proceso político que la rige. Al contrario de cómo se ha diseñado en los sistemas estudiados, sus posibilidades de poder hacerlo no tendrían que depender de su capacidad para superar una prueba. No quiere decir este autor que haya que ser indiferente a lo que aprenden los inmigrantes o a su forma de adaptarse y adaptarnos, sino que enfatiza la idea de que una cosa es animar o incluso esperar que los no nacionales adquieran determinados conocimientos o competencias, y otra muy distinta es exigir que lo hagan para acceder a la ciudadanía.

De hecho, señala, tiene sentido que se anime a los inmigrantes a aprender el idioma del lugar donde se han asentado, lo cual de por sí supone un importante incentivo para tener mayores oportunidades. De la misma manera que puede resultar beneficioso un mayor conocimiento de las prácticas comunes, tradiciones, costumbres, valores, instituciones, sistema político, servicios públicos, etc. en la medida en que los programas se hayan diseñado para hacer que se sientan más cómodos y bienvenidos en una sociedad desconocida para ellos. Pero de ninguna manera estos programas deberían constituir una forma de presión para la adquisición de derechos o el acceso a determinados privilegios. Por eso el autor duda seriamente sobre si los test y pruebas de ciudadanía sirven de algún modo para aquellos propósitos.¹⁰²

¹⁰¹ PEUCKER, M. (2008): «Similar Procedures, Divergent Function: Citizenship Tests in the United States, Canada, Netherlands and United Kingdom», en PAUL DE GUCHTENEIRE (Dir.) *The Conditions of Modern Return Migrants*, International Journal on Multicultural Societies, vol. 10 (2), pp. 240-261.

¹⁰² CARENS, J. (2010): «The most liberal citizenship test is none at all», en BAUBÖCK, R; JOPPKE, C. (eds.) *How Liberal are Citizenship Tests?* Robert Schuman Centre for Advanced Studies, EUDO Citizenship Observatory, Working Paper RSCAS 2010/41, pp. 19-20.

En el año 2010, la profesora Dora Kostakopoulou escribía un artículo sobre los test de integración y la reforma de las leyes de nacionalidad en Reino Unido en el que constataba el alejamiento del multiculturalismo de las políticas de integración, y su progresivo acercamiento hacia concepciones asimilacionistas, así como un fortalecimiento de los sentimientos de pertenencia a una comunidad política. En él defendía que los programas de integración cívica habrían surgido principalmente a raíz de las profundas inquietudes de los Estados sobre las diferencias culturales y las dificultades de integración de determinadas comunidades en las sociedades de acogida. Y así, los test estarían pensados para detectar y premiar a aquellos de los recién llegados que estarían preparados y dispuestos a integrarse aprendiendo la lengua y adquiriendo conocimientos de la historia y las costumbres de sus nuevos vecinos. En definitiva, para comprobar si toman la decisión de ajustarse a los parámetros de identidad nacional de la mayoría sin pensar en que el desarrollo de ese sentimiento de pertenencia está más bien vinculado al respeto que reciben de la comunidad de acogida y las oportunidades que se les brinda de participar en ella, y no en la superación o no de un examen de idioma.

Puntualiza la autora que el fuerte vínculo entre integración y asimilación resurgido en la UE estaría siendo visto como el antídoto a los supuestos fallos de los sistemas basados en la convivencia multicultural, y considera que las profundas reformas en las leyes y políticas relativas a la ciudadanía se fundamentarían, ingenuamente, en la idea de que las medidas de integración, los test obligatorios y una política homogeneizadora y de aculturación de arriba hacia abajo producirá un efecto mágico en las relaciones de convivencia de la comunidad. Y ello del mismo modo en que las condiciones de integración previas a la partida que están aplicándose en varios países se habrían convertido en la solución a los presuntos fallos en el sistema de control de fronteras.¹⁰³

3-El caso español

¹⁰³ KOSTAKOPOULOU, D. (2010): *Matters of Control: Integration Tests, Naturalisation Reform and Probationary Citizenship in the United Kingdom*. Número especial “Migration and Citizenship Attribution: Politics and Policies in Western Europe”, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 36 (5), pp. 829-846.

Analizados los cuatro ejemplos más representativos de los diferentes modelos que actualmente coexisten en el ámbito de la Unión Europea, procede ahora adentrarse en el estudio del caso español. Se hace imprescindible este análisis por cuanto hemos visto que España representa un modelo paradigmático no solo en cuanto al tratamiento y enfoque que en este país se le ha dado a todas las cuestiones relacionadas con la integración de los migrantes, sino también por el sistema de distribución competencial en esta materia. Mientras en Holanda, Alemania, Reino Unido y Francia la competencia en políticas de integración está claramente en manos del poder central, en España se trata de una cuestión cuya titularidad corresponde a los gobiernos descentralizados, esto es, a las Comunidades Autónomas. A ello se une la tardía incorporación de la regulación legal de esta materia con respecto a los otros casos revisados y el hecho consumado de que ya se hayan dictado leyes autonómicas sobre acogida e integración de inmigrantes en tres circunscripciones, en concreto, en la Comunidad Valenciana, Cataluña y Castilla y León.¹⁰⁴

A todo esto se suma una situación de estancamiento en el desarrollo de nuestras políticas de integración demasiado prolongada en el tiempo, tanto por parte del Ministerio actualmente competente, como ya veíamos anteriormente, como en las Consejerías autonómicas que hoy ostentan las correspondientes funciones. Mientras la Comisión Europea se esfuerza por avanzar en un sistema común de indicadores y trata de favorecer con fondos europeos específicos el impulso de actuaciones concretas en los Estados miembros, en España se desmantelan progresivamente las estructuras políticas y ejecutivas que se habían construido durante casi una década. Veremos en el siguiente capítulo la manera en que se están desarrollando los acontecimientos en las cuatro Comunidades que poseen un mayor porcentaje de población inmigrante en sus territorios.

Se ha visto a lo largo de los bloques precedentes cómo se ha producido en España la incorporación y concreción de las políticas de la UE en materia de integración de inmigrantes a nuestro ordenamiento jurídico, siendo plenamente aplicable en este punto todo lo antedicho sobre la peculiaridad del caso español en cuanto a quiénes son los colectivos “objetivo” destinatarios de las mismas. Y es que cuando en nuestro país

¹⁰⁴ Las leyes autonómicas a las que hago referencia son la Ley 15/2008, de 5 de diciembre, de la Generalitat, de Integración de las Personas Inmigrantes en la Comunitat Valenciana; la Ley 10/2010, de 7 de mayo, de acogida de las personas inmigradas y de las regresadas a Cataluña; y la Ley 3/2013, de 28 de mayo, de integración de los inmigrantes en la sociedad de Castilla y León.

se habla o se legisla o se planifica sobre acogida e integración de inmigrantes, no se distingue entre extranjeros residentes legales y extranjeros en situación administrativa irregular (sin autorizaciones de estancia o de residencia). Las medidas y los planes de integración se refieren y se dirigen a todos por igual, ya se trate de personas extranjeras recién llegadas con sus autorizaciones vigentes, de extranjeros comunitarios o procedentes de terceros Estados, de inmigrantes en situación irregular (inicial o sobrevenida), independientemente del tiempo que estén en España, de solicitantes de asilo o de extranjeros beneficiarios de la protección internacional. Esta es la primera paradoja con la que se encuentra este país en la carrera interminable hacia la definición de un modelo de integración de inmigrantes. La segunda paradoja, ya estudiada, es el hecho de que sean las Comunidades Autónomas y no el Estado quienes ostentan la competencia exclusiva en esta materia, suponiendo también una clara diferenciación con la mayoría de países de la UE, en los que esta competencia es eminentemente estatal y en los que sus políticas de acogida e integración se dirigen principalmente hacia los extranjeros residentes legales, excluyendo de manera expresa a los que no ostentan esta condición.¹⁰⁵

Se ha ido también desgranado en estas páginas una de las principales razones por las que España no puede alinearse con la UE en el sentido de excluir completamente de sus políticas de integración a los inmigrantes en situación administrativa irregular. La causa es la inclusión en la Ley de la figura del arraigo social como vía para obtener una autorización temporal de residencia. La figura jurídica del arraigo social, como tal, no existe en ningún otro Estado miembro de la UE, solo en España, y el hecho de que sea aplicable exclusivamente a los extranjeros no comunitarios en situación irregular que se encuentran en territorio español, determina en buena medida la orientación de nuestras políticas.¹⁰⁶

El desarrollo reglamentario de esta figura lo encontramos hoy en el artículo 124 del RELODYLE, que establece los requisitos para obtener una autorización de residencia por razones de arraigo. Entre estos requisitos se encuentra el de presentar un informe que acredite la integración social del interesado, emitido por la Comunidad

¹⁰⁵ JUBANY BAUCCELLS, O; GÜELL, B. (2011): *The national policy frame for the integration of newcomers in Spain*. Segundo informe del Proyecto PROSINT—Promoting Sustainable Policies for Integration, financiado por el Fondo Europeo de Integración. Universidad de Barcelona, julio 2011.

¹⁰⁶ ADAM, C; DEVILLARD, A. (2008): *Comparative study of the laws in the 27 EU member states for legal immigration*. Estudio encargado por el Parlamento Europeo al Departamento de Derecho Migratorio Internacional y Asuntos Jurídicos de la OIM. Bruselas, febrero 2008.

Autónoma en cuyo territorio tenga su domicilio habitual. Con respecto a este informe, señala este precepto que en él deberán constar los esfuerzos de integración que haya realizado el extranjero a través del seguimiento de programas de inserción socio-laboral y cultural.¹⁰⁷ La participación en estos programas de inserción ha sido clave para que miles de extranjeros hayan obtenido su permiso de residencia en España desde la incorporación de esta vía de legalización en la Ley de Extranjería en el año 2000, por la Reforma operada por la Ley Orgánica 8/2000, que introdujo por vez primera la figura del arraigo.¹⁰⁸

A su vez, el artículo 124 del RELODYLE ha sufrido una clara evolución, pues el texto del reglamento del año 2001 (Real Decreto 864/2001) utilizaba un concepto amplio en el que se consideraba válido —para acreditar la permanencia de hecho en España—, cualquier medio de prueba admisible en derecho que, de forma efectiva, evidenciara la continuidad de dicha permanencia. Posteriormente, el Real Decreto 2393/2004 especificaba estos medios de prueba diciendo que en el informe de arraigo emitido por el Ayuntamiento debía constar, entre otros aspectos, el grado de conocimiento de las lenguas por parte del interesado así como los programas de inserción socio-laboral de instituciones públicas o privadas en los que hubiera participado.

Para la realización de estos programas, exclusivamente dirigidos a inmigrantes nacionales de terceros países en situación administrativa irregular, tanto las Comunidades Autónomas, como un elevado número de entidades locales, asociaciones, ONG, sindicatos, universidades, entidades religiosas, organizaciones sociales...etc. han recibido financiación pública en los últimos trece años, constituyendo además uno de los ejes de la mayoría de planes de integración tanto estatales y autonómicos, como locales. El Estado ha destinado cuantiosos fondos para la implementación de estos programas, y no solo en el marco del Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de inmigrantes, pero a su vez lo han hecho las propias CCAA y las Entidades locales

¹⁰⁷ La eficacia jurídica del concepto de arraigo ha sido avalada en numerosas ocasiones por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, habiendo sido definido como el vínculo que une al extranjero con el lugar en que reside, ya sea de tipo económico, social, familiar, laboral, académico o de otra clase y siempre que éste sea relevante para apreciar su interés en residir en el país. Algunos ejemplos serían la STS 8652/2006, de 14 de diciembre; la STS 2882/2007, de 12 de abril; y la STS 1895/2008, de 13 de mayo.

¹⁰⁸ El texto del artículo 31.4 LODYLE (tras la LO 8/2000) decía: “Podrá otorgarse un permiso de residencia temporal cuando concurren razones humanitarias, circunstancias excepcionales o cuando se acredite una situación de arraigo, en los supuestos previstos reglamentariamente”. Este texto ha permanecido prácticamente inalterado en las reformas de 2003 y 2009.

(municipales y supramunicipales), dando lugar a un maremágnum de órdenes, convocatorias y resoluciones cuyo estudio y sistematización resulta aquí de todo punto inabarcable.¹⁰⁹

Entrando ya en los cursos introductorios y de idioma para inmigrantes residentes legales como medidas de integración, en la línea que se ha seguido en los cuatro países estudiados en el apartado anterior, se puede decir que la primera vez que se aborda oficialmente en España este tema es en el Seminario sobre Políticas de Integración Lingüística y Cursos de Lengua para Inmigrantes, celebrado en Madrid el 18 de noviembre de 2008. El seminario, que tuvo lugar en la sede de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, fue organizado en el marco del convenio suscrito entre la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, por una parte, y la Fundación Luis Vives, la Universidad de Alcalá de Henares y la Fundación General de la UNED, por otra, para la realización del “Programa de Enseñanza de Español a Inmigrantes 2008”. Tenía un doble objetivo: en primer lugar, presentar los resultados del estudio comparado de políticas de integración lingüística realizado en el marco del citado convenio, así como contrastar y validar dichos resultados con expertos de tres países (Alemania, Holanda y Reino Unido) que asistieron al encuentro; en segundo lugar, proporcionar un espacio de debate entre expertos españoles y europeos sobre las necesidades y las posibilidades que existían en España de cara a avanzar en una política de enseñanza del español a inmigrantes.¹¹⁰

Pero es con la reforma legal del año 2009 (Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre), cuando por primera vez se incorpora en nuestro ordenamiento jurídico la idea de los cursos introductorios y de idioma para extranjeros que ya ostenten la condición de residentes legales.¹¹¹ En concreto, se añade un párrafo al artículo 31 que reza textualmente: “A los efectos de dicha renovación, se valorará especialmente el esfuerzo de integración del extranjero que aconseje su renovación, acreditado mediante

¹⁰⁹ Las últimas convocatorias estatales, cofinanciadas ambas con fondos europeos, han sido la Orden ESS/1423/2012, de 29 de junio, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en el área de integración de los inmigrantes, solicitantes y beneficiarios de protección internacional, apatridia y protección temporal (para entidades u organizaciones no gubernamentales) (BOE nº 156, de 30/06/12); y la Orden ESS/1744/2012, de 2 de agosto, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de las subvenciones a entidades locales para el desarrollo de programas innovadores a favor de la integración de inmigrantes (BOE nº 187, de 06/08/12).

¹¹⁰ Pueden consultarse los resultados de este informe en Villarreal, F; Chahin, A. (2009). Op. cit.

¹¹¹ ACOSTA ARCARAZO, D. (2012): «Long- term residents’ integration in Spain at a crossroads: rights-based approach or downhill towards restrictiveness?», en MORANO-FOADI, S; MALENA, M. (eds) *Integration for Third-Country Nationals in the European Union*. Cheltenham, United Kingdom, Edward Elgar, pp. 231-247.

un informe positivo de la Comunidad Autónoma que certifique la asistencia a las acciones formativas contempladas en el artículo 2.ter de esta Ley”. Por su parte, el artículo 2.ter se refiere a las acciones formativas consistentes en el aprendizaje del conjunto de lenguas oficiales, así como en el conocimiento y respeto de los valores constitucionales y estatutarios de España, de los valores de la Unión Europea, derechos humanos, libertades públicas, la democracia, la tolerancia y la igualdad entre mujeres y hombres. Al referirse el precepto aludido específicamente a la renovación de autorizaciones de residencia temporal está acotando el concepto de “esfuerzo de integración” a los extranjeros no comunitarios titulares de una autorización de residencia temporal, dejando fuera a los que no ostentan la condición de residentes legales y a los que van a acceder al estatus de residente de larga duración.

En sede reglamentaria encontramos el desarrollo de esta figura en los artículos 51, 61, 71 y 109, que aluden respectivamente a la renovación de la autorización de residencia temporal no lucrativa, a la renovación obtenida en virtud de una reagrupación familiar, a la renovación de la residencia temporal y trabajo por cuenta ajena y a la renovación de la residencia y trabajo por cuenta propia. El texto de los cuatro preceptos se repite de forma casi idéntica y de su tenor literal se extraen los siguientes aspectos fundamentales:

1) Corresponde exclusivamente a la Comunidad Autónoma del lugar de residencia del solicitante emitir este informe de esfuerzo de integración, sin posibilidad alguna de delegar esta función en los Ayuntamientos de su territorio.

2) El informe puede actuar como sustitutivo en caso de no cumplir el extranjero alguno de los requisitos exigidos legalmente para poder renovar su autorización de residencia temporal.

3) El informe debe certificar, como mínimo, que el extranjero ha participado activamente en acciones formativas destinadas al conocimiento y respeto de los valores constitucionales de España, los valores estatutarios de la Comunidad Autónoma en que reside, los valores de la Unión Europea, los derechos humanos, las libertades públicas, la democracia, la tolerancia y la igualdad entre mujeres y hombres.

4) También deberá certificar que el interesado ha aprendido las lenguas oficiales del lugar de residencia.

5) Las acciones formativas que se tendrán en cuenta serán las desarrolladas por entidades públicas o por entidades privadas debidamente acreditadas.

La figura reglamentaria del informe sobre esfuerzo de integración fue ampliamente criticada en su día tanto por las propias Delegaciones provinciales del Gobierno (órganos de los que dependen funcionalmente las Oficinas de Extranjería), como por los responsables políticos de las CCAA por dos motivos bien diferentes. De una parte, por la excesiva generalidad y ambigüedad con la que se había regulado una cuestión que incidía directamente en la gestión de los permisos de residencia de los extranjeros, competencia exclusiva del Estado. De otra parte, porque se había reglamentado sobre una materia que era competencia de los gobiernos regionales, la integración de los inmigrantes, sin haber contado con ellos en la elaboración del referido cuerpo normativo.¹¹² En un afán por salir del paso a las innumerables críticas y al desconcierto generalizado que la entrada en vigor del reglamento había generado, la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, aún bajo gobierno socialista, dictó en diciembre de 2011 unas instrucciones al respecto de cómo debía interpretarse y valorarse el esfuerzo de integración en la tramitación de los expedientes de extranjería. Estas instrucciones aplacaron las voces críticas de los órganos periféricos del Estado pero enfurecieron aún más a los entes regionales, puesto que en ellas se hacía una regulación minuciosa de cómo debían confeccionarse estos informes y de cuál debía ser su contenido.

Como ya se explicó al final del tercer capítulo de este trabajo de investigación, estas instrucciones fueron derogadas por unas posteriores de la Secretaría General de Inmigración y Emigración, ya bajo gobierno de los populares, aduciendo que las mismas no habían contribuido a “los objetivos de clarificación y homogeneidad” en la aplicación de la figura del informe sobre esfuerzo de integración. Al mismo tiempo, esta Secretaría afirmaba que iniciaría una labor tendente a buscar “mecanismos que contribuyan con mayor eficacia al alcance de dichos objetivos”. En enero de 2014 estos anunciados mecanismos siguen brillando por su ausencia. Sin embargo, el Gobierno de España anunció, en junio de 2013, que reformaría la LODYLE a los efectos de delimitar unos criterios comunes de integración de los inmigrantes y determinar el ámbito de

¹¹² JUBANY BAUCCELLS, O; GÜELL, B; DAVIS, R. (2011): *Study on the local implementation of integration/introduction courses for newcomers*. Tercer informe del Proyecto PROSINT—Promoting Sustainable Policies for Integration, financiado por el Fondo Europeo de Integración. Universidad de Barcelona, julio 2011.

actuación de cada una de las diferentes administraciones públicas.¹¹³ Mientras estas modificaciones no se producen, es posible extraer algunas conclusiones que se perfilarán mejor en el último capítulo pero que resulta oportuno adelantar aquí, y ello para poder establecer comparaciones entre los cursos de integración para inmigrantes como medida de integración en los cuatro modelos europeos estudiados y el todavía incipiente modelo español.

Conforme a la normativa española, el legislador está dotando de máxima relevancia la acreditación de la integración por parte del extranjero residente legal, pues es un aspecto que se valorará especialmente a la hora de renovar sus permisos. Es la primera vez que se establece abiertamente el vínculo entre integración e inmigración fuera del ámbito del arraigo. El gobierno justificó en su día la introducción de este aspecto en la ley como una forma de evitar posibles situaciones de irregularidad sobrevinida, pues el acreditar que se ha realizado un esfuerzo de integración puede sustituir el no cumplimiento de otros requisitos necesarios para conservar las autorizaciones de trabajo y residencia. Los requisitos que pueden ser sustituidos serían, por ejemplo, la insuficiencia de medios económicos o la no disposición de una vivienda adecuada en el caso de autorizaciones de residencia por reagrupación familiar, o el no haber acreditado los seis meses de realización habitual de la actividad laboral exigidos en las renovaciones de las autorizaciones temporales de trabajo.

Las diferencias en este punto con los otros cuatro modelos analizados son notorias. En primer lugar, no se habla en ningún caso de medidas ni de condiciones de integración pues no se trata de un requisito obligatorio. En realidad, la realización de los cursos es totalmente voluntaria y está planteada como un incentivo que puede evitar la pérdida de la condición de residente legal. Al no ser de cumplimiento obligatorio no cabe hablar de sanciones en caso de no acreditar la asistencia a los cursos, ni de la obligación de superar exámenes o test. De hecho, no existen pruebas oficiales, ni manuales, ni programas educativos a nivel estatal. En segundo lugar, este incentivo está previsto exclusivamente para la renovación de las autorizaciones de carácter temporal, en ningún caso para la adquisición del estatus de residente permanente, ahora denominado de larga duración. En la legislación española, la residencia de larga duración es un derecho al que tienen acceso, con carácter general, los nacionales de

¹¹³ Ver el informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA). Aprobado por el Consejo de Ministros el 21 de junio de 2013.

terceros países que hayan residido legalmente y de forma continuada en España durante cinco años (art. 148 RELODYLE).¹¹⁴

Otra diferencia importante a la que se ha hecho referencia en varias ocasiones en este trabajo y en la que se fundamentarán buena parte de las conclusiones a las que se llegue es el hecho de ostentar las Comunidades Autónomas la competencia exclusiva de emitir el informe de esfuerzo de integración. Por tanto, son los gobiernos autonómicos los que, en definitiva, deben decidir qué es y qué no es estar integrado y cuáles son los medios adecuados para poder acreditarlo. A diferencia de los otros países estudiados, ni los Ayuntamientos ni el Gobierno central tienen nada que decir en esta cuestión, lo cual es ciertamente coherente con el sistema de distribución de competencias en materia de políticas de integración de inmigrantes, tal y como está actualmente configurado en España. El contenido, duración y demás características de los cursos cuyo seguimiento sería necesario para poder obtener un informe positivo, se ha dejado enteramente en manos de las CCAA, no existiendo en la actualidad ningún marco que establezca criterios de armonización comunes. De hecho, las Comunidades pueden optar por crear programas formativos específicos para la obtención de estos informes o no hacerlo, como se verá en el Capítulo V.

En cuanto a las condiciones de integración previas a la partida, ni existen en la legislación española ni jamás ha habido debate político ni social sobre el tema. Cuestión distinta son las medidas de integración en lo relativo a la adquisición de la nacionalidad, pues la disposición adicional quinta de la Ley Orgánica 2/2009 introdujo una modificación en la Ley de Registro Civil, concretamente en su artículo 63, por la que se establecía la posibilidad de que los solicitantes de nacionalidad por residencia aportaran un informe de la Comunidad Autónoma a los efectos de acreditar su integración en la sociedad española. Pero lejos de suponer un cambio significativo en el procedimiento, la modificación introducida se quedó simplemente en eso, en la “posibilidad”, pues lo cierto es que los gobiernos autonómicos no han hecho un uso demasiado significativo de ella como se verá más adelante.

El requisito de justificar “suficiente grado de integración en la sociedad española” se incorporó en 2002 a nuestro Código Civil,¹¹⁵ pero la interpretación de este

¹¹⁴ ILLAMOLA DAUSÁ, M. (2007): «Medidas o condiciones de integración, España versus Holanda. ¿Un ejemplo a seguir?», en PIQUERAS, A; JIMÉNEZ, N. Y SOTO, G. (eds), *Mediterránea Migrant II, I Jornades Medimigra*, Universitat Jaume I, Castelló de la Plana, pp. 342-360.

concepto jurídico nunca ha sido demasiado clara como condición para acceder a la nacionalidad, por lo que siempre se ha recurrido a la jurisprudencia que analiza los supuestos en los que la administración (en concreto, la Dirección General de los Registros y del Notariado) ha denegado las solicitudes por esta razón. Y así, el Tribunal Supremo ha considerado que el conocimiento del idioma español es exigible en la medida en que el mismo resulta necesario para entablar relaciones sociales con terceros en grado suficiente para procurar una integración efectiva en la sociedad. Añade el Tribunal que la justificación del suficiente grado de integración en la sociedad exige el conocimiento del idioma no ya solo para entenderlo, sino para hablarlo y entablar relaciones sociales adecuadas y eficaces con arreglo a los estándares de convivencia usuales. Asimismo, ha dicho la jurisprudencia que el analfabetismo, esto es, el hecho de no saber leer ni escribir el español, no es una razón que determine la denegación de la nacionalidad, siempre que el solicitante entienda y pueda comunicarse en este idioma. Y matiza que tal circunstancia ha de ponerse en relación con los demás datos concernientes a la integración del interesado en la sociedad, con las dificultades para acceder a la educación en función de sus orígenes y, en definitiva, con sus circunstancias personales y vitales. Nada dice, sin embargo, de cómo y quién debe certificar el nivel alcanzado ni si éste debe corresponderse con algún nivel concreto de los previstos en el MCERL.¹¹⁶

Por lo que respecta a la otra cara de la moneda, el Alto Tribunal ha considerado indicativo de un insuficiente grado de integración el deficiente conocimiento de los aspectos básicos de las instituciones españolas.¹¹⁷ Si analizamos la jurisprudencia de la Audiencia Nacional y la del Tribunal Supremo vemos que se precisa una contemplación global y conjunta, necesariamente casuística, de la trayectoria vital en España del solicitante de nacionalidad para verificar si se ha integrado socialmente en el nivel requerido. El problema es que el nivel requerido tanto de conocimiento del idioma español (pues nada se especifica con respecto al resto de las lenguas oficiales) como de conocimiento de las instituciones, sigue siendo una cuestión que se deja completamente

¹¹⁵ Ley 36/2002, de 8 de octubre, de modificación del Código Civil en materia de nacionalidad (BOE nº 242, de 09/10/02).

¹¹⁶ Son numerosas las sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo sobre el nivel de conocimiento del idioma español exigible a la hora de valorar el requisito de la integración social en España ex art. 22.4 del Código Civil. Sirvan, a título de ejemplo, las siguientes: STS 2703/2009, de 16 de abril; STS 6161/2010, de 18 de noviembre; STS 188/2011, de 24 de enero de 2011; y STS 585/2011, de 11 de febrero.

¹¹⁷ A modo de ejemplo se pueden consultar la STS 5936/2011, de 26 de septiembre; y la STS 6507/2011, de 17 de octubre.

en manos del funcionario del Registro Civil encargado de realizar la entrevista preceptiva al interesado, la cual a su vez se caracteriza por su enorme grado de arbitrariedad al ser su contenido de lo más variopinto según la localidad en la que se realice. Esta entrevista puede consistir en un test de preguntas con respuesta múltiple, en un cuestionario de preguntas a desarrollar sobre temas diversos (desde solo 10 hasta más de 50), en una charla amistosa con el funcionario, o en cualquier prueba que aleatoriamente haya decidido realizar el encargado del Registro Civil.¹¹⁸

Las diferencias con los cuatro países analizados en el apartado anterior vuelven aquí a ser notorias. Según lo antedicho y a la vista de la jurisprudencia, en España también se exige un alto conocimiento del idioma y de las instituciones para poder obtener la nacionalidad española, pero el tema adolece de una total desregulación ocasionando graves problemas de inseguridad jurídica. Por otro lado, no se ofrece ningún tipo de asistencia ni de ayuda por parte de los organismos públicos en cuanto a la preparación de la entrevista ante el Registro Civil, lo cual podría atribuirse a varias causas, desde una evidente falta de interés político hasta los problemas lógicos que se derivan de que no haya un modelo o formato único, sino tantos como Registros hay en el territorio español. Hasta el momento no se ha editado ninguna guía oficial, ni sitio web, ni ningún curso preparatorio, ni apoyo material estandarizado de ningún tipo que facilite la realización de esta entrevista.¹¹⁹

Las políticas de integración en torno a la adquisición de la nacionalidad por residencia brillan por su ausencia en nuestro país. De cualquier modo, hay que destacar que la única regulación existente al respecto, a saber, los preceptos señalados tanto de la Ley de Registro Civil (art. 63) como del Código Civil (art. 22), quedará derogada y será sustituida por una completamente nueva cuando entre en vigor lo que todavía hoy es un anteproyecto y de cuyo redactado apenas se conocen las intenciones del gobierno.¹²⁰

¹¹⁸ ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, A. (2010): *Inmigrantes e hijos de inmigrantes nacidos en España: vías de acceso a la nacionalidad española*. Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración, Migraciones internacionales, nº 90, pp. 103-126.

¹¹⁹ Para una completa información sobre esta cuestión, ver CHAMORRO-GONZÁLEZ, J.M. (2008): *El conocimiento suficiente del idioma español como criterio de decisión del otorgamiento de la nacionalidad española*. Actualidad administrativa, nº 4/2008, recurso electrónico.

¹²⁰ En el momento de redactar el presente apartado, lo último que se conoce sobre el Anteproyecto de Ley de medidas de reforma administrativa en el ámbito de la Administración de Justicia y del Registro Civil, aprobado en Consejo de Ministros de 7 de octubre de 2013, es la respuesta que el actual Ministro de Justicia dio a una diputada del grupo socialista en sede parlamentaria. La diputada M^a Soledad Pérez Domínguez preguntaba al Ministro sobre los requisitos de acceso a la nacionalidad por residencia, a lo que el segundo respondía defendiendo la conveniencia de regular el requisito de acreditar la integración

Para terminar de revisar el caso de España y volviendo al informe sobre esfuerzo de integración previsto como incentivo (y no como condición), cabe resaltar las dos únicas características que se asemejarían a lo que actualmente existe en los países europeos estudiados. Por una parte, el informe ha de incluir la certificación de que el extranjero ha participado activamente en acciones formativas destinadas al conocimiento y respeto de los valores constitucionales de España, los valores estatutarios de la Comunidad Autónoma en que reside, los valores de la Unión Europea, los derechos humanos, las libertades públicas, la democracia, la tolerancia y la igualdad entre mujeres y hombres. Y por otra parte que ha participado en programas para aprender las lenguas oficiales. Vemos que las materias que, en su caso, valoraría el informe, coinciden casi exactamente con las de los programas de integración de Holanda, Francia, Alemania y Reino Unido.

Por otra parte y de forma semejante a lo que ocurre en aquellos países, las posibles entidades que se encargarán de diseñar, desarrollar, implementar e impartir estos programas pueden ser tanto públicas como privadas, debiendo estar debidamente acreditadas estas últimas. El problema es que nada se ha especificado en el RELODYLE al respecto de quién debe establecer los criterios o estándares mínimos para ser merecedor de esta acreditación, ni se han impulsado los mecanismos de colaboración y cooperación que anunciaba la Disposición Adicional decimonovena del texto reglamentario. Lo cual podría ser una consecuencia directamente derivada del hecho de que sea a las CCAA, y no al Estado, a las que correspondería impulsar estos mecanismos. Esto es lo más coherente si atendemos, una vez más, al sistema de distribución de competencias en esta materia.¹²¹

En vista de todo lo antedicho es posible concluir que en España estamos muy lejos de sumarnos a la supuesta convergencia que se está produciendo en la UE en cuanto a la extensión de este aspecto concreto de la llamada integración activa o cívica,

en base a los pronunciamientos del Tribunal Supremo que establecen que “la integración social deriva de la armonización del régimen de vida del solicitante con los principios y valores sociales españoles, que en gran parte tienen su reflejo constitucional, del grado de implicación en las relaciones económicas, sociales y culturales, así como el arraigo y estructura familiar, todo lo cual ha de justificar el interesado o desprenderse de las actuaciones reflejadas en el expediente (...)”. Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Sesión Plenaria nº 99, celebrada el miércoles 17 de abril de 2013 (DSCD nº 105, pp.12-13).

¹²¹ Disposición adicional decimonovena del RD 557/2011: “La Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración impulsará la adopción de mecanismos de colaboración y cooperación relativos a las condiciones de solvencia técnica, material y financiera a acreditar por entidades privadas que desarrollen actuaciones de formación, en orden a su reconocimiento en informes sobre el esfuerzo de integración del extranjero a emitir por las Comunidades Autónomas y que podrán ser presentados en los procedimientos relativos a la renovación de autorizaciones de residencia temporal o de residencia temporal y trabajo”.

y que son los cursos de integración para inmigrantes. No se cumple ninguna de las características comunes a las que tienden el resto de Estados miembros comparados en cuanto a los cursos introductorios y de idioma. Como se ha explicado, la participación en los cursos es totalmente voluntaria, no obligatoria y, por tanto, no se contemplan sanciones por incumplimiento. Por otro lado, aunque se tiende claramente a vincular las políticas de integración con las de inmigración, no se pretende utilizar la integración como forma de impedir o dificultar la entrada por determinadas vías (no existen condiciones de integración previas a la partida), ni se pretende dificultar el acceso a la residencia permanente ya que tampoco existen medidas de integración para obtener este estatus. La pretensión última de los cursos introductorios y de idioma para inmigrantes, tal y como se han concebido por el legislador español, es incentivar la participación, el aprendizaje de las lenguas y el conocimiento del entorno, pues de esta manera pueden evitarse situaciones de irregularidad sobrevenida. Por último, al no tratarse de programas obligatorios, tampoco cabe hablar de nacionales de países que quedarían exentos de realizarlos. Incluso pueden participar en esta formación los extranjeros comunitarios si así lo desean, aunque ello no tenga relevancia alguna en la renovación de sus autorizaciones.¹²²

Se ha detallado en este apartado la interpretación particular que se hace, en la ley española, del PBC número 4 y de algunos de los aspectos que de él se derivan. En el siguiente se profundizará en las diversas interpretaciones de la ley española que, a su vez, han hecho las Comunidades Autónomas en nuestro país, concretamente en cuatro de ellas.

¹²² ARANGO VILA-BELDA, J. (2013): *Exceptional in Europe? Spain's Experience with Immigration and Integration*. Washington DC, Transatlantic Council on Migration, Migration Policy Institute.

CAPÍTULO V

LOS DIFERENTES ENFOQUES TERRITORIALES EN PROGRAMAS INTRODUCTORIOS Y DE IDIOMA DIRIGIDOS A INMIGRANTES

1-Comunidad Valenciana. Agencias AMICS y Programa voluntario de comprensión de la sociedad valenciana “Escuela de Acogida”.

Analizado el marco normativo español del informe sobre esfuerzo de integración, en íntima relación con los cursos introductorios y de idioma para inmigrantes, es posible afirmar que el objetivo principal del mismo es la incentivación de la integración a través del interés voluntario —por parte del extranjero residente— en el conocimiento del idioma y de los valores de la sociedad de acogida, así como en su implicación activa en la vida social. En definitiva, este informe haría referencia a una trayectoria o esfuerzo propiamente dicho en sede de integración, y no a un objetivo final o resultado puntual.¹

Se ha estudiado que la presentación de este informe no tiene, en ningún caso, naturaleza de condición exigible, sino que puede ser alegado voluntariamente por el extranjero en el supuesto de no poder acreditar el cumplimiento de ciertos requisitos previstos para la renovación de su autorización, e incluso puede llegar a suplir alguna de sus exigencias. Lo cual determina su valor incentivador al tener que ser tenido en cuenta de manera especial por el órgano administrativo correspondiente. Se trataría, como ya se ha dicho, de una forma de evitar situaciones de irregularidad sobrevenida, aumentando las posibilidades de que las personas que no cumplan algunos requisitos de renovación (suficiente tiempo trabajado, suficientes medios económicos...etc.), puedan renovar sus permisos igualmente.

Pese a las duras críticas que recibió la inclusión de estos informes y de las acciones formativas a las que debían hacer referencia en la normativa de extranjería, lo cierto es que actualmente están sirviendo para salvar solicitudes de renovación que, o bien iban a ser denegadas por no cumplir los requisitos, o bien ya lo habían sido pero son aprobadas posteriormente en vía de recurso administrativo o contencioso por la aportación del informe sobre esfuerzo de integración. Sin embargo, cabe señalar que la discrecionalidad administrativa de los organismos periféricos en cuanto a la valoración de estos informes desafortunadamente es una realidad que se repite a lo largo y ancho del país, por cuanto cada Oficina de Extranjería de cada provincia española establece

¹ FERNÁNDEZ VÍTORES, D. (2013): *El papel de la lengua en la configuración de la migración europea: tendencias y desencuentros*. Lengua y Migración, vol. 5 (2), pp. 51-66.

sus propios criterios a la hora de otorgarles mayor o menor validez, exactamente igual que ocurre en el resto de procedimientos de extranjería.²

Esta discrecionalidad administrativa viene, en parte, determinada por el hecho de que el informe sobre esfuerzo de integración (elaborado por la Administración autonómica) no tiene carácter vinculante para la Administración central en la decisión final sobre el expediente de renovación. Es decir, la aportación o no de un informe positivo o la aportación al expediente de un informe negativo (lo cual es difícil de darse puesto que no se requerirá de oficio), e incluso la no inexistencia de informe alguno, no puede ser determinante para la denegación o la aprobación de la solicitud de renovación. Por ello, pese a que los órganos autonómicos competentes se esfuerzan por realizar su trabajo y ayudar en cierta manera a que los inmigrantes puedan conservar sus permisos de trabajo y residencia, éstos se encuentran irremediabilmente con la arbitrariedad de la Administración periférica del Estado, cuyo personal, dependiente funcionalmente del Ministerio de Empleo y Seguridad Social y orgánicamente del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, siguen sin saber muy bien a qué atenerse en cuanto a las instrucciones y circulares internas que reciben. Máxime cuando estas son sospechosas no solo de invadir competencias de organismos autonómicos sino que, abiertamente, interpretan a la baja normativa jerárquicamente superior.³

En tanto en cuanto tarden en aparecer las decisiones judiciales que, como siempre, acabarán poniendo un poco de orden en esta materia, en España cada Comunidad Autónoma ha ideado un modelo o sistema propio para la elaboración de estos informes sin coordinación alguna con la Administración central, representada en este caso por la Dirección General de Migraciones y por las Oficinas de Extranjería ubicadas en las diferentes provincias.⁴ Y así, vamos a ver que los sistemas territoriales

² Red Acoge (2008): *La práctica administrativa en materia de extranjería e integración*. Recurso electrónico. Link accedido el 20 de diciembre de 2013:

<http://www.redacoge.org/empresas/redacoge/documentos/juridico/Practica%20administrativa.pdf>

³ ROJO TORRECILLA, E. (2011): *¿Puede una Instrucción interpretar una ley y un reglamento devaluando su contenido? A propósito de la política de integración de los inmigrantes y de los informes que acrediten los esfuerzos de integración*. Recurso electrónico. Publicado on-line el 18 de diciembre de 2011.

⁴ En el momento en que escribo estas líneas (diciembre de 2013) ni siquiera existe jurisprudencia que arroje alguna luz al respecto. Únicamente algunas sentencias de Tribunales Superiores de Justicia mencionan de pasada los informes sobre esfuerzo de integración, pero sin darles la relevancia que sería de esperar a la vista de lo explicado. Sirvan de ejemplo, entre otras, la STSJ de Murcia 440/2012, de 8 de junio, Sala de lo contencioso-administrativo, sección 1ª; STSJ de Murcia 509/2012, de 23 de mayo, Sala de lo contencioso-administrativo, sección 2ª; STSJ de Murcia 994/2011, de 14 de octubre, Sala de lo contencioso-administrativo, sección 2ª. Señala esta última que: “Aunque el interesado no aporta una certificación de la Comunidad Autónoma para acreditar haber realizado un esfuerzo de integración en la

resultantes o en proceso de configuración difieren entre sí en cuestiones que van desde el propio cuestionamiento de la legalidad de estos informes a la inclusión, en alguna ley autonómica, de instrumentos que lejanamente recuerdan al contrato de integración francés. La elección de los cuatro territorios escogidos responde, en primer lugar, a ser precisamente los que mayor presión migratoria han soportado a lo largo de los pasados años y continúan teniendo, proporcionalmente, un mayor número de extranjeros empadronados en sus municipios. En segundo lugar, se trata de las Comunidades que tienen más avanzados sus protocolos y estructuras administrativas en cuanto a la elaboración de estos informes y desarrollo de los cursos, ya sea por haberlos recogido en una ley autonómica o por haberlos implementado y desarrollado con mayor celeridad que las demás.⁵

Entrando ya en el modelo de integración de inmigrantes de la Comunidad Valenciana y antes de empezar con las valoraciones críticas, es de justicia señalar que esta región fue destacada como ejemplo de buena práctica en materia de cooperación interadministrativa en la Agenda Europea para la Integración de los nacionales de Terceros países.⁶ Además, esta Comunidad fue la primera en promulgar una ley autonómica en materia de integración de inmigrantes, incluso antes de que el Tribunal Constitucional revalidara esta posibilidad con respecto a Cataluña, al ratificar íntegramente el texto del artículo 138 del EAC, en su Sentencia 31/2010, de 28 de junio. La Ley 15/2008 de Integración de las personas inmigrantes en la Comunidad Valenciana surgió inmediatamente después del Plan Director de Inmigración y Convivencia 2008-2011, y de la Ley 11/2008 de participación ciudadana de la Comunitat Valenciana, presentada durante su trámite de discusión como un instrumento

sociedad, discrepa la Sala del criterio del Sr. Abogado del Estado cuando dice que es dicha certificación el único medio de acreditarlo. En vía judicial son admisibles toda clase de pruebas y entre ellas el expediente administrativo, considerando la Sala acertada la sentencia cuando considera que los anteriores documentos son suficientes para demostrar dicho esfuerzo”.

⁵ Para una información de conjunto más ampliada sobre los procesos de integración sociolingüística en España, ver MORENO FERNÁNDEZ, F. (2009): *Integración sociolingüística en contextos de inmigración: marco epistemológico para su estudio en España*. Lengua y Migración, vol. 1 (1), pp. 121-156.

⁶ La COM (2011) 455 final sobre la Agenda Europea para la Integración de los nacionales de terceros países incluye en su página 9 el siguiente texto: “The Region of Valencia has a legal framework providing for the active cooperation between a range of actors for the integration of newcomers. In addition, a 'Pact for Immigration' has been signed between the regional government, trade unions and the employers' association to manage diversity in the workplace and encourage the active participation of migrant workers, and a 'Local Pact for Integration' brings together public authorities from the local, provincial and regional level to boost cooperation and ensure coherence of the actions developed in different areas to support integration”.

para ampliar los derechos de los valencianos residentes en el exterior y de los inmigrantes empadronados en el territorio.⁷

La Ley 15/2008 y el Decreto 93/2009, por el que se aprueba su Reglamento, regulan dos instrumentos para la integración de los inmigrantes en esta Comunidad, a saber, las Agencias de Mediación para la Integración y la Convivencia Social (AMICS)⁸ y el Programa voluntario de comprensión de la sociedad valenciana “Escuela de Acogida”, enmarcado en el denominado Compromiso de integración. La ley entró en vigor el 12 de marzo de 2009 y el reglamento el 15 de agosto del mismo año, justo cuatro meses antes de que se publicara en el BOE la reforma de la Ley de Extranjería (LO 2/2009, de 11 de diciembre) que introducía en nuestro ordenamiento jurídico los cursos para inmigrantes y los informes autonómicos sobre esfuerzo de integración. A continuación se verá cómo la Comunidad Valenciana de algún modo se adelantó en la configuración inicial de estos instrumentos, de forma que pudo aprovechar las estructuras ya creadas para poder cumplir, sin demora, con los mandatos impuestos por el legislador central.

1.1-Antecedentes

La idea de crear las Agencias de Mediación para la Integración y la Convivencia Social surge a raíz del Pacto Valenciano por el Crecimiento y el Empleo (PAVACE) para el periodo 2001-2006, según el cual, uno de los programas incluidos en el Plan Valenciano de Integración para las personas inmigrantes era el impulso, por parte de la Administración “de una serie de actuaciones conducentes a garantizar la integración social, lingüística, educativa y cultural tanto del alumnado en edad de escolarización obligatoria como de personas adultas”.

Pero será con el Plan Valenciano de Inmigración 2004-2007 cuando estas Agencias empiecen realmente a materializarse, correspondiéndole a la entonces Consellería de Bienestar Social —que asumía las competencias sectoriales en inmigración—, el desarrollo, en el marco del área de relaciones interinstitucionales, de aquellos programas cuyo objetivo fuera lograr la máxima coordinación y cooperación entre los diferentes niveles administrativos a la hora de poner en funcionamiento las

⁷ Ley 11/2008, de 3 de julio de 2008, de la Generalitat, de participación ciudadana de la Comunitat Valenciana (BOE n° 200, de 19/08/08).

⁸ Esta nomenclatura tiene un doble significado, pues en su traducción al castellano significa “amigos”.

políticas concretas en materia de integración de inmigrantes. Entre estos programas se detallaba uno relacionado directamente con las AMICS, pero será el Plan Director de Inmigración y Convivencia 2008-2011, con un presupuesto consolidado para toda su vigencia de 5.794 millones de euros, el que favorezca su lanzamiento definitivo.

Es importante tener en cuenta, para explicar el notable impulso que estas oficinas recibieron en ese periodo, la reestructuración de las diferentes Consejerías que integran la Generalitat Valenciana, que se produjo, tras las elecciones autonómicas de mayo de 2007, con la publicación del Decreto 92/2007, el cual dedica el Título XV a la entonces recién inaugurada Consellería de Inmigración y Ciudadanía.⁹ En su artículo 35 establece que la Secretaría Autonómica asumirá las funciones que le atribuye el artículo 68 de la Ley del Consell en materia de inmigración, cooperación al desarrollo y solidaridad, ciudadanía e integración, y dependerán de ella la Dirección General de Inmigración, que asumirá las funciones en materia de integración de la inmigración en los ámbitos educativo, laboral, sanitario y de vivienda; la Dirección General de Cooperación al Desarrollo y Solidaridad, que asumirá las relativas a este ámbito y la Dirección General de Ciudadanía e Integración, que actuará en materia de participación social y ciudadana, apoyo a los colectivos de valencianos residentes fuera del territorio y apoyo a las casas regionales y federaciones de asociaciones de otras comunidades con sede en la Comunidad Valenciana.

La Consellería de Inmigración y Ciudadanía, a través de la Dirección General de Inmigración, aprobó el 18 de julio de 2008 el Plan Director de Inmigración y Convivencia 2008-2011, el cual desarrolla toda una serie de medidas para la promoción de la integración de la población inmigrante con las que se pretendía la normalización de los servicios ofrecidos desde las distintas instituciones, basándose en los principios de prevención, coordinación, transversalidad y cooperación administrativa. Entre sus objetivos generales destacan el de incrementar la participación de la Administración autonómica valenciana en la gestión de determinadas áreas competencia de la Administración General del Estado; el de mejorar la coordinación entre la Generalitat y las entidades locales en materia de inmigración; y el de conseguir un funcionamiento ágil y eficaz de la red de AMICS.

⁹ Decreto 92/2007, de 6 de julio, del Consell, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Presidencia y de las Consellerías de la Generalitat (DOGV nº 5551, de 9 de julio).

Las 191 medidas contenidas en ese Plan formaban parte de 45 programas departamentales de actuación descritos según diez áreas de integración, a saber: Acogida y acompañamiento, Garantías jurídicas, Salud, Educación, Empleo y formación, Vivienda, Igualdad, Familia, infancia y juventud, Sensibilización y opinión pública y Codesarrollo y relaciones interinstitucionales, siendo en esta última donde se enmarcan aquellos programas cuyo objetivo es el logro de la máxima coordinación y cooperación entre los diferentes niveles de las administraciones públicas a la hora de poner en funcionamiento y desarrollar las políticas específicas en materia de integración, y en concreto, donde se inscribe el programa destinado a la coordinación y desarrollo de las AMICS, con un presupuesto asignado para los cuatro años de vigencia del Plan de 2.136.878 de euros.

Los fondos para este programa se veían cada año considerablemente aumentados gracias a la aportación del Ministerio de Trabajo e Inmigración a través del Fondo de Apoyo para la Acogida e Integración de Inmigrantes, el cual se gestionaba a través de la Federación Valenciana de Municipios y Provincias con el objeto, según el Plan de Acción del año 2010, de “hacer llegar de forma equitativa y transparente las ayudas derivadas del Convenio de colaboración al mayor número de municipios de la Comunidad Autónoma, de entre los que sufren mayor presión migratoria, así como de salvar los problemas derivados de una satisfactoria ejecución del Convenio”. Al haber sido eliminado este Fondo estatal, las ayudas que actualmente se destinan a la coordinación y desarrollo de las AMICS han sufrido un drástico descenso, proviniendo ahora casi exclusivamente del exiguo presupuesto autonómico.

Dicho programa se ha desplegado a través de cuatro medidas, a saber:

- Unificación y concentración de los servicios de información y asesoramiento a la población inmigrante en el ámbito local.
- Favorecimiento de la integración de las comunidades vecinales con objeto de mejorar la calidad de vida en los municipios.
- Prestación de servicios sociales y promoción e inserción sociolaboral a la población inmigrante.
- Puesta en marcha de servicios de mediación de la diversidad cultural dirigidos al conjunto de la población.

En general, la estructura de los vigentes Planes de inmigración o de integración autonómicos es bastante parecida entre sí, quizás con la excepción del Plan de Ciudadanía e Inmigración de Cataluña 2009-2012, y establece una concepción multidimensional de la integración, teniendo presente acciones específicas en las distintas materias referidas. A su vez, estas actuaciones son trasladadas a nivel local, con diversos planes municipales, intentando asegurar el desarrollo de una integración transversal que sea alentada, administrativamente, desde abajo, al tiempo que se completa en el ámbito de la sociedad civil organizada por la actuación del tercer sector.¹⁰ En la Comunidad Valenciana, la potenciación y multiplicación de estos Planes municipales ha sido causa directa del avance de la Red de AMICS, pues uno de los requisitos para que una entidad local recibiera la subvención para su creación y puesta en marcha era disponer de un plan de integración social con anterioridad a la finalización del plazo de presentación de solicitudes. En la actualidad, el Plan Director de Inmigración y Convivencia 2008-2011 se encuentra prorrogado a la espera de la siguiente edición, siendo previsible que permanezca así algún tiempo dado el escaso interés político y social con que cuenta la materia en estos tiempos de crisis, muy especialmente en esta Comunidad Autónoma.

1.2-Agencias de Mediación para la Integración y la Convivencia Social

Las AMICS son consideradas como instrumento clave para impulsar la integración de los inmigrantes en la Comunidad Valenciana, que con un 17,2% de población extranjera, ocupa el tercer puesto en el *ranking*, detrás de Cataluña y Madrid. En esta Comunidad se da la circunstancia especial de que el 57,5% de la población extranjera empadronada es originaria de algún país de los 27 que, junto con España, conforman la Unión Europea, porcentaje que por provincias sería del 67% en Castellón, 45'5% en Valencia y 63'2% en Alicante.¹¹

Según la definición contenida en la Ley 15/2008, se trata de “oficinas locales de información, mediación, asesoramiento y orientación para el colectivo inmigrante, con el fin de facilitar el conocimiento y puesta a disposición de los recursos que la

¹⁰ ARANGO VILA-BELDA, J. (2004): *Inmigración, cambio demográfico y cambio social*. Información Comercial Española, ICE: Revista de Economía, nº 815, pp. 31-44.

¹¹ Información obtenida de los datos oficiales del INE a 1 de enero de 2013.

administración y otras entidades disponen en la materia”. Pese a esta aparente acotación, las 110 AMICS que actualmente hay en funcionamiento prestan sus servicios a todo ciudadano que requiera de ellos, sean autóctonos o extranjeros, y sean estos comunitarios o procedentes de terceros Estados, con independencia de los motivos que les hayan llevado a establecerse en la Comunidad Valenciana.¹²

Para extender la red de AMICS por todo el territorio de la Comunidad ha sido imprescindible contar con las corporaciones locales como administración más próxima a los lugares de residencia o trabajo de la población inmigrante, y ha sido precisamente la participación y la plena implicación de los entes locales lo que ha redundado en favor del desarrollo de esta ambiciosa estructura. La actual Dirección General de Integración y Cooperación, adscrita ahora a la Consellería de Bienestar Social,¹³ impulsó un total de tres convocatorias de ayudas económicas al objeto de colaborar con aquellas entidades locales que, coordinadamente con dicha Dirección General, previeran la creación y puesta en marcha en su ámbito territorial de una Agencia de Mediación,¹⁴ y un total de cuatro convocatorias para la financiación de sus gastos corrientes.¹⁵ De esta manera se configuró la red como un instrumento que posibilitó la unificación y concentración de los servicios de información, orientación, mediación y asesoramiento, y que hasta el momento eran prestados de manera dispersa desde diferentes entidades, organizaciones sociales y administraciones públicas.

Entre las obligaciones que adquirirían los Ayuntamientos que accedieron a estas ayudas estaba la de mantener en funcionamiento la Agencia durante un periodo de diez años, dotarla del personal necesario para la correcta prestación de los servicios, asegurar su debida colaboración con la Consellería de Bienestar Social y facilitar las actuaciones

¹² Es posible encontrar la información completa sobre el número, ubicación, atribuciones y régimen de funcionamiento de estas Agencias en la página web oficial de la Dirección General de Integración y Cooperación de la Generalitat Valenciana. Link accedido el 7 de enero de 2014:

<http://www.bsocial.gva.es/web/integracion-cooperacion/integracion>

¹³ Decreto 179/2012, de 14 de diciembre, del Consell, por el que establece la estructura orgánica básica de la Presidencia y de las Consejerías de la Generalitat (DOCV nº 6924, de 17/12/12).

¹⁴ La última de estas convocatorias figura en la Orden de 17 de diciembre de 2009, de la Conselleria de Solidaridad y Ciudadanía, por la que se regulan y convocan ayudas económicas destinadas a entidades locales de la Comunitat Valenciana, para la creación y puesta en marcha de Agencias AMICS en el ejercicio 2010 (DOCV nº 6169, de 21/12/2009).

¹⁵ La última de estas convocatorias figura en la Orden 23/2013, de 17 de diciembre, de la Conselleria de Bienestar Social, por la que se regulan y convocan ayudas económicas destinadas a entidades locales de la Comunitat Valenciana para la financiación de los gastos corrientes de las Agencias AMICS de su titularidad en el ejercicio 2014 (DOCV nº 7183, de 31/12/2013).

de comprobación, seguimiento e inspección por parte de la Dirección General de Integración, al objeto de conocer cualquier aspecto de la aplicación de las cantidades objeto de subvención.

Cada Agencia se adscribe y depende orgánicamente de la entidad local en cuyas instalaciones se encuentra ubicada —la cual también determina su estructura y funcionamiento— y será coordinada por la Dirección General de Integración y Cooperación. Deben dotarse de un reglamento de régimen interior que regule su organización, gestión y funcionamiento, pero siempre en el marco del Reglamento general y tienen la obligación de remitir (antes trimestralmente y ahora anualmente) a la Dirección General una memoria de actividades y cualquier informe que ésta les requiera sobre la prestación del servicio. El personal que atiende al público en las Agencias — que ha de tener, como mínimo, la cualificación de diplomado universitario o equivalente— depende exclusivamente de la entidad local, la cual debe informar de los cambios que se produzcan, y su financiación será compartida entre ambos organismos públicos.¹⁶

Sus funciones son, entre otras, configurar los instrumentos de asesoramiento necesarios a fin de ponerlos al servicio de las Administraciones locales y demás agentes sociales; facilitar el acceso al programa voluntario de comprensión de la sociedad valenciana “Escuela de Acogida”; y prestar servicios de información, mediación, asesoramiento y orientación. Principalmente se ofrece información en las siguientes materias: situación jurídico-administrativa y posibilidad de regularizar la misma en la Comunidad Valenciana, lugares donde deben tramitar sus solicitudes, acceso al sistema educativo, acceso a la formación ocupacional y no reglada, acceso al sistema laboral, acceso al sistema sanitario, tramitación y recepción de una vivienda digna, asesoramiento en materia de integración cultural, etc. Las áreas de trabajo que abordan las distintas Agencias están ligadas con las que propone el Plan Director de Inmigración, y así, la totalidad de estas oficinas locales llevan a cabo acciones vinculadas al área de garantías jurídicas, el 95% ofrece servicios de información y acogida, el 83% dispone de servicios de empleo y formación, más de un 70% incluye servicios relacionados con la educación y la vivienda y alrededor de un 50% realizan,

¹⁶ AZCÁRRAGA MONZONÍS, C; DE LORENZO SEGRELLES, M. (2009): *Comentario a la Ley 15/2008 de integración de las personas inmigrantes en la Comunitat Valenciana*. Anuario español de derecho internacional privado, nº 9, pp. 697-713.

además, atenciones relacionadas con la familia, la salud, la infancia, la juventud y la igualdad.

La Comunidad Valenciana es la única en la que existe una normativa que regula la autorización para la impartición del programa voluntario de comprensión de la sociedad valenciana “Escuela de Acogida”, que podría ser el equivalente a los cursos introductorios y de idioma para inmigrantes impulsados por la Comisión Europea.¹⁷ Según esta norma, podrán obtener la autorización para impartir el mismo aquellas entidades locales que hayan creado y puesto en marcha una AMICS en su ámbito territorial de actuación, y/o estén adheridas a la red de AMICS. Actualmente cuentan con esta autorización todas las Agencias existentes, pero únicamente veinticuatro de ellas impartían el programa formativo en 2012, respondiendo esta circunstancia exclusivamente a una causa, y es que solo a estas pocas se les concedió una subvención para la realización de los cursos. Por tanto, el escenario resultante de las entidades públicas municipales o supramunicipales que imparten el programa formativo no responde a criterios de demanda o de distribución de población, como sí veíamos que ocurría en los países de la Unión Europea estudiados en el capítulo cuarto.¹⁸

Todo ello evidencia la falta de previsión y la improvisación con la que se está trabajando en esta Comunidad Autónoma, aunque probablemente una de las principales causas sea la persistente falta de coordinación y comunicación entre el órgano competente de la Administración central y la Dirección General de Integración y Cooperación de la Comunidad Valenciana, por mucho que se destacara precisamente este rasgo en la Agenda Europea de Integración. A este respecto, resulta sumamente llamativo que en la primera Orden de ayudas que se convoca en España —a nivel autonómico— cuyo objeto es subvencionar la realización de cursos introductorios y de idioma para inmigrantes con los mismos contenidos a los que hace referencia la LODYLE, no haya una sola mención al artículo 2.ter de la misma, ni a los preceptos que regulan los informes sobre esfuerzo de integración en el RELODYLE (íntimamente

¹⁷ Orden 11/2010, de 27 de septiembre, de la Conselleria de Solidaridad y Ciudadanía, por la que se regula la autorización para la impartición del programa voluntario de comprensión de la sociedad valenciana Escuela de Acogida (DOCV nº 6368, de 04/10/10).

¹⁸ La hasta ahora única convocatoria de ayudas para la realización del programa es la Orden 21/2011, de 28 de diciembre, de la Conselleria de Justicia y Bienestar Social, por la que se regulan y convocan ayudas destinadas a la realización de cursos del programa voluntario de comprensión de la sociedad valenciana Escuela de Acogida para el ejercicio 2012 (DOCV nº 6691, de 13/01/12). Las cuantías concedidas oscilaron entre los 12.043 euros concedidos al Ayuntamiento de Castellón de la Plana y los 250 euros del Ayuntamiento de Almassora.

relacionados con estos cursos). La falta de coherencia y la descoordinación administrativa parecen seguir dominando en lo que a políticas de integración de inmigrantes se refiere, incluso con un nuevo panorama político en el que se suponía que iba a haber un mejor entendimiento.

1.3- Programa voluntario de comprensión de la sociedad valenciana “Escuela de Acogida”

Como ya se adelantaba, el llamado Compromiso de integración y su instrumento de actuación básico, el Programa voluntario de comprensión de la sociedad valenciana, se regula en el Título II, tanto de la Ley como del Reglamento autonómicos. Este compromiso se define como la manifestación del mutuo interés por procurar la plena incorporación en la sociedad valenciana, que tiene carácter voluntario y que se pone a disposición de las personas inmigrantes mayores de edad que residen en la Comunidad.¹⁹ Consiste, por parte de la Generalitat, en el ofrecimiento del programa denominado “Escuela de Acogida”, el cual debe facilitar al inmigrante los conocimientos básicos sobre la región en la que vive y, por parte de éste, en la manifestación de su voluntad de seguir con aprovechamiento dicho programa, que será gratuito.

Mediante la Orden 11/2010 se reguló el régimen de autorización administrativa de las entidades para la impartición de este programa con carácter permanente. Así se dio la posibilidad a determinados agentes sociales, entidades locales, colegios profesionales y universidades de asumir esta labor. El cumplimiento de los requisitos para poder obtener la autorización es relativamente sencillo. En cuanto al requisito exigido a las entidades locales, éstas deben contar con una AMICS en su ámbito territorial de actuación o estar adheridas a la red de AMICS. Los agentes sociales deben tener, entre sus ámbitos de actuación, la integración social de las personas inmigrantes. Deben desarrollar sus actividades en la Comunidad Valenciana y deben estar legalmente constituidos e inscritos en el registro administrativo correspondiente en función de su

¹⁹ Pese a que la normativa utiliza la expresión “que residen”, en ningún caso ello ha supuesto que el acceso a este programa se haya restringido a los extranjeros residentes legales en la Comunidad Valenciana. Todos los extranjeros (comunitarios o extracomunitarios), independientemente de su situación jurídico-administrativa, tienen acceso gratuito a este programa, dependiendo del número de plazas disponibles.

naturaleza jurídica. Por lo que respecta a las universidades, colegios profesionales y mancomunidades, se les exige únicamente que desarrollen su actividad en la Comunidad Autónoma. Además, todas deben reunir determinadas condiciones en cuanto a sus instalaciones, profesorado y actividad, y quedan sometidas a las pertinentes actuaciones de comprobación por el órgano autonómico competente.

Con esta Orden se daba cumplimiento anticipado a la futura exigencia de la normativa estatal de extranjería sobre la necesaria acreditación de las entidades privadas que desarrollarían las acciones formativas a considerar en el informe sobre esfuerzo de integración. Y he aquí un dato curioso, porque la Ley de Extranjería nada decía entonces de la acreditación de estas entidades. La primera vez que esta circunstancia se menciona es con el Reglamento aprobado por el Real Decreto 557/2011, tanto en los preceptos referidos a la renovación de las autorizaciones de residencia temporales como en su Disposición adicional decimonovena titulada “Entidades acreditadas para impartir formación a reconocer en los informes sobre esfuerzo de integración”, a la que ya se ha aludido más arriba.²⁰

Como ya se ha destacado, la Comunidad Valenciana fue la primera en convocar una orden de ayudas para la realización de estas actuaciones formativas. En concreto, a través de la Orden 21/2011, cuya resolución salió en junio de ese año por un importe total de 390.313’58 euros.²¹ En esta resolución se evidenciaron las consecuencias de los ajustes presupuestarios, ya que de las noventa y seis entidades que fueron autorizadas durante 2011 para impartir los cursos en toda la Comunidad Valenciana, en 2012 solo ofrecían el servicio cincuenta y tres. También el número de AMICS que a su vez impartía el programa quedó reducido drásticamente, bajando de cuarenta y dos a veinticuatro Agencias, como se ha visto más arriba.²²

²⁰ ORTEGA GIMÉNEZ, A; ALARCÓN MORENO, J; ALONSO GARCÍA, E. (2012): *Las escuelas de acogida: un nuevo modelo de integración de los inmigrantes en la Comunidad Valenciana*. Revista de la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de la Universidad Miguel Hernández de Elche, nº 8, febrero 2012, pp. 249-283.

²¹ Resolución de 25 de junio de 2012, del Conseller de Justicia y Bienestar Social, por la que se conceden y se da publicidad a las ayudas económicas destinadas a la realización de cursos del programa voluntario de comprensión de la sociedad valenciana Escuelas de Acogida para el ejercicio 2012 (DOCV nº 6821, de 18/07/2012).

²² Pese a que fueron muchas las entidades, ONG, sindicatos y asociaciones empresariales las que obtuvieron la acreditación para impartir estos cursos durante el año 2011, han sido bastantes menos las que han solicitado las ayudas, lo cual se debe fundamentalmente a que, según el texto de la convocatoria, los cursos objeto de subvención “habrán de ser impartidos por diplomados o licenciados en aquellas especialidades que tengan relación con las materias que se han de impartir. Los profesores serán voluntarios, en ningún caso recibirán remuneración”, debiendo asimismo “ser impartidos en régimen de

El programa voluntario comienza con una breve entrevista con el inmigrante por parte de la persona encargada en la entidad a la que se haya dirigido el interesado, donde se decide sobre si éste puede quedar exento de las clases de castellano (por ser su lengua materna) y donde se le pregunta sobre sus circunstancias personales, familiares y laborales a fin de poder inscribirse en el horario que más le convenga según la oferta existente. El curso completo debe tener una duración mínima de 40 horas, sin que se haya establecido un máximo, y los contenidos deben corresponderse con los establecidos para el programa voluntario de comprensión de la sociedad valenciana en el artículo 6 del Decreto 93/2009. Los distintos módulos contienen aspectos sobre los valores y reglas de convivencia democrática; los derechos y deberes establecidos en la Constitución española y en las leyes; la organización política del Estado y de la Comunidad; la lengua valenciana y castellana; el sistema de relaciones laborales, servicios de empleo y formación profesional, así como los datos geográficos, históricos, económicos, sociales y culturales básicos de la región. La Generalitat Valenciana editó en 2009 un manual orientativo que pueden seguir, si lo desean, las entidades que imparten los cursos. Por su parte, los profesores son voluntarios y no reciben remuneración alguna debiendo, sin embargo, cumplir el requisito de ser diplomados o licenciados en aquellas especialidades que tengan relación con las materias que se han de impartir.²³

Finalizado el programa, la Consellería competente en materia de integración social de las personas inmigrantes (actualmente la de Bienestar Social), otorga un Certificado a favor de la persona que lo haya superado con aprovechamiento, lo que implica una asistencia mínima a las clases de un 85% del número total de horas de la edición del programa y una evaluación general positiva. No se realizarán exámenes oficiales. Este Certificado puede hacerse valer en las relaciones jurídicas y sociales en el ámbito territorial de la Comunidad Valenciana y tiene validez igualmente en el ámbito estatal, y ello conforme a lo establecido en la Ley y el Reglamento de Extranjería,

gratuidad para las personas inmigrantes asistentes a los mismos y con medios materiales adecuados para proporcionar las actividades contenidas en el programa”. Cabe destacar que en la Orden 11/2010, por la que se regula la autorización para la impartición del programa voluntario, no se hacía referencia alguna al carácter voluntario del profesorado, aunque sí a la exigencia de que los profesores fueran diplomados o licenciados. Las subvenciones en este caso oscilaron entre los 16.956 euros concedidos a Cruz Roja Española de la Comunidad Valenciana, y los 1.500 euros para la Fundación Elche Acoge.

²³ NÚÑEZ SÁNCHEZ, E.M (2012): *Comunitat Valenciana: una integració de vanguardia. La Escuela de Acogida*. Barataria, Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales, nº 13, pp. 75-86.

teniendo eficacia tanto para los inmigrantes que carecen de autorización de residencia y lo necesitan para su expediente de arraigo social, como para aquellos extranjeros residentes legales que quieren obtener un informe sobre esfuerzo de integración positivo para apoyar su solicitud de renovación.

La existencia, como decía más arriba, de la figura del arraigo social como vía para obtener la autorización de residencia temporal, determina que tengan acceso a los cursos introductorios y de idioma financiados por la Generalitat Valenciana tanto extranjeros en situación administrativa regular como aquellos que carecen de autorización de estancia o residencia. La diferencia es que los primeros han de cursar específicamente el programa “Escuela de Acogida” para obtener el informe favorable sobre esfuerzo de integración a valorar por la Oficina de Extranjería correspondiente, pues se trata del único programa que reúne todos los contenidos señalados en el artículo 2.ter del la LODYLE. Sin embargo, los extranjeros que van a solicitar la residencia por arraigo social pueden realizar otro tipo de cursos (informática, cuidado de ancianos, formación profesional, idiomas, etc.) que les sirven igualmente para completar su expediente y que actualmente ofrecen entidades tanto públicas como privadas sin necesidad de estar previamente acreditadas en el sentido que apunta la norma.

1.4-Algunas comparaciones con los modelos europeos

Encontramos varias similitudes y diferencias entre este modelo y los modelos existentes en los países de la Unión Europea descritos en el capítulo anterior, salvando las distancias, pues poco o nada tiene que ver el programa valenciano (ni el resto de programas autonómicos desplegados en España) con el significado y alcance jurídico y socio-político que en estos Estados miembros se le otorga a las llamadas “medidas y condiciones de integración”. Dicho esto, la principal similitud con el modelo holandés, por ejemplo, estribaría en que son las entidades locales y diversas entidades privadas previamente acreditadas, las que imparten los cursos. Los Ayuntamientos son, al igual que en los Países Bajos y Alemania, los que han de realizar un diagnóstico de la necesidad de cursos de integración cívica en su municipio en relación con los grupos de inmigrantes cuya participación voluntaria se considera conveniente debido a su escaso nivel de integración. Pero, a diferencia de la Comunidad Valenciana donde la

asignación de los fondos responde a otras variables, en Holanda se adjudican las subvenciones a las municipalidades y a otras entidades de acuerdo con este diagnóstico. En ambos casos son las autoridades locales y las entidades privadas acreditadas las que realizan una entrevista al inmigrante para determinar si es necesario el seguimiento o no de los cursos de idioma.

Por su parte, la principal similitud con el modelo francés sería la gratuidad de los cursos, no pudiéndose establecer ningún paralelismo a nivel jurídico, social ni político entre el Compromiso de integración de la ley valenciana y el Contrato de acogida e integración de la legislación francesa, especialmente por tres motivos. En primer lugar, el contrato francés tiene carácter obligatorio en tanto que su firma resulta indispensable, en líneas generales, para permanecer regularmente en el territorio.²⁴ Por el contrario, el compromiso de integración valenciano es expresamente voluntario. En segundo lugar el contrato francés está regulado por una normativa estatal y lo gestionan agencias que estandarizan su aplicación en el ámbito nacional, mientras que el valenciano tiene un alcance geográficamente condicionado al territorio autonómico, no pudiendo interferir en una competencia estatal como es la concreción de las situaciones administrativas de residencia regular. Por último, el contrato de integración francés lleva aparejado un sistema de sanciones aplicables en caso de incumplimiento o no superación, en tanto que el carácter voluntario del compromiso valenciano hace inviable estas situaciones.²⁵

Sin embargo, las diferencias entre los cursos introductorios y de idioma para inmigrantes de la Comunidad Valenciana y los existentes en otros países de la UE son significativamente más numerosas, pudiendo resumirlas en las siguientes:

-Novedad. La recientísima introducción de estos cursos en nuestra normativa de extranjería e inmigración en comparación con su amplia trayectoria en otros lugares, entendiéndose por tales cursos, exclusivamente, los programas formativos organizados en respuesta al mandato legal ahora contenido en la LODYLE y el RELODYLE, pues con anterioridad a la reforma introducida con la LO 2/2009 existía una variadísima oferta formativa, como ya se ha explicado más arriba, sustentada principalmente alrededor de la figura del arraigo social.

Pues bien, probablemente sea la reciente inclusión de estos programas en nuestra legislación la causa principal de la gran disparidad y confusión que todavía existe en

²⁴ MICHALOWSKI, I. (2007). Op. cit, pp. 84.

²⁵ SOLANES CORELLA, A. (2009). Op. cit, pp. 66.

cuanto a su organización, financiación y gestión en nuestro país. Consecuencia directa de este desorden es el desconocimiento generalizado de este programa por el conjunto de la sociedad, y me atrevería a decir que por los profesionales y trabajadores del sector, los organismos públicos y la judicatura en general. Probablemente haya pasado poco tiempo y las circunstancias actuales de crisis no hayan sido el mejor escenario para propiciar una masiva difusión de esta herramienta, desde mi punto de vista extraordinariamente valiosa, en el sentido de que puede suponer un claro beneficio jurídico para aquel que no cumpla las condiciones para renovar su autorización administrativa. Como ya se ha estudiado, el seguimiento del programa y la consiguiente certificación positiva del gobierno autonómico puede llegar a sustituir el cumplimiento de otros requisitos en las renovaciones de algunos permisos y, con ello, evitar situaciones indeseadas de irregularidad sobrevenida.

-Duración. En la Comunidad Valenciana la extensión media de la formación es de 40 horas (10 la parte de idioma y 30 la parte cívica), mientras que en Holanda, Francia y Alemania el bloque de idioma oscila entre las 300 y las 600 horas, rondando la parte cívica en torno a las 4-8 horas). Al no darse excesiva importancia al conocimiento del idioma (castellano o valenciano), el contenido del programa queda casi exclusivamente reducido a la parte cívica o introductoria, en cuyo caso la duración sería superior a la de los otros sistemas. Pero al impartirse los cursos exclusivamente en idioma castellano, en la práctica ello redundaría en una ineficacia total de los mismos cuando se trata de alumnos procedentes de países de habla no hispana que no entienden ninguna de las lenguas españolas oficiales. En esos casos suele recomendarse que antes de inscribirse en el programa, los interesados sigan otros cursos de enseñanza del idioma en la misma u otras entidades. Pero esta cuestión carece de todo control, reglamentación o sistematización.²⁶

-Gratuidad. A diferencia de Holanda y Alemania, donde el inmigrante ha de costearse el programa o realizar una aportación económica, en la Comunidad Valenciana la totalidad de su financiación proviene de los fondos públicos. Sin embargo y por desgracia, al no existir un seguimiento diferenciado de la demanda formativa, sobre todo en cuanto al tipo de solicitantes (en situación administrativa regular o

²⁶ LA SPINA, E. (2012): *Informe(s) sobre el esfuerzo de integración y discrecionalidad: una reflexión valorativa*. Comunicación presentada en el IV Encuentro Internacional de Investigadores en Derecho de Inmigración y Asilo. Instituto de Derechos Humanos de la Universidad de Valencia, 14 y 15 de junio de 2012.

irregular), a día de hoy resulta de todo punto imposible realizar un pronóstico o un diagnóstico, siquiera aproximado, de los gastos que supone ni de la financiación que se necesita para desarrollarlos con unos mínimos estándares de calidad. Cabe recordar que los mismos cursos se dirigen, indistintamente, a todas las personas inmigrantes mayores de edad que residan en la Comunitat Valenciana, sin que la expresión “residan” utilizada en la normativa autonómica, signifique la exclusión de los inmigrantes en situación administrativa irregular.²⁷

-Contenido. Como ya se ha estudiado, no existe en España un programa estatal unificado ni ningún tipo de guía, material didáctico, ni otra clase de apoyo por parte del gobierno central para la elaboración de estas acciones formativas, lo cual es coherente con el hecho de corresponder la competencia sobre integración a los gobiernos autonómicos. En tres de los cuatro ejemplos analizados (Francia, Reino Unido y Alemania) se ha estandarizado un programa formativo único para todo el territorio, mientras que en Holanda se deja cierta libertad a los Ayuntamientos. En cuanto a las materias impartidas, también las diferencias son notables entre el programa valenciano y los modelos europeos, en los que se hace especial incapié en el idioma y de forma más residual en la parte cívica, orientándose ésta, sobre todo, a las cuestiones culturales.²⁸

Por el contrario, en el programa valenciano se resta importancia a la parte del idioma y se incide más bien sobre los valores democráticos, los derechos y deberes constitucionales, la ley, la organización política del Estado y de la región, el sistema de relaciones laborales, servicios de empleo y formación profesional, así como en los datos geográficos, históricos, económicos, sociales y culturales básicos de la sociedad de acogida. Cabe señalar que las 40 horas totales de clase se imparten exclusivamente en castellano, por lo que cuando se trata de alumnos procedentes de países de habla no hispana que no entienden ni hablan este idioma, deberán demostrar nociones mínimas en la entrevista previa para poderse inscribir en el programa” Escuela de Acogida”. Finalizado el módulo de idioma (que dura solo 10 horas) no se hace prueba ni examen alguno. Los ciudadanos latinoamericanos están exentos de seguir este módulo, aunque tendrán que asistir a las clases de valenciano si quieren un Certificado positivo.

²⁷ El artículo 5.4 del Decreto 93/2009, de 10 de julio, dispone expresamente que el seguimiento del programa será gratuito.

²⁸ Se entienden materias comprendidas en las cuestiones culturales, a modo de ejemplo, las costumbres de los autóctonos, sus prácticas, sus maneras de ser, sus tradiciones, los rituales, los tipos de vestimenta y las normas de comportamiento de las personas.

Uno de los factores más criticados en la mayoría de modelos europeos es el hecho de que sus programas formativos para inmigrantes residentes parecen estar “apuntando” directamente a determinados colectivos como el musulmán, y ello en la medida en que su diseño y configuración son sospechosos de acomodarse de forma específica a las comunidades potencialmente más difíciles o menos “asimilables”. Veámos que, de hecho, los nacionales de países como Japón, Estados Unidos o Australia quedarían exentos en la mayoría de ordenamientos. A diferencia de ellos, el contenido del programa valenciano quiere ser más práctico y no parece encerrar ese ánimo selectivo, y ello porque a todas luces se centra en proporcionar conocimientos más concretos sobre temas que pueden ser de mayor utilidad en la vida diaria, dejando al margen aspectos que incidirían en el ámbito cultural. En este sentido, los contenidos se asemejan bastante a los que caracterizan el modelo británico y su programa “La vida en el Reino Unido”.

-Destinatarios. En el programa “Escuela de Acogida” pueden inscribirse tanto extranjeros comunitarios como no comunitarios, en situación administrativa regular o irregular, extranjeros en situación de especial gravedad, altamente cualificados, refugiados, estudiantes, etc. No se excluye ni tácita ni expresamente a ningún colectivo, lo cual es congruente con su carácter voluntario. De la misma manera, en los otros modelos europeos analizados también hay una oferta de acciones formativas voluntarias a las que cualquiera puede optar. Lo más significativo es que, mientras en Alemania, Francia y Holanda los programas obligatorios como requisito o medida de integración únicamente se contemplan para extranjeros residentes legales (pudiendo ser eximidos algunos colectivos), el carácter voluntario del programa valenciano, su configuración jurídica en la ley autonómica y la existencia de la figura legal del “arraigo social” han de dejar necesariamente abierta la inscripción a los mismos.

-Profesorado no remunerado. Esta característica peculiar tiene dos enfoques. Por un lado, supone una ventaja indudable en cuanto al ahorro de dinero público que representa, pero por otro constituye una enorme desventaja en relación con la calidad del servicio. Al tratarse de profesores cuya actividad no está remunerada, —aunque su titulación ha de ser de diplomado o licenciado—, no es viable el control y la supervisión sobre sus métodos ni actividades, lo que redundará en una gran heterogeneidad en cuanto a los contenidos de sus clases (pese a haber un programa común establecido), en una total discrecionalidad en cuanto a las evaluaciones, en una eventual desorganización por

la posibilidad de ausencias no justificadas de los profesores y en una enorme rotación de los profesionales. Estas y otras cuestiones hacen totalmente inviable el seguimiento exhaustivo de la gestión del programa, lo cual imposibilita a su vez la configuración de indicadores y, consecuentemente, la aplicación de sistemas fiables de evaluación de la calidad.²⁹

-Carácter voluntario. Ya se adelantaba que su seguimiento y superación no supone en España un requisito *sine qua non* para la obtención o la conservación de los permisos de residencia temporales, ni para los permanentes o de larga duración, ni para la obtención de la nacionalidad española. Si atendemos a la evolución que se ha producido en los países estudiados y en la mayoría de Estados de la UE donde existen este tipo de programas, hemos visto que al principio eran voluntarios, pero progresivamente han ido evolucionando hacia la obligatoriedad y la vinculación directa entre integración y regularidad administrativa o integración y naturalización. En España, todavía no ha dado tiempo material a que esta transformación tenga lugar y probablemente nunca se produzca, dada nuestra configuración territorial, nuestra legislación estatal y autonómica de inmigración, nuestra filosofía particular en torno al significado y alcance de la integración y nuestro sistema de competencias en esta materia.

-Inexistencia de test, pruebas o exámenes. A diferencia de los modelos europeos analizados, la normativa valenciana señala expresamente que la valoración del alumno se realizará teniendo en cuenta su asistencia a las clases (se establece un mínimo del 85% de las horas lectivas) y el aprovechamiento del programa. Es decir, bastará con el visto bueno general del profesor para considerar que el curso se ha superado y obtener el Certificado positivo. Al no tratarse de cursos obligatorios no tiene demasiado sentido realizar exámenes, sin embargo, los profesores pueden optar por establecer un sistema de evaluación continua en sus clases que les permita, finalizado el curso, informar favorablemente para la obtención del Certificado. No hay previsto ningún protocolo estándar autonómico ni estatal para dicha evaluación. En la Comunidad Valenciana no se han establecido, a diferencia de lo que ocurre en los modelos europeos y en otras

²⁹ Nada dice la Ley 15/2008 ni el Decreto 93/2009 sobre la titulación de los profesionales que podrán impartir el programa “Escuela de Acogida”, sin embargo, en la Orden 11/2010 sí se especificaba que los profesores debían tener, como mínimo, el título de licenciado o diplomado en especialidades que guarden relación con las materias a impartir (art. 6).

regiones españolas como Cataluña, mínimos de nivel de idioma según el MCERL, ni otro tipo de estándares aplicables.

-Plazos de realización. A diferencia de Holanda, en este caso no hay un plazo máximo para superar el curso, pudiendo repetirlo el interesado tantas veces como se precise para obtener el Certificado positivo. De hecho, se trata de una de las cuestiones que deben garantizar las entidades autorizadas para obtener la subvención. Si el inmigrante no ha obtenido el Certificado positivo al finalizar las 40 horas por no haber acudido al porcentaje mínimo de clases o por no haber sido evaluado favorablemente por el profesor, puede iniciarlo de nuevo en una edición posterior, dependiendo del número de plazas disponibles y la demanda existente. El curso será gratuito en todas las ocasiones.

2-Comunidad de Madrid. Centros de Participación e Integración de Inmigrantes y Programa voluntario “Conoce tus Leyes”.

La opción de la Comunidad de Madrid en materia de políticas públicas ha sido la subsidiaridad respecto de la sociedad civil, a diferencia de la preeminencia de lo estatal o político característica de muchas sociedades del norte europeo. En integración de inmigrantes ello se traduce en que el diseño de las estrategias se concibe no como rector o guía para su inserción en la sociedad de acogida, sino como facilitador de la auto-integración de las personas, por sus propios medios y esfuerzos y de acuerdo con la diversidad de sus necesidades y de sus proyectos vitales. Esta es la idea que subyace en las intervenciones públicas madrileñas en materia de integración y en su apuesta por el pluralismo, fruto de la libertad y el esfuerzo individuales, y que rechaza tanto el paternalismo institucional como las visiones colectivistas de la sociedad que tienden a subordinar al individuo a su pertenencia a subgrupos sociales mediadores.

Al mismo tiempo, las intervenciones públicas han buscado configurar una base común —tanto legal e institucional como de valores—, que permita el desarrollo de un pluralismo que invite a todos a ser parte de una misma sociedad y evite la formación de “sociedades aparte”. Por ello, se ha puesto el acento en los valores básicos e irrenunciables de la sociedad abierta, que son los de la igualdad en libertad de todos y el respeto que se le debe a la autonomía y proyectos vitales de las personas en la medida en que se encuadren dentro del marco de la ley. Se ha apostado por la meta de la

normalización institucional de los inmigrantes, es decir, procurar su participación en los mismos servicios e instituciones de que se sirven los madrileños en general. Lo que se busca es que el inmigrante deje lo más pronto posible de ser un algo distinto, sujeto de políticas específicas para inmigrantes, y pase a ser un madrileño más.³⁰

Para lograr este objetivo, la Comunidad de Madrid ha optado por un modelo de colaboración del sector público con la sociedad civil y sus organizaciones al encomendar la gestión de los diferentes dispositivos de integración a organizaciones privadas sin ánimo de lucro. Los argumentos esgrimidos hacen referencia a la importancia de la participación de la sociedad civil o la iniciativa social en la resolución de los problemas que afectan a la comunidad; así como a la experiencia, el conocimiento, el compromiso, y la sensibilidad de estas organizaciones y sus profesionales con la situación de la población inmigrante. No faltan, sin embargo, autores que esgrimen poderosos argumentos contrarios a este modelo, acusándolo de que al mismo tiempo que se externaliza la gestión de lo social, degradando y precarizando los servicios públicos, se ejerce un control excesivo sobre las entidades con las que se ha contratado la gestión de los mismos. En definitiva, se critica duramente que dejar a las organizaciones continuamente a expensas de la renovación o no de sus contratos con la Administración supone necesariamente que éstas sean dependientes, sumisas y con menos espacio para la crítica y el disenso.

A pesar de que aún es demasiado pronto para dar un juicio definitivo sobre los resultados del “Modelo Madrid” de integración de inmigrantes, pues para ello deberá transcurrir más tiempo, sí que es posible realizar un diagnóstico descriptivo de uno de los aspectos directamente vinculados con el diseño de sus políticas en esta materia: las estructuras administrativas, protocolos y programas que se han articulado para la impartición de los cursos introductorios y de idioma dirigidos a inmigrantes residentes legales.

³⁰ GONZÁLEZ FERRER, A; MORALES DÍEZ DE ULZURRUN, L. (2006): *Las asociaciones de inmigrantes en Madrid: una nota de investigación sobre su grado de integración política*. Revista Española del Tercer Sector, nº 4, pp. 129-174.

2.1-Antecedentes

El *Plan de Integración 2009-2012 de la Comunidad de Madrid* ha sido prorrogado a falta de una edición posterior, siendo actualmente el documento que enmarca las políticas de la administración regional dirigidas a la integración de la población inmigrante. Se trata del tercer plan de estas características, habiendo sido el primero de ellos el I Plan Regional para la Inmigración 2001-2003. El siguiente a este fue el Plan de Integración 2006-2008, y surgió en un momento en que la administración regional había tomado la decisión de implementar medidas específicas para facilitar la acogida de la población inmigrante apostando por la nueva Consejería de Inmigración y Cooperación, que se ocuparía de coordinar las actuaciones en materia de integración y propondría líneas estratégicas de actuación para el resto de actores en dicho ámbito. Fue precisamente en estos años cuando la mayoría de CCAA incluyeron en sus gobiernos una consejería o departamento dedicado íntegramente a la inmigración, incorporándole casi siempre, transcurrido algún tiempo, las competencias sobre cooperación al desarrollo.

La Comunidad de Madrid fue pionera en hacer de la inmigración una materia visible a nivel institucional, pues en el año 2005 se establecieron las bases para la creación de la Agencia Regional para la Inmigración y la Cooperación, la única de estas características que ha existido en España.³¹ La naturaleza jurídica de esta Agencia era la de un organismo autónomo de carácter administrativo adscrito a la Consejería competente en materia de inmigración y cooperación al desarrollo que actuaba como su agente ejecutivo. Le correspondía el diseño, elaboración, planificación, gestión, cumplimiento y evaluación de las políticas de inmigración y cooperación de las que la Administración autonómica fuera competente, y su objetivo básico era gestionar la ejecución de planes, programas y acciones que se derivaran de la política del gobierno de la Comunidad de Madrid dirigidos a los procesos de acogida, integración y posibles retornos de esta parte de la población, así como el desarrollo económico, social, cultural, institucional y democrático de los países en vías de desarrollo, la sensibilización y educación hacia el desarrollo y la colaboración en la acción humanitaria. En el marco de la Agencia y de su Consejo de Administración se confió a

³¹ El Decreto 85/2005, de 15 de septiembre, por el que se establecen las bases para la creación de la Agencia para la Inmigración, creó la Consejería de Inmigración, que absorbió las funciones que hasta el momento ejercía la Consejería de Familia y Asuntos Sociales en materia de inmigración e integración de inmigrantes. Este decreto culminó con la Ley 4/2005, de 14 de diciembre, de la Agencia Regional para la Inmigración y la Cooperación (BOCM nº 309, de 28/12/05).

la Dirección General de Inmigración el seguimiento y el control inmediato y directo de las acciones del Plan de Integración 2006-2008.

Entre 2005 y 2008 se sucedieron toda una serie de cambios políticos que originaron constantes decretos modificativos de la normativa anterior. Los organigramas administrativos se rehacían continuamente y los diferentes organismos públicos y su personal estaban cada vez bajo la dependencia de diferentes instancias superiores. En 2007 la Consejería de Inmigración pasó a denominarse Consejería de Inmigración y Cooperación, comenzando un periodo de cierta estabilidad hasta que, en marzo de 2010, una nueva reestructuración de las consejerías trasladará temporalmente las competencias en materia de inmigración a una Viceconsejería de la entonces Consejería de Mujer, Empleo e Inmigración. Un año más tarde, las competencias en mujer e inmigración fueron trasladadas a la nueva Consejería de Asuntos Sociales,³² a la que se adscribió la Viceconsejería de Inmigración y Cooperación, pasando a formar parte de su estructura orgánica.³³ Por su parte, la Agencia Regional para la Inmigración y la Cooperación fue extinguida sin mayores consecuencias en junio de 2011.³⁴

En el momento se revisaba este trabajo de investigación (enero de 2014), la actual Viceconsejería de Inmigración, Voluntariado y Cooperación se encarga del impulso y el desarrollo de la cooperación y coordinación con otras Administraciones y entidades en materias propias de inmigración, cooperación y voluntariado, estando integrada por dos Direcciones Generales, a saber, la de Inmigración y la de Voluntariado y Cooperación. Siguen perteneciendo a la primera de ellas la Subdirección General de Programas de Integración y la Subdirección General de Centros de Atención a inmigrantes e informes de integración, siendo este departamento el encargado de la coordinación, gestión y control de las actividades de los centros adscritos. En su momento, estos centros fueron la Escuela de Profesionales de Inmigración y Cooperación (EPIC) ya extinguida, los desaparecidos Centros de Atención Social de Inmigrantes (CASI) y los todavía vigentes Centros de Participación e Integración de

³² Decreto 11/2011, de 16 de junio, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid (BOCM nº 142, de 17/06/11).

³³ Decreto 99/2011, de 7 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Asuntos Sociales (BOCM nº 160, de 08/07/11), modificado por el Decreto 181/2011, de 29 de diciembre, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica la estructura orgánica de la Consejería de Asuntos Sociales (BOCM nº 9, de 11/01/12).

³⁴ Decreto 94/2011, de 30 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se extingue el Organismo Autónomo Administrativo Agencia Regional para la Inmigración y la Cooperación (BOCM nº 159, de 07/07/11).

Inmigrantes (CEPI), todo ello programas enmarcados en los sucesivos Planes estratégicos de inmigración, como luego se verá.

Pero por desgracia, al igual que ocurre en la Comunidad Valenciana, asistimos a una progresiva desmantelación de los servicios. Tanto los CASI como la EPIC han sido suprimidos sin mayor explicación que la falta de presupuesto. Los diecinueve CASI que llegó a haber en 2006, —cuyo programa para su puesta en marcha había sido aprobado en el Plan Regional para la Inmigración 2001-2003—, empezaron a interrumpir sus servicios gradualmente a partir de aquel año, quedando reducidos a cuatro los centros abiertos en 2011 (dos en Madrid, uno en Galapagar y otro en Getafe). El último de ellos cerró sus puertas a principios de 2012. El cierre de los primeros CASI vino a coincidir en el tiempo con la puesta en marcha de los primeros siete CEPI, pese a que como luego veremos, nada tienen que ver las actividades, el espíritu y los objetivos que con uno y otro recurso se persiguen.

Otros programas de especial relevancia y medidas destacadas en materia de integración socio-laboral de inmigrantes contempladas en el Plan de Integración 2009-2012 siguen funcionando en esta Comunidad, y sobre ellos la Consejería de Asuntos Sociales ostenta un control directo. Serían, por ejemplo, el Observatorio de Inmigración—Centro de Estudios y Datos; el programa de monitores de apoyo y refuerzo en centros educativos (cuya convocatoria ya no salió en 2012); el impulso de la coordinación y apoyo a municipios mediante convenios y mesas de coordinación; el programa “Conoce tus leyes” y la convocatoria anual de subvenciones a instituciones sin ánimo de lucro para el desarrollo de programas y proyectos.

El papel que juegan los planes estratégicos en el desarrollo de políticas estructuradas, coherentes e integrales, es cada vez más relevante en la Comunidad de Madrid. Son ya muchos los municipios que buscan, como en la Comunidad Valenciana, optimizar y ordenar sus estrategias y actuaciones en materia de inmigración a través de una planificación específica, en el marco de un documento rector o “plan”. Ya se ha visto que estos documentos son la mejor forma de conocer las especificidades de las políticas de cada municipio, aunque en ocasiones se haya puesto en tela de juicio su verdadera utilidad práctica, más allá de visibilizar los planteamientos políticos puntuales de uno u otro gobierno local. Sin embargo, no todos los municipios en Madrid cuentan con un plan *ad hoc*, sino que en bastantes de ellos sus intervenciones surgen en el marco de los Convenios de Inmigración que se establecen con el gobierno de la Comunidad

Autónoma. Estos acuerdos permiten que la población inmigrada en estos municipios tenga también acceso a servicios como talleres de acogida, traducción e interpretación, asesoramiento jurídico en materia de extranjería, mediación para la convivencia en los centros educativos y clases de castellano para extranjeros. En definitiva, se pretende facilitar el acceso a la Red de Atención Social Primaria de la Comunidad de Madrid, con independencia del lugar de residencia.³⁵

Entrando ya en los programas formativos para inmigrantes, según el Plan de Integración 2009-2012 entre los principios que deben regir la acogida estaría el “valor del idioma español como herramienta de comunicación común y la necesidad de establecer y dar a conocer los valores esenciales de la sociedad”. Este documento puntualiza que la mayor parte de los Estados miembros de la UE considera el conocimiento básico de su lengua como un elemento esencial de la integración, y destaca que “muchos países centran sus estrategias de integración en programas introductorios que a veces incluyen cursos obligatorios de lengua y educación en los valores y normas de la sociedad de acogida, destinados a los recién llegados”. El Plan madrileño recuerda que valores básicos como la libertad, la democracia y el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales se consideran elementos importantes de las nuevas políticas de integración europeas, y señala que varios Estados miembros han introducido medidas para fomentar su conocimiento mediante programas de educación cívica.

En el momento de elaborar este Plan, todavía no había tenido lugar la reforma de la ley estatal de extranjería en la que se introducirían estos programas y se relacionarían con las renovaciones de los permisos de residencia temporal. En consecuencia, no hay referencias concretas a estas acciones formativas, aunque sí a los Centros a los que se ha encomendado finalmente la impartición de los cursos, los CEPI, cuya creación ya había anunciado el anterior Plan de Integración 2006-2008 dentro del área de sensibilización y opinión pública.³⁶ Ya entonces fueron definidos como espacios de convivencia para propiciar el encuentro y el conocimiento recíproco entre la población inmigrada y la

³⁵ FAUSER, M. (2008): *Autoridades locales e integración política en ciudades de nueva inmigración: los casos de Madrid y Barcelona*. En ZAPATA BARRERO, E; PINYOL, G. (eds.), *Los gestores del proceso de inmigración. Actores y redes de actores en España y Europa*, Barcelona, Fundación CIDOB, pp.131-148.

³⁶ Únicamente se menciona, entre las medidas a adoptar en el área de Participación y Cultura, la de ofertar cursos y charlas voluntarias para que los inmigrantes conozcan mejor los principios y valores constitucionales de España.

autóctona desde los que se promocionarían cuantas actuaciones se consideraran de interés para producir la integración y la convivencia pacífica desde la pluralidad, llegando a ser diecisiete centros en el año 2008.

En el momento de elaborar el Plan estratégico actualmente vigente, los CEPI fueron incluidos en el área de Participación y Cultura y, aunque se desarrollan más ampliamente en este documento que en el anterior, las funciones y competencias que se les atribuía se vieron ampliamente sobrepasadas tras las reformas acaecidas en la normativa de extranjería.

2.2- Centros de Participación e Integración de Inmigrantes (CEPI)

Como ya se adelantaba, una de las medidas incluidas en el área de Participación y Cultura del Plan de Integración es la de impulsar los CEPI y las actividades que en ellos se desarrollan. Esta medida se encuentra dentro del objetivo específico de “Promover la convivencia y la integración desde las actividades culturales”, que a su vez se integra en un objetivo general: el de favorecer la integración mediante la promoción del conocimiento de las culturas de origen de los inmigrantes y el conocimiento de la cultura española. Y así, este Plan los define como recursos públicos de acceso directo en los que se crean espacios abiertos a extranjeros y españoles que representan a diferentes países de procedencia.

Su objetivo general sería convertirse en espacios de encuentro entre la población autóctona e inmigrante, en los que se promueve el intercambio entre las diferentes nacionalidades que conviven en la Comunidad de Madrid y los madrileños de origen, actuando como dinamizadores de las relaciones y contribuyendo así a mejorar la convivencia. También han sido definidos como lugares de encuentro para los nuevos madrileños y los de siempre, en donde pueden tener acceso a diversas actividades como cursos de formación, asesoría jurídica, talleres de búsqueda y mejora de empleo, variados programas culturales y actividades deportivas.³⁷ Un enunciado más técnico los define como recursos públicos de acceso directo que representan a diferentes nacionalidades y tienen como finalidad la promoción del bienestar y la calidad de vida

³⁷ Esta es la definición que se ofrece en el Portal de Integración y Convivencia “Integramadrid”, de la página web oficial de la Comunidad de Madrid.

de la población inmigrante y autóctona, a través de actuaciones que favorezcan procesos de formación y convivencia que contribuyan al conocimiento mutuo, el respeto y la tolerancia.³⁸

Como se verá a continuación, no es posible establecer paralelismo alguno entre estos centros y las Agencias de Mediación para la Integración y la Convivencia Social de la Comunidad Valenciana, siendo una de las principales diferencias su titularidad administrativa. Los CEPIS dependen funcionalmente de la Administración autonómica, pero están íntegramente gestionados por entidades privadas y cofinanciados por la Comunidad de Madrid y el Fondo Social Europeo. Por su parte, las Agencias AMICS dependen directamente de la Administración local, que se encarga enteramente de su gestión, aunque en estrecha colaboración con la Administración autonómica, de la que reciben ayudas económicas puntuales, generalmente provenientes también de fondos europeos.

Actualmente siguen en funcionamiento solo trece de los diecisiete CEPI iniciales, el primero de los cuales se inauguró en el año 2006. Hay nueve en el municipio de Madrid cuyos nombres son: Centro Hispano-Boliviano, Centro Hispano-Ecuatoriano, Centro Hispano-Colombiano, Centro Hispano-Dominicano, Centro Hispano-Búlgaro, Centro Hispano-Ecuatoriano Arganzuela, Centro Hispano-Paraguay, Centro Hispano-Centroamericano y Centro Hispano-Colombiano Villaverde; y cuatro en otros municipios: el Centro Hispano-Rumano en Alcalá de Henares, el Centro Hispano-Americano en San Sebastián de los Reyes, el Centro Hispano-Peruano en Majadahonda y el Centro de Collado Villalba.³⁹

La nomenclatura utilizada para la denominación de cada centro constituyó un tema debatido al principio, pues parecía que “chocaba” frontalmente con la propia filosofía no excluyente del proyecto, siendo que dos de sus principales objetivos son el de promover el conocimiento y difusión de las diferentes culturas y el de facilitar el encuentro, la participación y el intercambio de experiencias entre el colectivo inmigrante y la población autóctona. Sin embargo, lo único que vincula la denominación del Centro con su población de referencia es que el equipo humano a

³⁸ GIL ARAUJO, S. (2010): *Las argucias de la integración. Políticas migratorias, construcción nacional y cuestión social*. Iepala Editorial, Madrid.

³⁹ Puede obtenerse información detallada sobre cada uno de los Centros, su ubicación, datos de contacto y actividades programadas en el en el Portal de Integración y Convivencia “Integramadrid”, de la página web oficial de la Comunidad de Madrid.

cargo del CEPI debe extremar su atención para con las necesidades y prioridades específicas de la misma, lo que les obliga a mantener una excelente relación de colaboración con las asociaciones de inmigrantes de las nacionalidades concernidas, con las misiones diplomáticas y con las instituciones u otros organismos vinculados a los países de procedencia.

Asimismo, cada CEPI debe promover la imagen del país o región que le da nombre, resaltando sus valores culturales, artísticos, humanos y de todo tipo, con el objetivo de lograr que la sociedad madrileña tenga una percepción más positiva de las comunidades de inmigrantes que la integran. Cabe resaltar que uno de los indicadores de la buena labor de un CEPI lo constituye, precisamente, el porcentaje de usuarios españoles y de otras nacionalidades —diferentes a la de referencia— que participan en sus actividades. Están concebidos y funcionan como lugares de encuentro, como espacios para “tejer” vínculos personales, construir proyectos de equipo, traspasar las barreras de los estereotipos y las ideas preconcebidas, para encontrarse con el otro, con su personalidad, sus emociones y su trayectoria.⁴⁰

Los objetivos prioritarios de los CEPI vienen recogidos en el documento-Marco de actuación, y entre ellos encontramos los siguientes, además de los mencionados anteriormente:

-Facilitar información básica y orientación general que favorezca la inserción sociolaboral y la participación de las personas inmigrantes en la comunidad, logrando la plena integración de la persona.

-Promover la participación social e integración de los jóvenes de diferentes nacionalidades.

-Potenciar estudios e investigaciones en torno a la integración y a la realidad de la inmigración.

-Potenciar el papel de la Comunidad de Madrid como agente impulsor de la vinculación positiva entre la inmigración y la cooperación al desarrollo.

-Promover el establecimiento de redes sociales formales e informales dentro del marco de la convivencia entre foráneos y ciudadanos madrileños.

⁴⁰ ROJAS MULLOR, M. (2012): *Madrid, ciudad para compartir: una investigación sobre el Modelo Madrid de integración de los inmigrantes*. Editorial Sepha, Madrid.

-Promover actividades en orden al fortalecimiento de la persona y su integración.

A su vez, estos objetivos deben lograrse mediante la realización de las actividades siguientes:

-Apoyo a la implantación y desarrollo de actuaciones de convivencia y participación cívica y cultural, que hagan posible compartir espacios y proyectos comunes y que contribuya a renovar el tejido asociativo vecinal.

-Promoción de la participación social y ciudadana de las personas inmigrantes, individualmente, favoreciendo su incorporación a las entidades cívicas (asociaciones de vecinos, asociaciones de madres y padres de alumnos, de mujeres, deportistas, etc.) y colectivamente, impulsando la participación de los inmigrantes en los ámbitos, espacios e instituciones generales de la sociedad.

-Potenciación de la participación de los inmigrantes en la vida cívica, social y cultural, en especial en los ámbitos y aspectos específicos que les afectan directamente, creando un sentimiento de pertenencia a la comunidad.

-Desarrollo de proyectos culturales y sociales que propicien la interacción mutua, así como la relación y el conocimiento de las personas inmigrantes con la población autóctona en el ámbito de la Comunidad de Madrid.

-Actuaciones de asistencia y asesoramiento jurídico, sobre todo al inicio del proyecto migratorio en la fase de acogida o cuando la persona inmigrada se encuentre en situación de especial vulnerabilidad, para hacer efectivos sus derechos, facilitando su integración en una sociedad libre y abierta.

-Prestación de atención psicológica en determinadas situaciones, que coadyuve al inmigrante en su proceso de integración, como sujeto libre y responsable, con derechos y deberes en la sociedad madrileña.

-Promoción de la participación en los foros de los Ayuntamientos, como forma de generar reflexiones y actuaciones conjuntas de todos los agentes sociales implicados, a fin de facilitar la integración y la convivencia mutua.

-Contribución al establecimiento de relaciones de convivencia entre los inmigrantes y los autóctonos en el marco residencial y vecinal.

-Actuaciones puntuales para la prevención y solución de determinados conflictos vecinales y comunitarios, que pudiesen surgir y que impliquen una actuación urgente y coordinada, en aras a la mejora de la convivencia y la integración de los inmigrantes en la comunidad vecinal.

-Facilitar el aprendizaje y/o perfeccionamiento del idioma español y las normas de convivencia social, en coordinación con los dispositivos y recursos de la zona.

-Apoyo en los procesos de escolarización e incorporación en el sistema educativo de los menores inmigrantes y en su integración socioeducativa.

-Apoyo en tareas extraescolares para alumnos de origen inmigrante.

-Acciones que favorezcan la integración de los jóvenes inmigrantes y que les incorporen a las actividades sociales, culturales y recreativas ofertadas para toda la juventud madrileña.

-Acciones de coordinación con los miembros de la comunidad educativa (AMPAS, Profesorado, etc.) encaminados a promover e incorporar programas de sensibilización en el entorno escolar.

-Acciones encaminadas a la consecución de una vivienda digna, facilitando la intermediación con los arrendadores o propietarios, para que puedan acceder a una vivienda, en régimen de propiedad o alquiler.

-Promoción de la educación para la salud entre la población inmigrante, en colaboración y coordinación con los dispositivos previstos por la Consejería de Sanidad.

-Desarrollo de proyectos sociales que incidan en determinadas situaciones emergentes que pudieran producirse, que posibiliten realizar un trabajo preventivo y de atención a diferentes colectivos, tales como programas con jóvenes y adolescentes, situaciones de violencia de género, programas de integración cultural, deportiva, entre otros, todo ello en estrecha coordinación con los recursos institucionales, de entidades sociales, de Centros de Servicios Sociales y de Centros de Atención Social a Inmigrantes.

-Apoyo para la creación y consolidación del tejido asociativo y de las asociaciones de inmigrantes.

-Acciones de mediación laboral para la promoción del empleo entre la población inmigrante, en especial, mediante la difusión y la realización de acciones formativas y

cursos de formación para el empleo, dirigidos tanto a la población inmigrante como autóctona, que faciliten su incorporación al mercado de trabajo.

A todas estas funciones o actividades se añadieron otras (inicialmente no previstas) a raíz de las reformas operadas en la Ley y el Reglamento de Extranjería y la introducción en ellas de los cursos introductorios y de idioma para inmigrantes vinculados a la renovación de sus permisos.

Es importante resaltar en este punto que, a diferencia de la Comunidad Valenciana, Madrid ha asumido la competencia para la realización de todos los informes relacionados con la integración de los inmigrantes (arraigo, adecuación de vivienda, esfuerzo de integración y nacionalidad). De hecho, las únicas CCAA que así lo decidieron fueron Madrid, Cataluña, País Vasco y Canarias. El resto delegaron en los Ayuntamientos la elaboración y gestión de los dos primeros tipos de informe a los que me he referido. Incluso, cada uno de los cuatro gobiernos autonómicos que asumieron la competencia, lo hizo de una forma distinta como se verá también en el caso de Cataluña.

Por lo que respecta a la Comunidad de Madrid, todos los Ayuntamientos realizan los informes de arraigo y vivienda y los envían ellos mismos telemáticamente a la Oficina de Extranjería, excepto dos municipalidades: Madrid y Parla. Ello convierte a la Dirección General de Inmigración en receptora y tramitadora del cincuenta por ciento de las solicitudes de toda la región al ser el municipio de Madrid el que aglutina el mayor número de inmigrantes empadronados con mucha diferencia con respecto a los demás.

En cuanto a las nuevas funciones incorporadas a los CEPI que no fueron previstas en el Plan 2009-2012, se encuentra actualmente la realización de las entrevistas con aquellos extranjeros que necesitan alguno de los informes de integración (arraigo o esfuerzo), así como la realización de puntuales visitas domiciliarias para el informe de adecuación de vivienda y su posterior elaboración. La Comunidad de Madrid tiene establecida una tasa de 30'60 euros para la tramitación de los informes de arraigo, vivienda y esfuerzo de integración, por lo que los interesados deben pasar primero por la sede de la Dirección General de Inmigración y pagar dicha tasa, antes de ser

derivados al CEPI correspondiente para iniciar los trámites.⁴¹ En el caso de los informes de arraigo y vivienda, únicamente deberán seguir este procedimiento aquellos que se encuentren empadronados en Parla y Madrid, pues el resto ha de acudir a solicitarlos al Ayuntamiento del municipio correspondiente. En estos casos deberán abonar la tasa local correspondiente si el Ayuntamiento así lo hubiera dispuesto.

Cuestión diferente es el caso del informe sobre esfuerzo de integración (de aportación voluntaria en las solicitudes de renovación de residencia temporal), es decir, aquellos en los que el interesado solo puede ser un extranjero con autorización de residencia. En estos supuestos es exclusivamente la Comunidad de Madrid, a través de la DG de Inmigración, la competente para su realización y tramitación, y en ningún caso los Ayuntamientos. Se trata de otra función encargada a los CEPI que, además, va íntimamente unida a la realización de acciones formativas específicas. Veremos esto con detalle en el apartado siguiente.

Retomando el Plan 2009-2012, en él se señalan como ejes vertebradores de las actuaciones de los CEPI las siguientes: información, divulgación y conocimiento de la realidad, formación, sensibilización, participación y mediación. Dentro de estos ejes se diferencian las atenciones personales o actividades individuales ofrecidas por los técnicos (empleo, psicosocial, jurídica, general y mediación), de las de trabajo comunitario o actividades en grupo, constituyendo éste el núcleo central de su labor. Estas últimas son los cursos, talleres, exposiciones, presentaciones, jornadas y charlas, música, cine y teatro, etc. Todos los servicios son gratuitos y el acceso a los mismos no está sujeto a contraprestaciones económicas o materiales de ningún tipo.

La mayoría de sus actuaciones se realizan en el local, pero también desarrollan una importante tarea fuera del mismo, ya que la integración no consiste únicamente en conseguir que los usuarios acudan al CEPI, sino en facilitarles las herramientas para el acceso normalizado a los recursos y servicios públicos. Un buen ejemplo es el programa “Conoce Madrid” de la Fundación Altius, que gestiona los CEPI Hispano Colombiano, Hispano Centroamericano e Hispano Peruano. Este programa favorece el conocimiento del medio y sus valores culturales (Madrid y otros lugares de España), forjando simultáneamente lazos de amistad entre sus participantes mediante excursiones,

⁴¹ Esta tasa se estableció a raíz de la reforma operada por la Ley 4/2012, de 4 de julio, de Modificación de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2012, y de medidas urgentes de racionalización del gasto público e impulso y agilización de la actividad económica (BOCM nº 162, de 09/07/12).

acampadas y actividades deportivas y culturales. A su vez, estas actividades pueden estar organizadas por el propio equipo del centro o sus voluntarios, en colaboración con otras entidades o consistir en una cesión del espacio, esto es, actividades organizadas por terceros y para un público específico, como sería, por ejemplo, una reunión de una asociación para planificar una actividad.⁴²

Como ya se ha avanzado más arriba, la Comunidad de Madrid ha optado por un modelo de gestión de sus políticas públicas de integración en el que se contrata con entidades externas la realización de esos trabajos, para lo que se elaboran los pliegos de prescripciones técnicas de contratos administrativos especiales. En los pliegos para la adjudicación de la ejecución del programa de los CEPI se especifican diversos aspectos como son: el objeto del contrato, contenido del programa, horarios de apertura, perfil de los beneficiarios, actividades previstas, personal necesario, medios materiales, especificaciones técnicas de los locales, otros medios de financiación, obligaciones del adjudicatario, sistema de evaluación, memorias, presupuesto y régimen económico, etc.

La Dirección General de Inmigración ostenta la titularidad del programa y es la responsable de asegurar su adecuado funcionamiento realizando para ello la supervisión y el control necesarios. La entidad o empresa adjudicataria está obligada a mantener, con la periodicidad que se determine, reuniones con los responsables técnicos de la Administración pública para informar de la marcha de la gestión del programa, debiendo atenderse en todo momento a las directrices e indicaciones que se puedan impartir. Del mismo modo, debe participar en cuantas comisiones y grupos de trabajo se constituyan al efecto.

El equipo humano con el que debe contar un CEPI debe estar integrado, como mínimo, por seis profesionales: un titulado en Derecho, un titulado en Psicología, tres titulados medios en temas laborales, sociales, o de comunicación y un administrativo con conocimientos de informática. La totalidad de la plantilla debe tener experiencia en inmigración y dedicación laboral exclusiva a las actividades del programa, y su director deberá estar en posesión, preferentemente, de una titulación de grado superior. Su designación se realiza por la entidad o empresa adjudicataria del concurso, previa aceptación por la Dirección General de Inmigración. La totalidad del personal depende,

⁴² GAONA PISONERO, C; MARTÍNEZ PASTOR, E; VIZCAÍNO-LAORGA, R. (2011): *La comunicación institucional-intercultural en el espacio público madrileño. Una nueva categoría socio-antropológica en construcción*. Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales, nº 12, pp. 37-46.

exclusivamente, de dicha entidad, no existiendo ningún vínculo de carácter laboral ni de ningún otro tipo con la Dirección General de Inmigración, que es totalmente ajena a dichas relaciones laborales. Por otro lado, para el desarrollo de actividades de duración y contenido determinado pueden contratarse los servicios de expertos o personal especializado.

En las actividades del Centro debe promocionarse la incorporación de voluntarios tanto de origen autóctono como inmigrante. Con frecuencia es difícil distinguir entre voluntarios, usuarios y colaboradores, pues un usuario de servicios en un área del CEPI puede sentir la necesidad de devolver lo recibido a su comunidad (representada por el CEPI) mediante un voluntariado en otra área de su preferencia. En la experiencia de estos Centros consta que la mejor herramienta de integración se encuentra en los programas de voluntariado, en los que puede verse cómo se transforma la mirada de un ciudadano español hacia la inmigración cuando colabora codo con codo con inmigrantes, o cómo le cambia la vida a un inmigrante que, a través del servicio a terceros, conoce y traba amistad con españoles.

Las instalaciones de un CEPI deben cumplir una serie de requisitos mínimos que los convierte en lugares privilegiados para las actividades comunitarias y las atenciones individualizadas. Su ubicación geográfica viene establecida en los pliegos técnicos. Deben tener una superficie mínima de 500 metros cuadrados y contar con varias salas o espacios polivalentes de 75 metros o más (un aula de informática y un aula multiuso, además de un espacio para recepción y sala de espera, y aseos para uso de los usuarios y profesionales del programa, separados por sexos). Deben cumplir con la normativa de salubridad y seguridad, así como contar con las adaptaciones necesarias para facilitar el acceso a personas de movilidad reducida.

En definitiva, los CEPIS —entendidos como espacios públicos multifuncionales con fines sociales, no vinculados al consumo—, han demostrado ser un recurso novedoso que responde con eficacia a los múltiples parámetros relacionados con los procesos de integración, tanto de inmigrantes como de autóctonos, actuando de forma bidireccional y promoviendo el ejercicio de los derechos y la asunción de las obligaciones ciudadanas, facilitando la posibilidad de participar en la vida económica, social, cultural y civil de todos los vecinos y estimulando, entre todos, el conocimiento y el respeto por las normas y los valores fundamentales de la sociedad de acogida. Todo ello convierte a los nuevos ciudadanos en partícipes activos de su proceso de

integración, sin tener que renunciar a su propia identidad y contando con la aportación y el beneficio de la población de acogida.⁴³

2.3- Programa voluntario “Conoce tus Leyes”

El origen primigenio del programa “Conoce tus Leyes” es un proyecto del Plan de Integración 2009-2012 que en sucesivas ediciones, y en coordinación con el Ilustre Colegio de Abogados de Madrid y treinta y un bufetes privados, buscaba favorecer la integración de la población inmigrante dando a conocer, de forma didáctica, los aspectos fundamentales del sistema legal e institucional español y madrileño. Sin embargo, el referido Plan autonómico no mencionaba, como tal, este programa, sino que contemplaba una medida con similar objeto —también en el área de Participación y Cultura— dentro del objetivo específico de “Fomentar la participación ciudadana de los inmigrantes”. Esta medida era la de ofertar cursos y charlas voluntarias para que los inmigrantes conozcan mejor los principios y valores constitucionales de España.

Nada auguraba, cuando se aprobó este Plan de Integración, que las nuevas exigencias de la Ley de Extranjería a las CCAA iban a acabar dando pleno sentido a aquella medida. Sin embargo, la Comunidad de Madrid, al igual que había hecho la Comunidad Valenciana, venía ya impulsando un programa específico que respondía a las recomendaciones de la Unión Europea en cuanto a la promoción de este tipo de acciones formativas para inmigrantes, orientadas específicamente al aprendizaje del idioma de la sociedad de acogida y al seguimiento de cursos de carácter cívico.

Pero, también de la misma manera que en la Comunidad Valenciana, el programa se dirigía particularmente a los extranjeros nacionales de terceros Estados sin autorización de residencia o “sin papeles”, lo cual es radicalmente opuesto a los beneficiarios de estos cursos en el resto de países de la Unión Europea que los aplican, y que son exclusivamente los extranjeros residentes legales (comunitarios y extracomunitarios). Esto se debe fundamentalmente, como ya se explicaba más arriba, a la existencia del arraigo social en la normativa estatal de extranjería como vía de legalización. Esta figura jurídica de nuestro derecho de extranjería vincula las políticas

⁴³ ROJAS MULLOR, M. (dir.) (2011): *La inmigración en la Comunidad de Madrid*. Serie Cuadernos de la EPIC. Publicación periódica de la Escuela de Profesionales de Inmigración y Cooperación de la Comunidad de Madrid. Consejería de Asuntos Sociales.

de admisión (en el sentido de que supone el otorgamiento de un permiso de residencia) con las de integración, pero una vez el extranjero se encuentra en el territorio de la UE. Esta posibilidad no existe en la legislación de ningún otro Estado miembro. En todo caso y de forma ciertamente paradójica, las condiciones de integración las aplican con carácter previo al otorgamiento de un visado de residencia o de trabajo, y por tanto con carácter previo a la salida del país de origen, como es el caso de Holanda o Alemania.

Pues bien, en las diecisiete Comunidades Autónomas españolas, estos cursos se pensaron inicialmente para todo aquel que lo solicitara, pero más específicamente para el que lo necesitara con el objeto de poder cumplimentar los requisitos de la residencia por razones de arraigo social, esto es, para extranjeros nacionales de terceros países en situación administrativa irregular. Y de hecho, en el momento presente sigue siendo de esta manera, pues cuando el artículo 2.ter de la LO 4/2000 se refiere a este tipo de programas formativos, tampoco hace esta distinción. El artículo regula la “Integración de los inmigrantes” en general, de todos los inmigrantes que se hallen en territorio español, lo cual es diametralmente opuesto a la concepción europea de integración, que solo se refiere a extranjeros residentes legales, o que están en el proceso de serlo.

Sin embargo, cuando analizamos el Reglamento que desarrolla la Ley de Extranjería, nos encontramos con una situación bien distinta. Y es que los únicos preceptos que aluden a las actividades formativas del artículo 2.ter de la LODYLE (el 51.6, 61.7, 71.6 y 109.6 del RELODYLE) son preceptos que se refieren a extranjeros en situación de regularidad administrativa, pues en todos ellos se está hablando de requisitos y otras características para renovar las autorizaciones de residencia temporal. Cabe recordar aquí que la única disposición que vuelve a hacer referencia a este tipo de actuaciones formativas concretas en todo el Reglamento es la Disposición adicional decimonovena, la cual nuevamente se refiere a los “procedimientos relativos a la renovación de autorizaciones de residencia temporal o de residencia temporal y trabajo”.

Lo cierto es que, tras casi tres años de vigencia del RELODYLE, la Comunidad de Madrid mantiene abiertos estos cursos a todos los extranjeros que deseen inscribirse, aunque siguen asistiendo a ellos mayoritariamente los inmigrantes irregulares, dado el desconocimiento generalizado de la existencia de los informes sobre esfuerzo de integración y sus enormes ventajas en caso de no cumplir algún requisito de renovación, ambas circunstancias comentadas anteriormente. En esta Comunidad, el programa que

aglutina las materias y contenidos a los que se refieren los preceptos aludidos (el conocimiento y respeto de los valores constitucionales de España, los valores estatutarios de la Comunidad Autónoma, los valores de la Unión Europea, etc.) se denomina “Conoce tus Leyes”, y actualmente son los CEPI los encargados de impartirlo.

Como complemento a este programa, la Dirección General de Inmigración se ha coordinado con el Departamento de Lenguas aplicadas de la Universidad Antonio de Lebrija para el diseño de una prueba de eficacia comunicativa oral en lengua española (PECOLE) dirigida a trabajadores inmigrantes en la Comunidad de Madrid, de manera que los interesados provenientes de países no hispanohablantes deberán aprobar primero este examen para poder inscribirse en los módulos del programa “Conoce tus Leyes”. Las capacidades de comprensión, expresión e interacción orales que se evalúan en esta prueba corresponden al nivel A1 según los descriptores del MCERL. Y en cuanto a la duración de los cursos dicha Universidad estima que para la obtención de la certificación de la prueba es suficiente con un curso específico cuya duración media ronda las 20 horas.⁴⁴

El programa “Conoce tus Leyes” fue diseñado por la Consejería de Asuntos Sociales en colaboración con la Fundación Wolters Kluwer, la Fundación Cremades & Calvo-Sotelo y el Colegio de Abogados de Madrid,⁴⁵ y consta de cuatro módulos cuyo contenido es muy similar a la “Escuela de Acogida” de la Comunidad Valenciana, aunque con una duración muy inferior, pues cada bloque equivale a dos horas de clase. Son los siguientes:

1) Marco constitucional español: Este módulo contiene formación sobre la legislación española e incluye nociones básicas sobre el orden constitucional, derechos y deberes del ciudadano, estructuras políticas y administrativas estatales y autonómicas, división de poderes en el Estado de derecho, etc. haciendo especial énfasis en todo lo relacionado con la igualdad de género.

2) Herramientas para el acceso al empleo: incluye formación básica sobre el mercado de trabajo español, los Servicios Públicos de Empleo, el procedimiento para la

⁴⁴ Departamento de Cultura, Turismo y Relaciones Institucionales de Navarra (2012): *Los informes de esfuerzo de Integración*. Boletín del Observatorio Permanente de la Inmigración en Navarra, nº 16, abril de 2012.

⁴⁵ El Convenio para la puesta en marcha de este Programa de integración de inmigrantes se firmó entre la Comunidad de Madrid y estas dos fundaciones el 9 de diciembre de 2008.

homologación de títulos, las herramientas para facilitar el acceso a las ofertas formativas, entre otras cuestiones.

3) Normativa española de extranjería: Este módulo contiene conocimientos básicos sobre los derechos y deberes de los extranjeros en España, la tramitación de los diversos tipos de autorizaciones de residencia y de trabajo, tanto del régimen general como del régimen comunitario, el sistema de infracciones y sanciones, procedimiento para solicitar a la nacionalidad española etc.

4) Recursos para la integración: En este módulo se describen los recursos públicos destinados a la integración de inmigrantes, con especial referencia a los centros de participación e integración y a aspectos prácticos como el empadronamiento, el acceso a la sanidad, la vivienda y la educación, entre otros.

El extranjero con autorización de residencia debe cursar todos los módulos para conseguir un Diploma de participación y con él obtener el informe positivo de la Comunidad Autónoma sobre esfuerzo de integración que, a su vez, podrá incorporar si lo desea al expediente de renovación de su tarjeta. Sin embargo, los extranjeros en situación irregular que se encuentren tramitando su autorización de residencia por arraigo social pueden encontrarse en dos situaciones bien diferentes: si están empadronados en Madrid o Parla, han de cursar el “Conoce tus leyes” obligatoriamente para obtener un informe de integración positivo.⁴⁶ Pero si están empadronados en cualquier otro Ayuntamiento de la Comunidad de Madrid pueden obtener este informe, igualmente favorable, acreditando la realización de otro tipo de cursos (informática, cuidado de ancianos, hostelería, manejo de maquinaria, etc.). Esta extraña situación se debe a que es la DG de Inmigración la que realiza todos los informes cuando los solicitan extranjeros empadronados en los municipios de Madrid y Parla. Sin embargo, son los propios Ayuntamientos los encargados de redactar el informe de arraigo en los demás casos, por lo que no todos tienen en la misma consideración el programa “Conoce tus leyes” al tratarse de una herramienta ofrecida por el gobierno autonómico. Y así, a unos consistorios les basta con el Diploma de participación en el programa regional, mientras que otros solicitan otro tipo de certificados para elaborar un informe de arraigo positivo. El seguimiento de una u otra opción suele coincidir con la afiliación política del gobierno municipal.

⁴⁶ Esta obligación fue establecida por la Dirección General de Inmigración de la Comunidad de Madrid a partir del 1 de febrero de 2012.

2.4-Algunas comparaciones con los modelos europeos

La mayor parte de las similitudes y diferencias expresadas en el bloque anterior entre la Comunidad Valenciana y los países europeos estudiados es perfectamente trasladable al modelo de la Comunidad de Madrid en cuanto a los cursos introductorios y de idioma para inmigrantes. Con la particularidad, ya comentada, de ser Madrid una de las cuatro CCAA que ha asumido la competencia para la realización de los informes de arraigo y vivienda (con las salvedades expresadas) además de Cataluña, País Vasco y Canarias, y que en el resto de territorios siguen conservando los municipios.

Esta circunstancia constituye la causa principal de que en la Comunidad de Madrid sean los CEPI (recurso dependiente del gobierno autonómico) los únicos centros autorizados para impartir el programa formativo específico “Conoce tus Leyes”, dirigido tanto a extranjeros en situación regular como irregular, sean comunitarios o nacionales de terceros Estados. Por tanto, no existe en Madrid ninguna convocatoria específica para acreditar otras entidades que puedan ofrecer el programa, ni subvenciones concretas para las sucesivas ediciones del mismo, pues su desarrollo forma parte de la actividad normal de los CEPI y como tal se considera incluida en el presupuesto anual previsto según el contrato de adjudicación.

En cuanto a las principales diferencias con los cursos impartidos en otros países de la UE encontraríamos, en primer lugar, las ya referidas de la disparidad y confusión que todavía existe en cuanto a su organización, financiación y gestión, por lo novedoso de su implementación y por su escasa promoción por parte de las autoridades públicas. Hay que resaltar que en Madrid la planificación, organización, e impartición de los cursos funciona a todas luces mucho mejor que en la Comunidad Valenciana, lo que se debe, entre otras cuestiones, al carácter remunerado del profesorado. Por otro lado, en cuanto a la duración de los cursos, encontramos también aquí diferencias notables con los ejemplos europeos, aunque más cercanas si lo comparamos a su vez con el modelo valenciano. En la Comunidad de Madrid se contemplan unas 20 horas de castellano que se presumen suficientes para alcanzar un nivel A1, y sí que se exige la superación de un examen (PECOLE) para poder acceder al programa cívico. Por tanto, en este caso las 8 horas invertidas en los cuatro módulos del “Conoce tus Leyes”, que podríamos denominar la parte de formación cívica del programa, sí se asemeja a la duración de su homóloga en los programas de integración europeos, garantizándose además que los interesados entiendan el idioma en el que los docentes se van a expresar.

Otras diferencias destacables con respecto a los programas vistos en los Estados miembros estudiados serían la gratuidad (aunque también son gratuitos en Francia y Reino Unido), su carácter estrictamente voluntario y sus contenidos, que en el caso de la Comunidad de Madrid vuelven a centrarse en cuestiones prácticas y no en cuestiones culturales. También se reproduce aquí el hecho de incluir indistintamente entre los destinatarios del programa “Conoce tus Leyes” a todos los inmigrantes, independientemente de su situación administrativa. El hecho de tratarse de cursos voluntarios excluye la posibilidad de la existencia de un sistema de sanciones por incumplimiento, la imposición de un plazo de realización, o la exención expresa de determinados colectivos.

3-Cataluña. Servicios de primera acogida y formación lingüística.

Cataluña es un objeto de estudio complejo y apasionante. El concepto de integración de inmigrantes en esta región evoluciona en un contexto en el que es determinante el entorno lingüístico, pragmático y social del que depende su propio significado. Cataluña se ha especializado en gestionar la diversidad desde hace un siglo, tanto interna (española) como externa (extranjera), y la inmigración ha sido una preocupación desde siempre, como se ha visto en el desarrollo de la presente investigación. Además, todo indica que lo va a seguir siendo en un futuro, que se plantea incierto y preocupante tal y como avanzan los acontecimientos en esta región.

Uno de los principales logros de Cataluña en materia migratoria fue la firma del Pacto Nacional para la Inmigración el 19 de diciembre de 2008. El amplio acuerdo alcanzado entre el gobierno de Cataluña, la mayoría de partidos políticos con representación parlamentaria, las principales entidades municipalistas, los agentes económicos y sociales y las entidades representadas en la Mesa de Ciudadanía e Inmigración, permitió consensuar las políticas de gestión de la inmigración, y resulta actualmente de enorme utilidad para planificar la estrategia Cataluña 2020. El acuerdo se estructuró en tres ejes básicos:

- 1) Gestión de los flujos migratorios y acceso al mercado de trabajo.
- 2) Adaptación de los servicios públicos a una sociedad diversa.

3) Integración de todas las personas en una cultura pública común.

Desde entonces, la sociedad catalana ha vivido una serie de grandes cambios que inciden de lleno en los ejes básicos acordados en el Pacto, como son el estallido de la gravísima crisis económica con consecuencias que hoy siguen afectando a toda la sociedad, el fuerte incremento de la tasa de paro —que ha castigado especialmente a la población inmigrada al ser la construcción uno de los sectores más afectados—, o el descenso del saldo migratorio ocurrido en los últimos años. La estrecha relación entre inmigración y acceso al mercado de trabajo explica que, desde el año 2009, venga produciéndose un fuerte descenso de los flujos de entrada de inmigrantes al mismo tiempo que se detecta un aumento de la emigración.⁴⁷

Por su parte, hemos visto que el Estatuto de Autonomía de Cataluña atribuía a esta Comunidad Autónoma competencias decisivas en materia de inmigración que fueron ratificadas por el Tribunal Constitucional y posteriormente recogidas en las reformas de la Ley y el Reglamento de Extranjería. Actualmente la Generalitat de Cataluña interviene en los procesos de acceso a la autorización de residencia por razones de arraigo, en los de renovación de la residencia temporal y en los de reagrupación familiar. También, y de la misma forma que el resto de autonomías, puede avalar la integración del extranjero para acceder a la nacionalidad española mediante la emisión de informes acreditativos de la integración social de las personas extranjeras solicitantes de la nacionalidad por residencia. Estas competencias, que permiten poner en valor el esfuerzo de integración, se suman a las que ya disponía la Generalitat referentes a la emisión de autorizaciones iniciales de trabajo.

El Pacto Nacional fue ratificado y consensuado de nuevo en la reunión de su Comisión de seguimiento el 21 de marzo de 2012, sesión en la que se fijaron una serie de compromisos y dieciséis propuestas concretas de actuación para profundizar en las acciones inicialmente previstas y desarrollarlas durante esa legislatura. Algunas de estas medidas fueron las de reforzar el proceso de acogida-convivencia-cohesión e inclusión social, para centrar las actuaciones en las políticas de integración, frente a la bajada en el número de llegadas de nuevos inmigrantes; y la de emprender actuaciones para ampliar la oferta formativa en lengua catalana entre las personas adultas de origen inmigrante para garantizar, de acuerdo con la Ley de Acogida, el acceso universal en el

⁴⁷ ALBA MONTESERIN, S. *et al* (2013): *Crisis económica y nuevo panorama migratorio en España*. Colección Estudios, nº 65, Fundación 1 de mayo, Madrid, junio 2013.

plazo de 5 años, así como buscar, con la complicidad de la sociedad civil, medidas y acciones que favorezcan el uso de la lengua como factor de cohesión social.⁴⁸

3.1-Antecedentes

En nuestro contexto nacional no podemos obviar que sin las fuerzas políticas catalanas sería imposible entender la legislación estatal de extranjería tal y como está configurada hoy en día. La trayectoria que ha seguido esta Comunidad Autónoma en lo que se refiere a políticas migratorias ha condicionado, en buena medida, la evolución de esta normativa, y ha supuesto un punto y aparte en la concepción y avance de todo lo que concierne a la gestión de las políticas públicas de integración de inmigrantes en España. Sin ir más lejos, fueron estas mismas fuerzas las que en su día impulsaron la creación y dotación del Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de los Inmigrantes.⁴⁹

Como se ha estudiado en el Capítulo II de este trabajo, el artículo 138 del Estatuto de Autonomía de Cataluña marcó un punto de inflexión al hacer de esta Comunidad la primera que institucionalizó la inmigración como materia competencial al incorporarla, como tal, en su norma institucional básica. Y la declaración de constitucionalidad de todos los pronunciamientos del precepto en cuestión en la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010 fue determinante para que el legislador estatal pudiera seguir adelante con las profundas reformas que había introducido en la Ley de Extranjería, desarrollándolas y profundizando en ellas en su Reglamento.⁵⁰

En el capítulo aludido, al referirme a esta Comunidad, situaba el punto de partida en junio del año 2001, fecha en la que se aprobó el Documento de la Comisión de Estudio sobre la Política de Inmigración en Cataluña, en el que veintiséis expertos y parlamentarios catalanes reivindicaban toda una serie de cuestiones relacionadas con la inmigración que poco a poco serían incorporadas en los diferentes textos normativos que se han sucedido en nuestro ordenamiento jurídico. Por ejemplo, se aludía en aquel

⁴⁸ Dirección General para la Inmigración de Cataluña (2013): *Informe sobre la integració de les persones immigrades a Catalunya*. Estudio encargado por la Dirección General para la Inmigración de Cataluña al Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (UAB) y a Entidades Catalanas de Acción Social. Con la financiación de Obra Social “la Caixa”, Barcelona, noviembre 2013.

⁴⁹ En concreto, la restitución del Fondo en 2010 fue consecuencia directa de la moción presentada en el Congreso de los Diputados por el Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds, cuya resolución fue aprobada por el Pleno del Congreso el 20 de abril de 2010.

⁵⁰ MOYA MALAPEIRA, D. (2010). Op. cit, pp.360.

informe a que la Generalitat disponía de competencias en ámbitos específicos que le permitían la intervención en políticas referidas a la inmigración, aparte de las de integración, tales como las relativas a la policía autonómica y a la ejecución de la legislación estatal de trabajo, incluida la inspección laboral. Asimismo consideraba este informe recomendable la potenciación de las formas de participación, el incremento de los mecanismos de coordinación y la promoción de convenios y procedimientos participados, estimulando la colaboración horizontal entre el Estado, la Generalitat y la Administración local a fin de que las respectivas políticas públicas fueran complementarias.

Desde entonces, la Generalitat de Cataluña ha ido ampliando progresivamente sus competencias en materia migratoria, independientemente de la mayor o menor insistencia política que se pusiera en el empeño según fueran las circunstancias de cada momento. Lo bien cierto es que en julio de 2005, el texto que se sometió a la aprobación de la ponencia parlamentaria redactora del proyecto de reforma del Estatuto de Autonomía, incluía propuestas de modificación de siete leyes orgánicas y diez propuestas de traspaso a la Generalitat de competencias del Estado, entre las que figuraba la competencia ejecutiva en extranjería. Incluso, como se explicaba en el Capítulo II, en dicha propuesta se solicitaba al Estado una ley orgánica de transferencia de competencias donde Cataluña asumiría las facultades de ejecución de la legislación estatal en materia de régimen de estancia y residencia de los extranjeros y de régimen sancionador de extranjería, así como la selección de trabajadores extranjeros en sus países de origen.⁵¹ Finalmente se descartó esta solicitud por las razones que ya expuse y, tras un periodo de intensos debates, el artículo 138 EAC quedó redactado tal y como lo está en la actualidad. Sin embargo, resulta interesante detenerse mínimamente en el contenido de estos debates por cuanto explicarían algunas de las cuestiones que abordaré más adelante.⁵²

⁵¹ CAMAS RODA, F. *et al.* (Camas Roda, F. coord.) (2010). *Op.cit.*, pp. 177.

⁵² La principal razón de descartar la ley orgánica de transferencia de competencias fue la dificultad innegable de tener que separar la normación y la ejecución de una misma materia, ya que la organización administrativa determina invariablemente la proposición normativa. El traspaso de medios y personal para la gestión de la política migratoria a las CCAA supone la independencia funcional de los aplicadores de la norma de extranjería en cada territorio autonómico respecto de la AGE, y con ello la imposibilidad de unificar la práctica aplicativa de las diversas CCAA a través de circulares o instrucciones remitidas por una autoridad de otra administración pública distinta, en relación a la que, además, ya no dependerían ni orgánica ni funcionalmente.

El Parlamento de Cataluña solicitó un informe al Consejo Consultivo de la Generalitat, en relación con el Dictamen de la Comisión de Organización y Administración de la Generalitat y Gobierno Local, sobre la propuesta de Proposición de Ley orgánica por la que se establecía el Estatuto de Autonomía de Cataluña. Este dictamen entendía que el apartado primero del artículo 147 (referido a las políticas de integración de inmigrantes) no planteaba el más mínimo problema de inconstitucionalidad porque las materias que trataba no quedaban incardinadas en los títulos competenciales de inmigración y extranjería, sino que se trataba de funciones integradas en la competencia autonómica sobre asistencia social.

Por ello, el Pleno del Parlamento catalán dejó inicialmente intacto este precepto en su Propuesta de reforma, aunque finalmente se vio obligado a corregir algunas cuestiones de fondo que resumo en la siguiente tabla. Estas correcciones desoían los pronunciamientos de aquel dictamen al dejar claro que las funciones que se enumeraban en las cinco letras del apartado primero estarían dentro de la materia competencial “inmigración” y no en la de “asistencia social”, cuestión que ha sido matizada por el Tribunal Constitucional como veíamos en el capítulo primero.

Tabla 4. Comparativa sobre la evolución del texto del artículo 138 EAC

Propuesta de Reforma aprobada por el Pleno del Parlament de Catalunya el 30 de septiembre de 2005	Vigente artículo 138 EAC, aprobado por LO 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña
<p>Art. 138 INMIGRACIÓN 1. Corresponde a la Generalitat</p> <p>la competencia exclusiva en materia de régimen de acogida e integración de las personas inmigradas, que incluye en todo caso:</p> <p>a) El establecimiento y la regulación de garantías con relación a los derechos y los deberes de las personas inmigradas.</p> <p>b) El establecimiento y la regulación de las medidas necesarias para la integración social y económica de las personas inmigradas y para su participación en los asuntos públicos.</p> <p>c) El establecimiento por ley de un marco de referencia para la acogida e integración de las personas inmigradas.</p> <p>d) 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.</p>	<p>Art. 138 INMIGRACIÓN 1. Corresponde a la Generalitat en materia de inmigración:</p> <p>a) La competencia exclusiva en materia de primera acogida de las personas inmigradas, que incluirá las actuaciones sociosanitarias y de orientación;</p> <p>b) El desarrollo de la política de integración de las personas inmigradas en el marco de sus competencias;</p> <p>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;</p> <p>d) El establecimiento por ley de un marco de referencia para la acogida e integración de las personas inmigradas;</p> <p>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.</p>

Fuente: elaboración propia

Llama la atención en esta comparativa el desdoblamiento del antiguo punto 1 y la consiguiente reducción de las materias consideradas como *exclusivas* de la Generalitat. En su primigenia redacción, la integración se concebía como una materia competencial que, junto con el régimen de acogida de las personas inmigradas, se atribuía de forma exclusiva a Cataluña. Sin embargo, el legislador corrige el error de considerar la integración como una competencia en sí misma, entendiendo acertadamente que se trata de un aspecto transversal que debe subyacer en todas las materias competenciales. Por ello, adopta una redacción mucho más precisa y se refiere únicamente a la *primera acogida* como competencia de carácter exclusivo, concretando algunas de las actuaciones que esta conlleva.

En mi opinión, resulta igualmente acertada la supresión de la letra a), que hubiera resultado conflictiva a todas luces, y la inclusión de la letra b), con una impecable redacción que no deja lugar a dudas sobre el significado del término *integración* y el entendimiento del mismo siempre en el marco competencial pertinente, lo que significa que, aunque no estuviera reconocido de forma expresa, el gobierno autonómico ya tenía facultades competenciales (en educación, sanidad, vivienda, asistencia social, empleo o cultura) que le permitían diseñar políticas públicas para hacer efectiva dicha integración.

Cataluña fue, por tanto, la primera Comunidad que puso “negro sobre blanco” el candente tema de qué es lo que ocurre cuando las competencias sectoriales afectan a las personas inmigrantes y hasta qué punto las CCAA invaden o no competencias exclusivas del Estado. Lo que se hizo con la inclusión y extensa redacción del artículo 138 EAC fue, en puridad, plasmar las consecuencias competenciales de diversos títulos autonómicos sobre el fenómeno de la inmigración. En primer lugar, el reconocimiento de que las políticas de integración competen a la Comunidad Autónoma en virtud de los títulos sectoriales que tiene atribuidos. En segundo lugar, reflejar un hecho constatable, y es el de que la participación en la fijación del contingente de trabajadores extranjeros está reconocida para todas las CCAA en la propia LODYLE, si bien a Cataluña le han sido expresamente transferidas funciones más concretas en la gestión y tramitación de los expedientes. Y por último, en cuanto a las autorizaciones iniciales de trabajo, aunque ciertamente supone un cambio en el reparto competencial, incluso el Tribunal

Constitucional dejó claro que esta competencia derivaría de la atribución autonómica sobre ejecución laboral.

Sin embargo, la falta de competencias sustantivas no impidió la creación de órganos como la Secretaría para la Inmigración⁵³ (actualmente Dirección General para la Inmigración), la Comisión Interdepartamental de Inmigración y el Consejo Asesor de la Inmigración,⁵⁴ ahora transformado en Mesa de Ciudadanía e Inmigración, a pesar de que se trata de mecanismos organizativos que han debido limitarse a tareas consultivas, de coordinación, de planificación o de traspaso de información. La creación de la Secretaría fue un hecho especialmente significativo, pues se trataba de un órgano específico para la gestión de las políticas migratorias, adscrito en aquel momento al Departamento de la Presidencia, aunque en 2004 se vinculó definitivamente al departamento competente en asuntos de bienestar social y familia.⁵⁵

Pero fue a partir de la entrada en vigor del Estatuto de Autonomía cuando Cataluña pudo desarrollar normativamente un marco de referencia integral para la acogida, palabra que había empezado a ser utilizada institucionalmente en el año 2002, a raíz del debate parlamentario de una Proposición de ley sobre la creación de una Carta de Acogida para las personas recién llegadas.⁵⁶ Este concepto fue posteriormente considerado, entonces ya como compromiso de gobierno, en el Plan de Gobierno 2004-2007, adeudo que empezó a tomar forma con el Plan de Ciudadanía e Inmigración 2005-2008, concretamente en el epígrafe IV.1 sobre “Políticas de acogida” y que tuvo su continuidad en el Plan de Ciudadanía e Inmigración 2009-2012, al figurar la “creación de un Servicio universal de Acogida” como el primero de los retos de su eje segundo titulado “Adaptación de los servicios públicos a una sociedad diversa”. La creación de un servicio de acogida estaba también presente en la medida número 24 del

⁵³ Decreto 293/2000, de 31 de agosto, por el que se crea la Secretaría para la Inmigración (DOGC n° 3221, de 07/09/00).

⁵⁴ Decreto 275/1993, de 28 de septiembre, de creación de la Comisión Interdepartamental de Inmigración y su consejo Asesor (DOGC n° 1823, de 19/11/93).

⁵⁵ Decreto 168/2004, de 10 de febrero, de reestructuración parcial de diversos departamentos de la Administración de la Generalitat de Catalunya (DOGC n° 4069, de 12/02/04).

⁵⁶ AGUADO I CUDOLÀ, V. (2010): *L'educació com a instrument d'integració social de les persones immigrades i de les retornades en la societat d'acollida*. Activitat parlamentària, n° 22, pp. 28-33.

Pacto Nacional para la Inmigración, adquiriendo rango legal con la Ley 10/2010, de 7 de mayo, de Acogida de las personas inmigradas y de las regresadas a Cataluña.⁵⁷

3.2- El largo camino desde la Llei d'Acollida hasta su reglamento de desarrollo

La Ley de Acogida de las personas inmigradas y de las regresadas a Cataluña deriva directamente del mandato contenido en el artículo 138 EAC, cuando establece que corresponde a la Generalitat, en materia de inmigración, el establecimiento por ley de un marco de referencia para la acogida e integración de las personas inmigradas. Se trata de la segunda Comunidad que se dota de una ley autonómica reguladora de esta materia, ya que la primera había sido la Comunidad Valenciana con su Ley de Integración de las personas inmigrantes, publicada en diciembre de 2008.⁵⁸

El principal objetivo de la Ley de Acogida, según lo expuesto en su preámbulo, sería contribuir a hacer efectivos los principios de igualdad y de cohesión social mediante la creación de un servicio de primera acogida orientado a la promoción de la autonomía personal, pues entiende que las personas extranjeras inmigradas y las retornadas a Cataluña se encontrarían en desventaja por motivo de su desconocimiento de la sociedad catalana y de las principales normas jurídicas que la rigen, y también por la falta de competencias lingüísticas básicas. Entiende esta ley que las personas inmigradas que conocen la lengua catalana, el mercado laboral y la sociedad de acogida ganan autonomía personal, mejoran sus rentas y son menos dependientes de la asistencia pública.

En este preámbulo se resalta la importancia del Manual sobre la Integración para responsables de la formulación de políticas y profesionales, presentado por la Dirección General de Justicia, Libertad y Seguridad de la Comisión Europea en noviembre de 2004. Dice además que la Ley se inspira en este Manual por cuanto constata el hecho de

⁵⁷ CAMAS RODA, F. *et al.* (Camas Roda, F. coord.) (2010). Op, cit, pp. 24.

⁵⁸ Pese a ello, en el apartado III del preámbulo de la Ley de Acogida se auto-atribuye el mérito de tratarse de la primera ley de estas características en el Estado español, dejando abierta la puerta a una futura ley de integración catalana. Pero en realidad se trata de una cuestión de interpretación, pues en Cataluña el enunciado de la Ley (como norma reguladora del derecho sectorial a recibir un servicio de acogida) se refiere a la “acogida”, mientras que en la Comunidad Valenciana se refiere a la “integración”, y lo cierto es que son conceptos perfectamente diferenciables. Cuestión muy distinta es que si atendemos al contenido de ambas normas, nos encontramos con que las dos regulan los aspectos que conforman la misma materia competencial y ninguna ley de integración ha visto la luz, hasta el momento, en Cataluña.

que los programas de acogida de las administraciones de los Estados miembros de la UE “constan generalmente de tres componentes principales: enseñanza de la lengua, cursos de orientación cívica y formación laboral profesional”. Asimismo, señala la importancia del cuarto Principio Básico Común para la política de integración de inmigrantes y añade que la relevancia de estos conocimientos básicos se refleja en el creciente énfasis que ponen los distintos Estados miembros en sus programas introductorios.

Por lo que respecta a la elaboración de la Ley de Acogida, es incuestionable que el proceso fue largo y complejo, pero dotado de una transparencia ejemplar y en el que se buscó el máximo nivel de consenso entre las administraciones públicas y los representantes de la sociedad civil catalana, especialmente sindicatos, asociaciones de inmigrantes, organizaciones patronales, cámaras de comercio, asociaciones de mujeres, asociaciones de jóvenes, entidades de cooperación para el desarrollo, entidades del tercer sector social, asociaciones de vecinos, asociaciones de padres y madres de alumnos, asociaciones de estudiantes, asociaciones de docentes y movimientos de renovación pedagógica, colegios profesionales y otras asociaciones y entidades de carácter cultural, religioso o social.⁵⁹ Son la transparencia y el acuerdo aspectos dignos de mención, por contraposición a lo que ocurrió en la Comunidad Valenciana, en la que el texto de su Ley de Integración surgió de un día para otro, prácticamente de la nada, siendo tramitado y aprobado en un tiempo record.

El 27 de febrero de 2007, tres años antes de su publicación definitiva, se presentó el Documento de Bases de la Ley de Acogida, elaborado a partir de varios documentos normativos o pre-normativos del gobierno y la experiencia práctica adquirida por los Ayuntamientos, Consejos comarcales y otros Entes locales en la gestión de la acogida, así como por las entidades y los agentes sociales. Este documento recogía recomendaciones en los ámbitos de la acogida y la participación ciudadana y un estudio de indicadores de la Comisión Europea que coincidía con la experiencia en Cataluña. Fue sometido a la consideración del Consejo Asesor de la Inmigración y presentado en diferentes consejos, observatorios y otros órganos del ámbito de la Generalitat de carácter consultivo para pedirles su posicionamiento.

⁵⁹ PONS PARERA, E. (2010): *Llengua i immigració a l'Estat Autònic i a Catalunya: una aproximació jurídica*. Revista d'Estudis Autònoms i Federals, nº11, pp. 352-398.

Por su parte, la Dirección General para la Inmigración, en colaboración con la Dirección General de Participación Ciudadana, abrieron un proceso participativo cuyo objetivo era recoger la experiencia cultivada durante los últimos años desde la sociedad civil y el mundo municipal. Dicho proceso se concretó en marzo de 2007, con la organización de 16 talleres que incluían 32 sesiones de trabajo en todo el territorio. Participaron más de setecientas personas, representantes de 186 Ayuntamientos y de 191 entidades. Paralelamente, también se invitó a la ciudadanía a hacer llegar sus aportaciones escritas por correo electrónico, correo postal y fax.⁶⁰

Finalmente, el 2 de junio de 2009, el gobierno catalán aprobó el Proyecto de Ley y pidió al Parlamento su tramitación por el procedimiento de urgencia para que la norma pudiera entrar en vigor en esa misma legislatura. El 18 de marzo de 2010 la Comisión de Bienestar e Inmigración del Parlamento catalán emitió su dictamen sobre la Ley, y esta fue aprobada mes y medio después.

Resumidamente, la Ley de Acogida se ocupa de definir los instrumentos para la acogida de las personas recién llegadas (el Servicio de primera acogida y la Acogida especializada); definir los contenidos formativos del Servicio de primera acogida y establecer el papel del catalán como lengua común en un contexto de multilingüismo presente y futuro; establecer el marco competencial de los Entes locales y de la Generalitat; dar forma a la colaboración institucional en políticas de inmigración a través de distintos organismos; y crear la Agencia de Migraciones de Cataluña, para cuya puesta en funcionamiento se dio un plazo de nueve meses.⁶¹ Con respecto al desarrollo reglamentario de esta ley, no se estableció plazo alguno en su disposición final primera, aunque el 20 de octubre de 2010 se presentó un primer borrador a la Mesa de Ciudadanía e Inmigración y a la Red de Entidades sociales de asesoramiento jurídico en extranjería, que no se hizo público. La elaboración del futuro Decreto de los Servicios de Acogida de las personas inmigradas y de las retornadas a Cataluña está prevista entre las acciones normativas (nº 70) del Plan de Gobierno 2013-2016, aprobado el 11 de junio de 2013.

⁶⁰ Tanto el Informe de resultados del proceso participativo como el Documento de Bases de la Ley de Acogida pueden consultarse en la web oficial de la Generalitat de Cataluña.

⁶¹ Hasta el día de hoy, la puesta en marcha de este ambicioso y caro proyecto no ha sido posible, ejerciendo las futuras competencias asignadas a la Agencia de Migraciones la Dirección General para la Inmigración.

Determinados foros apuntan, como algunas de las principales causas por las que la salida de este reglamento se demora ya casi cuatro años, el recurso de inconstitucionalidad (todavía pendiente de resolución) interpuesto en agosto de 2010 por la entonces Defensora del Pueblo en funciones M^a Luisa Cava de Llano, contra la Ley de Acogida, y en concreto contra su artículo 9. Posteriormente, los comicios autonómicos celebrados el 28 de noviembre de 2010, y el cambio de gobierno resultante, seguido de la falta de concreción en la normativa estatal de extranjería sobre las competencias autonómicas en materia de inmigración durante todo el tiempo en que, estando vigente la reforma de la LODYLE, ésta no se desarrolló reglamentariamente (desde diciembre de 2009 hasta junio de 2011). Y finalmente, los comicios autonómicos adelantados celebrados el 25 de noviembre de 2012. Lo cierto es que pudieran ser estos —junto con otros acontecimientos menos públicos y notorios— los causantes de que se haya ido aplazando, mes a mes, el desarrollo y concreción de las propuestas contenidas en la citada ley autonómica, dando como resultado un escenario lleno de incertidumbres por la falta de plasmación reglamentaria de la normativa legal.

La Ley de Acogida recordaba en su preámbulo que la LO 2/2009 de reforma de la Ley de Extranjería reconoce la participación de las Comunidades Autónomas en la elaboración de informes para la acreditación de la integración de las personas inmigradas mediante el seguimiento de programas de inserción socio-laborales y culturales, ya sea para la concesión de autorizaciones por arraigo, como aportación para la concesión de la nacionalidad, o para la renovación de las autorizaciones de residencia temporal. Asimismo avanzaba que la acreditación por haber participado en el servicio de acogida constituye un indicador del esfuerzo de integración y como tal debe surtir eficacia en estos procedimientos administrativos, lo cual es coherente con lo que ya se reflejó en el Pacto Nacional para la Inmigración de 2008 (medidas 41.a y 41.b), que a su vez consideraba herramientas básicas para la integración el conocimiento de la sociedad de acogida, la inserción laboral y el conocimiento de la lengua.

Pero durante todo el tiempo en que el reglamento de desarrollo de la Ley de Acogida no ha estado listo y, por tanto, no se han puesto en funcionamiento estos servicios de acogida, el Departamento competente ha tenido que resolver importantísimas y urgentísimas cuestiones con respecto a la emisión de los citados informes, máxime cuando Cataluña fue una de las CCAA (junto con Canarias, Comunidad de Madrid y País Vasco) que optó por no delegar en los Ayuntamientos esta

competencia. En base a ello, el 6 de abril de 2011 se firmó un Protocolo de Actuación entre el Departamento de Bienestar Social y Familia, la Federación de Municipios de Cataluña y la Asociación Catalana de Municipios, para la confección de las propuestas de informes de integración y adecuación de vivienda.

En el marco de este Protocolo se dictó la Instrucción 1/2012 cuya finalidad era establecer criterios orientativos comunes para los Ayuntamientos en cuanto a la elaboración de las propuestas de informes que debían remitir al organismo autonómico competente para su tramitación, emisión y notificación en cuatro procedimientos. Concretamente los de adecuación de vivienda para la reagrupación familiar y sus renovaciones, el de grado de integración para el arraigo social y el de esfuerzo de integración para la renovación de residencias temporales.⁶² Tras algo más de un año de vigencia, esta instrucción fue anulada y sustituida por la Instrucción DGI/BSF/1/2013.⁶³

La Generalitat de Cataluña, pese a ser uno de los gobiernos autonómicos que decidió no delegar en los Ayuntamientos las competencias para realizar los informes de arraigo y vivienda, ha trasladado a estos la responsabilidad de realizar los documentos propuesta de los mismos en todos los casos, incluyendo también los de esfuerzo de integración. Los Ayuntamientos deben entrevistar a los solicitantes y realizar las visitas domiciliarias, elaborar los documentos propuesta de informe y enviarlos, para su validación, a la Dirección General para la Inmigración, la cual se encarga de revisarlos, firmarlos y notificar el informe definitivo a los interesados y a las correspondientes Oficinas de Extranjería en los casos en que proceda.

Para ir concretando el tema que aquí nos ocupa, que son los cursos introductorios y de idioma dirigidos a inmigrantes residentes legales, hay que ceñirse a los informes sobre esfuerzo de integración, que son aquellos que pueden ser aportados para apoyar una solicitud de renovación de residencia temporal en aquellos supuestos en los que no se cumplen todos los requisitos exigidos en la legislación de extranjería. En relación a ellos y a falta de un reglamento, la normativa de referencia es, actualmente, la

⁶² Instrucción 1/2012, de 20 de marzo, por la que se establecen los criterios generales para la elaboración de los distintos informes de extranjería competencia de la Generalitat de Cataluña.

⁶³ Instrucción DGI/BSF/1/2013, por la que se establecen criterios generales para la elaboración de los informes de extranjería competencia de la Generalitat de Cataluña, de 14 de junio de 2013. Esta nueva Instrucción introduce algunos cambios con respecto a la anterior que pueden resumirse en los siguientes: 1) Normalización del grado de conocimiento lingüístico exigible al nivel inicial que ofrece el Consorcio para la Normalización Lingüística (CPNL); 2) Redacción más precisa y pormenorizada del procedimiento así como de los criterios comunes de los documentos-propuesta y de los informes; 3) Incorporación de las modificaciones operadas por el Decreto 141/2012, de 30 de Octubre, por el que se regulan las condiciones mínimas de habitabilidad de las viviendas y la cédula de habitabilidad.

Instrucción DGI/BSF/1/2013. En ella se establece que se valorará, en su globalidad, el grado de esfuerzo de integración que ha hecho la persona solicitante durante su estancia en el país, así como el haber alcanzado o no las competencias lingüísticas suficientes en los idiomas oficiales de Cataluña y el haber participado en servicios de acogida o en la red asociativa del territorio.

Tras la entrevista que, obligatoriamente, ha de mantener el Ayuntamiento con el interesado, dos son las cuestiones que deben valorarse en el informe. Por una parte, los programas de inserción socio-laborales y culturales en los que haya participado, entendiéndose como tales los cursos y actividades programadas dentro de los servicios de acogida, municipales o comarcales, en los que se adquieran conocimientos laborales, conocimientos de la sociedad catalana y de su marco jurídico. Se considera satisfactoria la formación cuando se acredite una asistencia mínima del 80%. Si la persona solicitante no ha participado en ningún curso sociolaboral o cultural el documento-propuesta del Ayuntamiento y el consiguiente informe de la Dirección General de Inmigración resultarán desfavorables.

Por otra parte, el interesado ha de demostrar que posee una competencia lingüística básica. Para ello, en el transcurso de la entrevista se pondera el grado de comunicación en catalán y castellano (y aranés en el caso del Val d'Aran). Se entiende que la persona tiene la competencia idiomática requerida en catalán y en castellano si puede transmitir información elemental sobre sí misma, describir de manera sencilla aspectos de su experiencia o entorno personal y mantener conversaciones breves. También es posible acreditarla con la presentación de los siguientes justificantes:

-Con respecto a la lengua catalana, mediante un certificado oficial de nivel A2 o superior emitido por la Dirección General de Política Lingüística u otros organismos públicos competentes, o bien un certificado emitido por el Consorcio para la Normalización Lingüística o por entidades en convenio con este organismo.

-Con respecto a la lengua castellana, mediante un certificado oficial de nivel A2 o superior emitido por el Departamento de Enseñanza, por otro organismo público competente o bien por entidades en convenio con estos.

Si la persona solicitante no acredita las competencias lingüísticas suficientes en los idiomas oficiales de Cataluña ni tampoco presenta la documentación acreditativa señalada, el documento-propuesta y el consiguiente informe resultarán desfavorables. Se

prevén excepciones para los casos de analfabetismo, discapacidad o similares si estas situaciones implican una limitación objetiva, pero siempre que se haya asistido a un mínimo de sesiones formativas. En cualquier caso, los certificados oficiales del servicio de primera acogida previstos en la Ley 10/2010 tendrán la eficacia jurídica que en la misma se determina, cuando se publique y entre en vigor el reglamento que la desarrolla.

A la vista de lo antedicho, se constata que esta Comunidad Autónoma ha adoptado un sistema completamente diferente a las otras dos analizadas. Igualmente, veremos que lo mismo ocurre con respecto a Andalucía, no solo en los protocolos y procedimientos administrativos previstos, sino también en cuanto a los elementos a valorar a la hora de determinar lo que se entiende por esfuerzo de integración.

3.3- Los servicios de primera acogida

La legitimación de la Generalitat para la regulación de un servicio de este tipo se basa en diversos títulos en que la competencia es exclusiva. En concreto se fundamenta sobre la competencia exclusiva en materia de primera acogida de las personas inmigradas, fijada por la letra a) del artículo 138.1 del EAC. Otras serían la del uso del catalán y la de servicios sociales, establecidas por los artículos 143.1 y 166.1. En relación a la competencia de servicios sociales, el artículo 14 de la LODYLE reconoce el derecho de acceso a los servicios sociales básicos a todas las personas extranjeras, en calidad de titulares, sin exigirles la condición de residentes legales.

Es preciso tener en cuenta que las condiciones básicas del ejercicio de los derechos y deberes de los extranjeros en España son reguladas por la legislación del Estado. La Ley de Extranjería, en el marco del artículo 13 CE, atribuye un grado de ejercicio de los derechos más o menos elevado en función de si la persona es titular de un permiso de residencia con autorización para trabajar, sin autorización para trabajar o no dispone de autorización alguna. Es el caso, por ejemplo, del derecho al trabajo, que se reserva a las personas extranjeras residentes con autorización para trabajar, o del derecho a las ayudas en materia de vivienda, que se reserva a las personas que disponen de una autorización de residencia. Esta distinción es clave, sobre todo si se considera que continuamente viven y trabajan en Cataluña muchas personas extranjeras que se

establecen durante periodos considerables con una situación administrativa irregular.⁶⁴ En dicho marco jurídico y con esta situación social, la Ley de Acogida crea, en primer lugar y dentro del servicio de acogida, el servicio de primera acogida y, en segundo lugar, se pronuncia sobre quiénes son los titulares a los que se garantiza el derecho de acceso al servicio.

Aunque en la Ley de Acogida se remarca la diferencia entre extranjeros en situación de regularidad e irregularidad administrativa, no mantiene esta distinción en cuanto a los sujetos beneficiarios de los distintos servicios que propone, de la misma manera que tampoco lo hace la Ley de Integración valenciana, ninguno de los Estatutos de Autonomía reformados hasta el momento, ni ningún Plan integral autonómico. Hemos ido viendo a lo largo de estas páginas que se trata de una constante en nuestro ordenamiento jurídico que hace distinto el enfoque español del resto de países de la Unión Europea en cuanto al alcance que deben tener las políticas públicas de integración de inmigrantes, y que dentro de nuestro país es refrendado por cada uno de los diecisiete territorios autonómicos.

El embrión para la creación de un servicio universal de acogida y de los programas integrales de acogida en Cataluña lo encontramos tanto en el Pacto Nacional para la Inmigración como en el Plan de Ciudadanía e Inmigración 2009-2012 (en ambos constituye el Reto 1 del Eje 2). En este último documento el “Programa Integral de Acogida” se define como un derecho del que es titular, por una parte, quien obtiene la autorización administrativa de residencia o de estancia en el exterior para permanecer más de 90 días en el territorio de Cataluña. Por otra parte, aquel que estando ya en territorio catalán, bien se ha empadronado en un municipio, o bien ha presentado una solicitud de asilo. Finalmente, estos instrumentos se han materializado en la Ley de Acogida de la manera que explicaré a continuación.

Los servicios de acogida en Cataluña, según establece la Ley autonómica, están formados por el servicio de primera acogida y los programas públicos de acogida especializada. Estos últimos no requieren ningún derecho de acceso específico, sino que se trata de adaptar la oferta de determinados servicios a las particularidades de algunos segmentos de personas usuarias, adaptación que se lleva a cabo mediante mecanismos

⁶⁴ CACHÓN RODRÍGUEZ, L. *et al.* (2010): *Reptes globals, respostes locals. Polítiques d'immigració i integració i acció local a la Unió Europea*. Colección Monografies, CIDOB, Barcelona, septiembre, 2010.

administrativos destinados a la armonización de actuaciones. Los programas de acogida especializada no significan la creación de una red paralela a los itinerarios informativos y formativos ordinarios, pues siempre que sea posible las personas destinatarias de estos programas deben integrarse en la oferta común de recursos. La acogida especializada contempla diversos ámbitos de actuación (sanitario, escolar, universitario, de menores, de justicia, etc.) e implica la obligación de los departamentos de establecer programas dentro de los servicios normalizados para el conjunto de la población.

En cuanto al servicio de primera acogida, la Ley se pronuncia sobre las personas titulares del mismo mediante una doble técnica. En primer lugar, es una obligación de las administraciones garantizar la disponibilidad del servicio, pero únicamente para las personas extranjeras (inmigradas, solicitantes de asilo y refugiadas), las apátridas y las regresadas, a partir del momento de su empadronamiento, independientemente de la regularidad o irregularidad de su situación, así como para las personas que todavía no se hallan en territorio catalán, a partir del momento en que obtienen una autorización administrativa de residencia o estancia para un periodo superior a noventa días. La exigencia de empadronamiento es coherente con la propia obligación de los ciudadanos de empadronarse, a partir de cuyo momento se consideran vecinos y pueden exigir la prestación de los servicios derivados de las competencias propias de los municipios. La exigencia de empadronamiento se introduce también porque se estima que la posibilidad de prestar un nuevo servicio público a las personas extranjeras sin empadronar no es el mejor camino para disminuir el número de situaciones de irregularidad administrativa.

La participación en los servicios de primera acogida forma parte del proceso de integración y así se reconoce formalmente mediante la expedición de certificados oficiales que tienen eficacia jurídica en el ámbito competencial de la Generalitat y de los entes locales. Asimismo, estos certificados y los de otros servicios públicos tienen eficacia en los procedimientos de extranjería y de adquisición de la nacionalidad que hemos ido viendo a lo largo de estas páginas.

La ley establece como eje principal del proceso de recepción y apoyo a las personas recién llegadas el servicio de primera acogida, ofrecido principalmente por los llamados “agentes de acogida” de los entes locales. Se trata básicamente de una caja de herramientas para lograr la autonomía personal del inmigrante que incluye la atención personalizada y la participación en acciones de formación e información en las siguientes materias: sociedad catalana y marco jurídico, formación lingüística y

conocimientos laborales. Aunque el grueso de los servicios se presta en Cataluña, la Ley también prevé ofrecer el servicio de primera acogida en el extranjero (art. 7.2) en los casos de flujos de entrada regularizados vinculados a la contratación en origen y a los procesos de reagrupación familiar.⁶⁵

Mientras que aspectos como la acreditación, sistemas de evaluación, público destinatario, gratuidad, carácter voluntario, sistema de financiación, sistema de sanciones y contenidos de estos programas formativos son muy similares a los establecidos en las otras CCAA estudiadas, el elemento claramente diferenciador de los cursos introductorios y de idioma para inmigrantes desarrollados en Cataluña es la importancia de la formación lingüística, por lo que voy a dedicarle a continuación un apartado completo.

3.4- La importancia de la formación lingüística

Procede abordar aquí esta complejísima y polémica cuestión por cuanto ha condicionado y condiciona enormemente las políticas catalanas de integración de inmigrantes y, en concreto, el tema que nos ocupa en este punto: los cursos introductorios y de idioma para inmigrantes residentes legales.

La importancia del factor lingüístico como elemento diferencial que asegure la pervivencia de Cataluña como nación, así como instrumento privilegiado de conversión de inmigrantes en catalanes es, probablemente, el punto sobre el que se han producido mayores acuerdos. La Guía de Acogida elaborada en 2002 por la entonces Secretaría para la Inmigración ya señalaba la lengua catalana como uno de los elementos claves de integración, y un año más tarde, durante las elecciones autonómicas de 2003, el hoy Presidente de la Generalitat, Artur Mas, planteó por primera vez la necesidad de exigir a los inmigrantes el conocimiento de la lengua autóctona. Por su parte, Esquerra Republicana de Catalunya propuso en esas mismas elecciones la elaboración de una Carta de Acogida que fijaba el cumplimiento de ciertos requisitos (como nociones de

⁶⁵ Resulta todavía extremadamente prematuro, máxime sin desarrollo reglamentario de la legislación, aventurar conjetura alguna sobre el posible parecido que la finalidad de este servicio en el exterior pudiera tener con los países europeos donde se exige el cumplimiento de condiciones de integración previas a la partida. Especialmente, porque si una Comunidad Autónoma (aunque sea una que ostenta la competencia en autorizaciones iniciales de trabajo) impusiera estas medidas, estaría invadiendo flagrantemente la competencia estatal sobre residencia y se estaría incumpliendo la Ley de Extranjería.

lengua, cultura y realidad social) para garantizar el acceso a los derechos de sanidad y educación de la población inmigrante. Esta última propuesta fue rechazada por el conjunto de agrupaciones políticas del Parlamento catalán.⁶⁶

El ganador de los comicios autonómicos de 16 de diciembre de 2003, el socialista Pascual Maragall, cerró los veintitrés años de gobierno de Convergencia i Unió personificados en la figura de Jordi Pujol, y situó el desafío de la inmigración como la prioridad social de la región, ante la que propuso la creación de un nuevo patriotismo y más autogobierno. A resultas de ello la Secretaría de Inmigración, vinculada entonces al departamento de Presidencia, se adscribió definitivamente al de Bienestar Social y Familia, siendo uno de sus principales acometidos la elaboración de nuevo Plan de Ciudadanía e Inmigración 2005-2008.

Fue en aquel Plan donde la política de integración de inmigrantes pasó a ser concebida, definida y defendida como política lingüística, constituyendo ello una de las principales novedades con respecto al anterior Plan Interdepartamental de Inmigración 2001-2004. Si bien la lengua había sido tema recurrente en los discursos sobre integración de inmigrantes desde principios del siglo XX, fue en ese momento cuando se planteó de forma explícita la relación lengua-integración en las políticas públicas. Una de las premisas básicas de la acción del gobierno previstas en dicho documento (la señalada en el punto 5.5) era la de defender la lengua e identidad catalanas como las de la ciudadanía residente.⁶⁷

Decía textualmente este apartado que “Toda política de igualdad y de acomodación de la ciudadanía residente en Cataluña es una política lingüística. Asegurar la práctica de la lengua catalana como vehículo propio de comunicación social, económica, política y cultural es uno de los objetivos básicos del gobierno”. Según este Plan, debía contemplarse el conocimiento y el uso de la lengua catalana como una apuesta estratégica donde uno de los deberes de la sociedad catalana hacia el nuevo residente fuera la difusión del catalán. Además, ello sería aplicable a todos los sectores de la sociedad (especialmente en los ámbitos de la sanidad y de la educación), redes asociativas ya existentes y personas individuales. A su vez, esto implicaría la obligación de los poderes públicos de facilitar las herramientas económicas

⁶⁶ PUEYO I PARÍS, M; TURULL I RUBINAT, A. (2003): *Diversitat i política lingüística en un món global*. Editorial Pòrtic y Editorial Universitat Oberta de Barcelona.

⁶⁷ NAVARRO SIERRA, J.L; HUGUET CANALIS, A. (2010): *Conocimiento del catalán y castellano por parte del alumnado inmigrante*. Revista de Educación n° 352, mayo/agosto 2010, pp. 245-265.

y los demás recursos para que las diferentes administraciones pudieran adecuarse a este marco de actuación y que el aprendizaje de la lengua no supusiera para el nuevo residente un obstáculo para el desarrollo de su vida cotidiana. En definitiva, se trataba de establecer el catalán como lengua vehicular de los inmigrados para favorecerles en su proceso de integración.⁶⁸

La elaboración y presentación de este Plan coincidió en el tiempo con el debate de la reforma del Estatuto de Autonomía, que estuvo atravesado por una dura confrontación en torno a si Cataluña es o no una nación. Al igual que en todos los discursos sobre integración de inmigrantes, Cataluña es definida en su Estatuto como tierra de acogida, con una lengua y cultura propias, inmersa en un proceso de construcción nacional y expresando su voluntad de ser, donde el autogobierno y su calidad de nación se fundamentan en los derechos históricos y en la tradición. Donde la lengua propia es el catalán, de uso normal y preferente tanto en la administración como en la enseñanza, lo cual conecta con la definición de política de integración como política lingüística, como hemos visto.⁶⁹

Sin embargo, pese a que el texto del artículo 6 del EAC coincidía exactamente con esta argumentación, sufrió un importante cambio a raíz de la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio. Esta resolución enjuició la mayor parte del catálogo de derechos y deberes lingüísticos regulados en el Estatuto de Autonomía, innovando más bien poco el marco normativo al encontrarse ya estos derechos garantizados en las leyes lingüísticas catalanas de 1983 y 1998.⁷⁰ A modo de ejemplo, la sentencia ratificó el contenido esencial del estatuto de la cooficialidad lingüística autonómica; avaló la legitimidad constitucional de que el catalán se utilice como lengua vehicular y de aprendizaje en la enseñanza; garantizó que el catalán sea la lengua de uso normal, aunque no preferente, en las Administraciones públicas y en los medios de comunicación públicos de la Comunidad; y avaló el proceso de normalización lingüística emprendido con el restablecimiento de la democracia. La única previsión lingüística del Estatuto que la parte dispositiva de la STC 31/2010 declara inconstitucional y por lo tanto anula, es la expresión “preferente” del artículo 6.1,

⁶⁸ GIL ARAUJO, S. (2010). Op. cit, pp. 204.

⁶⁹ PONS RAFOLS, X; SAGARRA TRÍAS, E. (2006): *La acción exterior de la Generalitat en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*. Colección Tribuna Internacional, nº 8. Centre Estudis Internacionals (CEI). Universitat de Barcelona.

⁷⁰ Ley 7/1983, de 18 de abril, de Normalización Lingüística en Cataluña, aprobada por unanimidad del Parlamento, sustituida por la Ley 1/1998, de 7 de enero, de Política Lingüística.

preferencia que venía siendo garantizada desde hacía años por la Ley de Política Lingüística de 1998.⁷¹

Por su parte, tanto el Pacto Nacional para la Inmigración como el siguiente Plan de Ciudadanía e Integración en Cataluña, que abarca el periodo 2009-2012, contienen un apartado titulado “Hacer del catalán la lengua pública común”, donde se considera indispensable convertir el catalán en la lengua vehicular para la comunicación entre todos los miembros de la cultura pública común.⁷² Esta determinación se debe a que se advirtió que diversas circunstancias históricas, políticas y sociolingüísticas hacían que muchos catalanes optaran por el castellano como lengua de relación con las personas inmigradas, originando una red lingüística paralela y excluyente que impedía que estas personas participaran de los entornos lingüísticos de la lengua propia de Cataluña.

Para evitar esta situación se exhortó a las Administraciones catalanas a usar preferentemente el catalán como lengua vehicular y a proveer los recursos necesarios para que los inmigrantes pudieran ejercer su derecho de acceso al aprendizaje del catalán y a fomentar su uso público. Lo cual se justificaba al considerar que el conocimiento del catalán facilita la posibilidad de comunicación porque genera confianza, expresa la voluntad de pertenencia, manifiesta la voluntad de aceptación y contribuye a la cohesión social, mientras que la falta de competencias lingüísticas dificulta la autonomía y, por tanto, no garantiza la inclusión. El Pacto recordaba también la importancia de que todos los niveles de la Administración Pública presentes en Cataluña garantizaran el derecho de opción lingüística igualmente para las personas inmigradas, alentando el ofrecimiento de recursos para el aprendizaje de la lengua castellana para aquellas personas que lo solicitaran y lo requirieran y que ya hubieran adquirido las competencias lingüísticas básicas en lengua catalana.⁷³

Coherentemente con todo lo anterior —pero ajeno a lo que el Tribunal Constitucional proclamaría en su Sentencia algunos años más tarde— la medida nº 24

⁷¹ PLA BOIX, A. (2010): *El régimen lingüístico en la STC 31/2010, de 28 de junio*. Revista Catalana de Dret Públic, Especial Sentencia sobre el Estatuto, pp. 144-147, diciembre 2010.

⁷² El Plan de Ciudadanía e Inmigración 2009-2012 asignaba casi diez millones de euros para el año 2009 al impulso y uso del catalán (Programa 13, Proyecto 13.1.1), siendo la mayor de las partidas presupuestarias para los cursos de lengua catalana, en el marco de los planes de acogida lingüística del Consorci per a la Normalització Lingüística. El futuro Plan de Ciudadanía e Inmigración 2013-2016 se encuentra en una avanzada fase de preparación.

⁷³ FERNÁNDEZ GARCÍA, F. (2011): *Inmigración, política lingüística y sistema educativo*. ELUA. Estudios de Lingüística, nº 25, pp. 383-393.

letra “b” del Pacto Nacional para la Inmigración, en el marco del desarrollo del servicio de acogida universal establece que la lengua vehicular de acogida será el catalán de acuerdo con el artículo 6 del Estatuto de Autonomía de Cataluña y con el modelo lingüístico y educativo. A su vez, dispone que el servicio de acogida garantizará el aprendizaje en primer lugar de la lengua catalana, y que se facilitará la adquisición de competencias lingüísticas en lengua castellana siempre que la persona lo requiera para completar su proceso de acogida.

Estos planteamientos fueron enteramente respaldados por el Documento de Bases de la Ley de Acogida. En él se afirma que el objetivo del servicio de primera acogida es dotar al titular de las mismas competencias lingüísticas básicas en ambas lenguas oficiales (catalán y castellano), pero se recomienda que el contenido ofrecido por este servicio sea, de forma general, en lengua catalana. Y ello con el propósito de equiparar las competencias lingüísticas de los titulares en ambas lenguas oficiales, así como para tener un proceso de acogida contextualizado en Cataluña a través del uso de su lengua propia, transmitiendo el mensaje de deseo de permanencia del proyecto migratorio.

Finalmente, todo ello se plasmó en el artículo 9 de la Ley de Acogida que se refiere a las “Competencias lingüísticas básicas”, el único precepto de toda la Ley que ha recibido un recurso de inconstitucionalidad. El 13 de agosto de 2010 la entonces Defensora del Pueblo en funciones, M^a Luisa Cava de Llano, interpuso un recurso de inconstitucionalidad contra los apartados 2, 4 y 5 del artículo 9 de la Ley de Acogida catalana, y ello por invadir estos preceptos competencias exclusivas reservadas al Estado en el artículo 149.1.2 CE y por establecer el uso preferente del catalán sobre el castellano, contraviniendo el artículo 3 CE. El recurso fue admitido a trámite el 27 de septiembre de 2010 pero en enero de 2014 todavía no había sentencia al respecto, como ya se adelantaba más arriba.⁷⁴

⁷⁴ Recurso núm. 2/2010, de 13 de agosto de 2010, en relación con el artículo 9, apartados 2,4 y 5, de la Ley 10/2010, de 7 de mayo, de acogida de las personas inmigradas y de las regresadas a Cataluña. Pueden consultarse las alegaciones a este recurso de inconstitucionalidad tanto por parte del gobierno autonómico como de su Parlamento, así como el posicionamiento de la Mesa de Ciudadanía e Inmigración, en la página web oficial de la Generalitat de Cataluña.

3.5-Algunas comparaciones con los modelos europeos

Es posible extraer algunas conclusiones, aunque todavía embrionarias, sobre las similitudes y diferencias existentes entre los cursos introductorios y de idioma para inmigrantes tal como han sido concebidos en Cataluña y en las otras Comunidades. A falta de desarrollo reglamentario en esta Comunidad Autónoma, la tarea resulta complicada, pero se verá que son precisamente los aspectos diferenciadores entre el modelo catalán y los de otros territorios de España, lo que más lo acerca a los sistemas europeos, salvando las distancias que ya se han comentado anteriormente.⁷⁵ Resumidamente, las principales similitudes entre los programas formativos tal como parecen estar pensados en Cataluña con los otros programas regionales visitados serían la gratuidad de los mismos, su carácter estrictamente voluntario, los colectivos a los que van dirigidos y los problemas derivados del hecho de ser su implementación una novedad recientísima en nuestro ordenamiento jurídico.

En Cataluña, al igual que en el resto de territorios autonómicos, existían ya cursos de idioma para extranjeros mucho antes de las reformas de la Ley y el Reglamento de Extranjería, pero no estaban enfocados a servir como instrumento con eficacia jurídica para facilitar las renovaciones de sus autorizaciones de residencia o la obtención de la autorización de residencia por arraigo o de la nacionalidad española. Es decir, el objetivo integrador de los cursos formativos para inmigrantes no estaba ligado a una consecuencia jurídica de acceso a un determinado estatus administrativo. Esta nueva finalidad se reproduce y se recoge, como se ha estudiado, en la Llei d'Acollida a través del mecanismo derivado de la participación en los Servicios de primera acogida. Pero también, de la misma forma que en el resto de Comunidades, existe un desconocimiento generalizado de este programa y de los beneficios legales de su seguimiento. Desde el gobierno autonómico se han realizado algunas actividades puntuales (aunque insuficientes) para promover su conocimiento y advertir que la asistencia a los cursos puede evitar situaciones de irregularidad sobrevenida al facilitar la renovación de los permisos de residencia.

⁷⁵ El propio Departamento de Bienestar Social y Familia de Cataluña advierte en su página web que mientras no se haya desplegado el reglamento de la Ley de Acogida, puede aportarse la documentación que el interesado/a considere oportuna para acreditar el grado de integración, y pone como ejemplo los cursos de catalán, asistencia a sesiones de acogida, inserción socio-laboral, etc.

Los cursos son voluntarios, como no puede ser de otra manera al venir establecido así por la legislación nacional. Su realización no supone un requisito *sine qua non* para la obtención y conservación de los permisos de residencia temporales, ni para los permanentes o de larga duración, a diferencia de lo que ocurre en otros países de nuestro entorno. Esta característica fundamental determina la inexistencia de sistemas de sanciones o gravámenes en caso de incumplimiento, inasistencia a las clases o no superación del curso, ni afecta de ningún modo al sistema de derechos sociales de los inmigrantes. Contrariamente a lo que ocurre en Holanda, Alemania o Francia, lo peor que puede ocurrir es la no obtención del Certificado.

Otra característica común es la gratuidad de la formación y, por ende, su sistema de financiación en el que la totalidad de los fondos son de origen público. Es cierto que los cursos de idioma que ofrece el Consorcio para la Normalización Lingüística (CPNL) cuestan dinero en general, sin embargo, existen diversos cursos iniciales denominados “de acogimiento lingüístico” que son gratuitos. Y finalmente, los destinatarios de los cursos también es un aspecto común entre los diferentes modelos autonómicos en España que nos distancia del concepto en la UE. En los servicios de primera acogida pueden inscribirse tanto extranjeros comunitarios como no comunitarios, en situación administrativa regular o irregular. Ocurriría lo mismo en cuanto a la oferta de cursos voluntarios de los cuatro países europeos analizados, pero no en cuanto a los de carácter obligatorio, pues estos únicamente se contemplan para extranjeros nacionales de terceros países residentes legales.⁷⁶

Por ahora, y a falta de que el futuro reglamento autonómico desarrolle y concrete los aspectos legales, podemos decir que la principal característica que diferencia el modelo catalán de los otros modelos regionales y lo acerca a los europeos es una: el contenido de los cursos. La Ley de Acogida establece que el contenido mínimo de las acciones formativas comprende las competencias lingüísticas básicas, conocimientos laborales y conocimiento de la sociedad catalana y de su marco jurídico. La alta valoración del nivel de idioma y la importancia de la formación lingüística es el elemento que diferencia claramente a Cataluña del resto de Autonomías en España y que acerca de algún modo su modelo al que se implanta progresivamente en la UE.

El Documento de Bases de la Ley de Acogida señalaba la formación lingüística como el más importante de los esfuerzos de acogida para los gobiernos de toda Europa,

⁷⁶ JUBANY BUCCELLS, O; GÜELL, B; DAVIS, R. (2011). Op. cit, pp. 10.

puntualizando que la correcta evaluación inicial de las competencias de la persona titular y la prestación de los recursos adaptados a ésta resultarían claves para el éxito. Decía también que los niveles de competencia lingüística adquiridos deberían acreditarse en un formato reconocido por las instituciones educativas y las empresas para facilitar el acceso al mercado de trabajo y a otras posibilidades formativas.

El artículo 9 de esta ley, sobre el que todavía está pendiente de resolución un recurso de inconstitucionalidad, es el que regula las competencias lingüísticas básicas. Según la norma, la persona titular del derecho de acceso al servicio de primera acogida debe alcanzar las competencias en catalán y en castellano a lo largo del proceso de integración en la sociedad catalana, y siempre que sea posible, mediante el Consorcio para la Normalización Lingüística. El nivel mínimo que debe lograrse en referencia al MCERL se fijará próximamente en el reglamento. Los aspectos que principalmente motivaron el recurso de inconstitucionalidad interpuesto en agosto de 2010 fueron tres. Por un lado, la prevalencia del catalán sobre el castellano tanto en la formación ofrecida en los servicios de primera acogida, como en el hecho de considerarla la lengua vehicular de la formación y la información. Por otro, el establecer la ley que el aprendizaje lingüístico ofrecido por los servicios de primera acogida empezaría, en todo caso, por la adquisición de las competencias básicas en lengua catalana. Y finalmente por considerar que la formación en castellano solo se ofrecería, terminada la formación en catalán, en caso de solicitarlo las personas que hubieran alcanzado las competencias básicas en lengua catalana.

Es importante señalar que los cursos no se dan exclusivamente en catalán, sino que el Consorcio para la Normalización Lingüística, que es el responsable de impartirlos, incorpora en sus materiales didácticos la lengua de origen de los asistentes. En concreto, existe temario para hablantes de chino, rumano, árabe, tamazight y urdu. Ello redundará, en la práctica y contrariamente a lo que veíamos en la Comunidad Valenciana y la Comunidad de Madrid, en un incremento de su eficacia y en un aumento de las garantías de aprendizaje, al estar perfectamente reglado y sistematizado todo el itinerario formativo. De la misma manera, la existencia de exámenes o pruebas estandarizadas, aunque exclusivamente en los cursos de idioma y no en la parte cívica, también acerca el modelo catalán a los modelos europeos.

Entrando en la utilidad de la evaluación de las competencias lingüísticas fuera del aula de aprendizaje, es decir, no con una finalidad de progreso personal y social sino

con el solo fin de restringir el acceso a la residencia permanente o a la nacionalidad (o el acceso a un informe positivo sobre esfuerzo de integración), hay que hacer algunas matizaciones. En principio, no debería tratarse de un proceso diferente en los aspectos técnicos al que se sigue para otro tipo de alumnos (enseñanza regular), unido a que los métodos de evaluación deberían ser diseñados, administrados y supervisados por entidades públicas para evitar las posibles malas prácticas de ciertas instituciones privadas. Debería realizarse al margen de criterios políticos y de cuestiones como la ciudadanía o la residencia. Deberían ser pruebas gratuitas o asequibles y centrarse no en las supuestas características socioculturales de los destinatarios sino en variables como: los diferentes usos que pueden hacer de las destrezas lingüísticas, los niveles de dominio previo de lectoescritura, los conocimientos generales y académicos y las necesidades comunicativas. Por último, deberían ser pruebas orientadas a indicar perfiles de competencia (dominio de las diferentes habilidades de la lengua) más que a niveles generales de competencia. Si no se tienen en cuenta estas consideraciones es fácil caer en el despropósito de evaluar una enseñanza para la que no existe un currículum, ni orientaciones claras, ni estándares de formación del profesorado.⁷⁷

Finalmente, y en relación con la previsión legal de establecer servicios de primera acogida en el exterior, aunque el grueso de los servicios se prestará en Cataluña la Ley de Acogida también prevé ofrecerlos en el extranjero en los casos de flujos de entrada regularizados vinculados a la contratación en origen y, sobre todo, a los procesos de reagrupación familiar. Ya veíamos que es una obligación de las administraciones garantizar la disponibilidad del servicio para las personas que todavía no se hallan en territorio catalán a partir del momento en que obtienen una autorización administrativa de residencia o estancia para un periodo superior a noventa días. De esta manera, la ley autonómica reitera la necesidad de que las personas inmigradas lleguen a Cataluña con una situación administrativa regular, poniendo especial énfasis en el hecho de que la acogida, como servicio, pueda prestarse ya desde las oficinas en el exterior. También se establece que fuera del territorio de Cataluña corresponde informar a las oficinas catalanas en el exterior, directamente o mediante la colaboración con la Administración General del Estado, pero lo cierto es que el despliegue de estas oficinas

⁷⁷ VILLALBA MARTÍNEZ, F. (2011): «La evaluación en el aprendizaje de lenguas por inmigrantes», en BALLANO, I. (coord.) *Evaluar la competencia lingüística del alumnado inmigrante*, III Jornadas sobre Lenguas, Currículo y Alumnado Inmigrante, Universidad de Deusto.

se encuentra suspendido en este momento y no constituye precisamente una prioridad política del gobierno autonómico.⁷⁸

4-Andalucía. La autoorganización de los municipios como regla general.

Al igual que en las otras tres Comunidades analizadas, en Andalucía el instrumento por el que se rigen las políticas de integración de inmigrantes, el *II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía 2006-2009*, está prorrogado desde entonces a falta de una edición posterior. La falta de continuidad en estos documentos marco demuestra que la inmigración ha pasado de ser un tema absolutamente prioritario y políticamente visible, a ser una cuestión molesta y residual que hay que disimular a toda costa. Sin embargo, esta Comunidad fue en su momento, junto con Madrid y Cataluña, de los primeros territorios en reaccionar ante la nueva situación que se estaba viviendo en España, donde se había pasado de, aproximadamente, un millón de inmigrantes extranjeros en el año 2000 a más de cuatro millones en 2007, convirtiéndonos en el principal país receptor de inmigración de la Unión Europea.⁷⁹

Andalucía ha tenido presente, desde siempre, que la principal responsabilidad en materia de inmigración concierne a la Administración del Estado, sin olvidar que existen una gran cantidad de competencias y funciones íntimamente ligadas a diversos aspectos del hecho migratorio que corresponden, a su vez, a diferentes niveles del poder político. La Junta tiene atribuidas, por mandato constitucional y estatutario, competencias que se refieren a servicios y funciones básicas para el bienestar de los ciudadanos, como la asistencia sanitaria, la educación, la vivienda, los servicios sociales, las políticas de igualdad, de atención al menor o de juventud, por citar las más notables. Los Ayuntamientos, a su vez, tienen competencias decisivas para el alojamiento y la vivienda, los servicios sociales comunitarios y la Policía Local, entre

⁷⁸ Algunas de las bases para el diseño de los programas formativos dirigidos a inmigrantes en Cataluña se gestaron en un Congreso celebrado en Barcelona en 2007 donde se trató, entre otras cuestiones, de los modelos de acogida en Alemania, Francia y los Países Bajos. Ver Departamento de Acción Social y Ciudadanía (2007): *Congrés Internacional sobre l'Acollida de les persones nouvingudes*. Colección Ciudadanía e Inmigración nº 2, Secretaria per a la Immigració, Generalitat de Catalunya. Barcelona, 24-26 octubre 2007.

⁷⁹ AJA FERNÁNDEZ, E; ARANGO VILA-BELDA, J; OLIVER I ALONSO, J. (Dir.) (2012): *La hora de la integración*. Anuario de la inmigración en España (edición 2011). Barcelona, Fundación CIDOB.

otras. Y todo ello teniendo en cuenta que se trata de una materia sobre la que existen Acuerdos y Recomendaciones de la propia Unión Europea que no pueden ser obviados a la hora de abordar su tratamiento.

Ha sido esta una de las principales razones por las que una preocupación constante del gobierno andaluz ha sido la coordinación y la colaboración entre todos los niveles administrativos (estatal, autonómico, provincial y local), lo que ha venido igualmente determinado por la enorme desigualdad cualitativa y cuantitativa del fenómeno migratorio en las ocho provincias andaluzas. Siendo esta región consciente de la necesidad de proporcionar respuestas conjuntas, serias y efectivas en esta materia, aún cuando algunos de los instrumentos para lograrlo no estaban en sus manos, y dando por hecho que lo racional y lo necesario no siempre es lo posible, Andalucía ha basado sus políticas de integración de inmigrantes en procurar el máximo consenso entre las diferentes administraciones públicas dentro de su territorio, y entre todos los departamentos o consejerías que integran su gobierno. Todo ello procurando mantener un diálogo constante con los agentes sociales, el tercer sector y la sociedad civil para que el resultado fuera una política migratoria construida entre todos y basada en el acuerdo. El I Plan Integral para la Inmigración en Andalucía 2001-2004 lo definió como una “estrategia de integralidad”, y en ella fundamentó la propia necesidad de la existencia de un plan.⁸⁰

Este primer Plan no partía de cero, sino que su principal pretensión fue articular, mediante aquella nueva estrategia, lo que ya se había puesto en marcha, pues la Junta de Andalucía venía desarrollando políticas referidas a la inmigración desde hacía años. Ya la Evaluación del I Plan Andaluz de Servicios Sociales incluía la estimación de las medidas referidas a la política de inserción social de la población inmigrante, y Consejerías como Educación y Salud venían aplicando medidas para las respectivas prestaciones de los servicios educativos y sanitarios a los inmigrantes, por citar algunos ejemplos. De esta manera, se procuró que el Plan convergiera con otros Planes sectoriales con los que tenía conexiones evidentes, tales como el II Plan Andaluz de Salud, el Plan para la atención educativa del alumnado inmigrante, el II Plan Andaluz de Drogas y Adicciones y el I Plan Integral de la Infancia.

⁸⁰ SOLER SÁNCHEZ, M. (2009): «El modelo andaluz de integración de las personas inmigrantes: un ejemplo de transversalidad y coordinación», en CATALÀ I BAS, A. *et al. La integración de la población inmigrante en el marco europeo, estatal y autonómico español*, Madrid, Iustel, pp. 391-413.

Otra de las características de aquel primer Plan, reforzada si cabe en el segundo, fue la de entender que la integración bilateral de inmigrantes y sociedad receptora solo sería posible si se sustentaba en el principio de normalización. Razón por la que se optó desde el inicio, como luego se verá con respecto a los cursos cívicos, por no establecer dispositivos especiales para la acogida, cualquiera que fuera la situación administrativa del extranjero. Se trataba, por el contrario, de utilizar los servicios ordinarios — educativos, sanitarios o sociales— reforzándolos si fuera preciso, con el fin de favorecer la integración gradual desde el momento de la llegada. Y la respuesta que dio la Junta en 2001 y mantiene hasta el día de hoy fue la de ofrecer a los inmigrantes las redes normalizadas de los servicios educativos, sanitarios, etc., mejorándolos e incrementándolos para no provocar una merma de la oferta en la población de acogida.⁸¹

Otra de las características que destaco tanto del primero como del segundo Plan Integral, por estar relacionada con otro de los apartados de esta investigación y por diferenciarlos de los de otras CCAA, es la de su permanente seguimiento —expresado en documentos técnicos de seguimiento de carácter anual—, y por haber realizado una evaluación externa comprensiva de los cuatro años de vigencia de ambos Planes. La inclusión en cada medida de indicadores precisos y mesurables de cumplimiento y su exhaustivo análisis posterior, proporcionó la necesaria credibilidad y solvencia a las conclusiones y recomendaciones que año tras año (hasta el 2009) permitieron adecuar las políticas migratorias a la realidad.

4.1-Antecedentes

Esta Comunidad Autónoma aprobó la reforma de su Estatuto de Autonomía (EAA) con la Ley Orgánica 2/2007 de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. En sus artículos 10.3.17 y 37.1.9, reconoce expresamente la relevancia del hecho migratorio, estableciendo como objetivo básico y como principio rector de las políticas públicas la integración social, económica, laboral y cultural de los inmigrantes, y contemplando

⁸¹ MORENO MAESTRO, S. (2010): *Políticas de integración y derechos culturales. Los planes de inmigración de la Junta de Andalucía*. Alteridades, vol. 20 (40), pp. 35-48.

como destinatarias de las políticas públicas y titulares de derechos y deberes a todas las personas con vecindad administrativa en Andalucía.

Veíamos en el capítulo segundo de este trabajo que esta norma contiene —dentro del Título dedicado a las competencias— un precepto que lleva por título “Inmigración”, y se analizaban todas las implicaciones de su contenido. El artículo 62 dispone que corresponde a esta Comunidad Autónoma las políticas de integración y participación social, económica y cultural de los inmigrantes, en el marco de sus competencias, sin hacer expresa mención al carácter exclusivo o compartido.

Supuso esta reforma un claro avance con respecto al anterior texto estatutario, en el que no se hacía referencia a esta materia por la distinta realidad migratoria existente en su momento. Sin embargo, la redacción del nuevo EAA no modificó el sistema competencial en materia de políticas de integración sino que, sencillamente, concedió rango estatutario al reparto competencial que ya venía aceptándose y desarrollándose previamente. En puridad, se trataba de reconocer las consecuencias competenciales de los diversos títulos autonómicos sobre el hecho migratorio, ya que las políticas de integración de inmigrantes competen a las CCAA —aunque no lo diga expresamente su Estatuto— en virtud de los títulos sectoriales que tienen atribuidos.

Cuestión distinta es la competencia ejecutiva en materia de autorizaciones laborales para extranjeros, que ha sido convenientemente tratada en el Capítulo II, pero que en Andalucía no se ha desplegado a pesar de haberla previsto su norma institucional básica en casi idénticos términos a como lo hizo Cataluña en su Estatuto. Esta es la principal razón por la que, como a continuación se verá, la reforma del Estatuto no supuso en Andalucía variaciones destacables en cuanto al modelo orgánico y funcional de distribución de competencias entre los respectivos organismos autonómicos, y ello aunque por un breve espacio de tiempo el departamento encargado de coordinar las políticas migratorias se trasladara de la Consejería de Gobernación (en la que había permanecido durante dos legislaturas y media) a la de Empleo.

La atención a la población inmigrante, el apoyo a la integración social y laboral de la inmigración, las relaciones con comunidades y entidades asociativas de residentes foráneos y el impulso de actuaciones coordinadas en todos los ámbitos de intervención administrativa de los gobiernos autonómicos en materia de primera acogida e integración, son competencias que asumen uno u otro departamento o Consejería, en unos casos de manera muy visible y en otros como atribuciones de carácter secundario.

Su adscripción a un departamento concreto dependerá de cómo esté orgánicamente configurado el gobierno autonómico y cuáles sean las materias competenciales específicas en las que se considera que deben ubicarse las políticas públicas de integración de las personas inmigradas.⁸² La mayor o menor importancia que se le dé a esta materia puede obedecer, aunque no siempre, al porcentaje de extranjeros empadronados en un determinado territorio en relación con el número total de habitantes, y el encuadrarse en una u otra Consejería suele atender a planteamientos o programas políticos de diversa índole.

Tras las elecciones al Parlamento de Andalucía del 12 de marzo del año 2000, la Consejería de Gobernación asumió las competencias en materia de coordinación de políticas migratorias,⁸³ y lo hizo a través de la Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias, de nueva creación, a la que se adjudicaron las funciones de impulso y coordinación de las políticas públicas de las distintas Consejerías en atención a las consecuencias sociales de los fenómenos migratorios de cualquier origen. El hecho de incluir esta competencia en un departamento cuyas funciones de desarrollo general, coordinación y control de la ejecución de la política del Consejo de Gobierno tenía un carácter eminentemente transversal, fue una cuestión muy aplaudida en todos los círculos directa o indirectamente relacionados con este ámbito, y que situó a Andalucía a la cabeza del resto de CCAA por su visión vanguardista y altamente comprometida de la inmigración. Poco después, en 2001, la Junta de Andalucía asumió esta materia como una de sus prioridades políticas, y el Consejo de Gobierno elaboró y presentó el I Plan Integral para la Inmigración y lo ofreció a la consideración del Parlamento, de las Corporaciones Locales, del Foro Andaluz de la Inmigración y del conjunto de la sociedad andaluza para que pudiera ser el instrumento útil que la importancia y trascendencia del tema merecían. Su elaboración arrancó de la voluntad de atribuir la coordinación de estas políticas a un departamento de carácter horizontal —la Consejería de Gobernación— y de constituir un órgano permanente de coordinación como fue la

⁸² ANDREO TUDELA, J.C. *et al.* (2012): *Hacia la gestión integrada de la inmigración y la extranjería desde una perspectiva multinivel. Una aproximación desde el caso de Andalucía*. Programa Euroempleo, Estudio cofinanciado por el Servicio Andaluz de Empleo y el Fondo Social Europeo, noviembre 2012.

⁸³ Decreto del Presidente 6/2000, de 28 de abril, sobre reestructuración de Consejerías (BOJA nº 50, de 29/04/00).

Comisión Interdepartamental de Políticas Migratorias, creada por el Decreto 382/2000, de 5 de septiembre.⁸⁴

Esta Comisión, que funciona hoy en día, es un órgano asesor de la Administración de la Junta de Andalucía integrada por los Directores Generales de todos los organismos autonómicos con competencias relacionadas con la inmigración, y vino a sustituir a la anterior Comisión Interdepartamental de Extranjería, que había reemplazado, a su vez, a la Comisión Interdepartamental de Asuntos Migratorios, creada en 1991, cuando las competencias recaían en la Dirección General de Políticas Migratorias, adscrita entonces a la Consejería de Asuntos Sociales.

La coordinación de las políticas públicas de integración de inmigrantes permaneció durante dos legislaturas y media en la Consejería de Gobernación, desarrollándose durante diez años un importante entramado de organismos públicos y otras estructuras administrativas que, en perfecta coordinación con los agentes sociales, el mundo asociativo y la sociedad civil, hizo de Andalucía el ejemplo donde se miraban el resto de territorios en lo que a políticas migratorias se refería. En estos años se elaboraron los dos Planes Integrales de Inmigración y se pusieron en marcha —alcanzando sus cotas máximas de funcionamiento y relevancia política y social— la mayoría de órganos que veremos en el apartado siguiente.

Tras las elecciones al Parlamento andaluz de 9 de marzo de 2008, un año después de que se aprobara la reforma estatutaria, se decidió mantener la Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias en la Consejería de Gobernación,⁸⁵ pero una nueva reestructuración del gobierno autonómico en marzo de 2010 desplazó este organismo a la Consejería de Empleo, conservando exactamente las mismas funciones.⁸⁶ Este hecho, que dejó en suspenso la elaboración del III Plan Integral de Inmigración, se produjo un año después de que el Reglamento de Extranjería fuera modificado por el Real Decreto 1162/2009, de 10 de julio, y que tenía la finalidad de adaptar la regulación de los procedimientos de autorización inicial de residencia y

⁸⁴ Decreto 382/2000, de 5 de septiembre, por el que se crea la Comisión Interdepartamental de Políticas Migratorias (BOJA nº 111, de 26/09/00).

⁸⁵ Decreto 191/2008, de 6 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Gobernación (BOJA nº 92, de 09/05/08).

⁸⁶ Decreto 136/2010, de 13 de abril, por el que se aprueba la estructura orgánica de la Consejería de Empleo y del Servicio Andaluz de Empleo (BOJA nº 71, de 14/04/10).

trabajo de los extranjeros a los requerimientos derivados del traspaso de la competencia ejecutiva reconocida por los Estatutos de Autonomía catalán y andaluz.

Por otro lado, las reuniones de la Comisión bilateral Cataluña-Estado para el traspaso de competencias en materia de autorizaciones de trabajo habían culminado con el Real Decreto 1463/2009, de 18 de septiembre, y ya había entrado en vigor la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, que modificó profundamente la Ley de Extranjería. Todo ello circunstancias que, en aparente consonancia con el enfoque recogido en el texto del nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía, contribuyeron a que la Junta optara por considerar las políticas migratorias como una materia que debía entenderse vinculada al mercado de trabajo, adscribiendo la Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias a la Consejería de Empleo.

Sin embargo, decidida ya esta Comunidad a no desplegar la competencia ejecutiva recogida en el artículo 62 EAA, tras las elecciones al Parlamento de 25 de marzo de 2012 desplaza de nuevo la Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias adscribiéndola esta vez a la Consejería de Justicia e Interior.⁸⁷ Este movimiento ha tenido varias lecturas desde distintos ámbitos de la política y la sociedad andaluza. Desde el Gobierno se argumentó que la inmigración volvía, de alguna manera, a ocupar el lugar que tenía cuando estaba en Gobernación, desde el momento en que este departamento asumió el papel —y la mayoría de competencias— que tenía atribuidas aquella Consejería, que desaparecía como tal. Pero a su vez creó un evidente malestar entre instituciones y organizaciones sociales.

El Defensor del Pueblo reclamó en su día a la Junta que se diera una explicación al respecto, al entender que, según recoge el Estatuto de Autonomía, estas políticas podrían estar asignadas a Bienestar Social, sin menoscabo de Empleo, ya que se trata del colectivo más afectado por la crisis laboral. Por su parte, la asociación Andalucía Acoge y la ONG Pro Derechos Humanos de Andalucía criticaron duramente que se asociara inmigración con Justicia y, sobre todo, con Interior. Argumentaron estas entidades que la Justicia ya es un elemento de difícil encaje, porque las competencias autonómicas en la materia son puramente de logística (aprovisionamiento de inmuebles, asignación de funcionarios, etc.).

⁸⁷ Decreto 148/2012, de 5 de junio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Justicia e Interior (BOJA nº 115, de 13/06/12).

Pero todavía más extraño es que se aporte una visión de la inmigración desde el punto de vista de la seguridad al vincularla con Interior.

Desde algunos sectores se había apostado por la Consejería de Presidencia e Igualdad, al entender que se trata de un colectivo que parte con una merma de derechos. Por su parte, los sindicatos UGT y CCOO lamentaron que Empleo hubiera perdido estas competencias y censuraron igualmente la decisión de la Junta. Consideraron que se trataba de un paso atrás, al entender que el problema de la inmigración es una cuestión de empleo y servicios sociales, y que el tratamiento no ha de ser policial o de juzgados “como si se tratara de delincuentes”. Como quiera que sea, lo incuestionable es que la competencia en materia de políticas de integración de inmigrantes responde, generalmente, a puros intereses políticos, y hoy por hoy está claro que se trata de una cuestión que no interesa visibilizar demasiado. Si ese era el objetivo, en Andalucía se ha conseguido.

4.2-El diseño institucional de los espacios de coordinación en materia de políticas migratorias

Para un mejor entendimiento de cómo se ha articulado en Andalucía todo el sistema concerniente a los cursos introductorios y de idioma para inmigrantes, es conveniente conocer el primigenio diseño institucional de los espacios de coordinación en materia de políticas migratorias en esta región. Si bien es cierto que, en la actualidad, algunos de los órganos que se describen a continuación carecen de la entidad que tuvieron en su origen o incluso han desaparecido, el estudio de su evolución es importante en tanto que determinante para el resultado final de las estructuras administrativas y de la normativa vigente.

Como ya se ha visto, el organismo responsable de la creación y gestión de políticas de acomodación de extranjeros sigue siendo la Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias, que actualmente pertenece a la Consejería de Justicia e Interior. La Junta de Andalucía puso todo su empeño en la coordinación interadministrativa en materia de integración de inmigrantes, lo que se reflejó en su día en el hecho de adscribir esta materia competencial —de carácter eminentemente transversal— a la Consejería de Gobernación, marcando de este modo la diferencia con respecto al resto de territorios autonómicos.

El Plan integral para la Inmigración de Andalucía 2006-2009, prorrogado hasta la fecha a falta de una posterior edición, marcó la diferencia con respecto al anterior en el hecho de apostar por una mayor implicación territorial. En él se planificaron las actuaciones en el ámbito provincial, se dotó de más recursos a los Ayuntamientos y se adecuaron las medidas a las circunstancias concretas de cada territorio. Este documento contiene un importantísimo apartado que enfatiza este aspecto y lo hace destacar por encima de otros planes autonómicos. Lleva por título “Espacios de coordinación” y explica pormenorizadamente el diseño institucional de los espacios de coordinación en materia de políticas migratorias en esta Comunidad.

Se ciñe este punto de la investigación al estudio de la estructura administrativa tal y como se diseñó entonces, pues actualmente es posible afirmar que los numerosos cambios políticos y administrativos acontecidos, unido a la coyuntura de crisis económica, han “puesto el freno” al enfoque vanguardista y pionero al que Andalucía nos tenía acostumbrados en esta materia.

Los espacios de coordinación, desarrollados en el Capítulo IV del Plan, son instrumentos para el consenso, seguimiento e impulso de las propuestas entre las distintas instituciones y otros agentes sociales y económicos. Algunos de estos ámbitos de trabajo conjunto en Andalucía se encontraban ya bastante desarrollados cuando se puso en marcha el II Plan Integral, como fue la Comisión Interdepartamental o el Foro Andaluz de la Inmigración. Vamos a ver cada uno de ellos.

La Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias fue creada por el Decreto 138/2000 y entre sus principales funciones está la de impulsar y coordinar las políticas públicas de las distintas Consejerías en atención a las consecuencias sociales de la realidad migratoria, la de coordinar las actuaciones que al respecto se aborden en los ámbitos sanitario, social, cultural, educativo y en cualquier otro ámbito de intervención sobre la realidad migratoria, la de planificar la actuación de la Administración de la Junta de Andalucía al respecto y la evaluación permanente de sus resultados, la de fomentar la convivencia social, cultural y religiosa de todas las personas, la de estudiar la evolución de la migración como realidad social, y la de

coordinar las actuaciones y relaciones con otras Administraciones Públicas y con la sociedad civil en lo referente a la incidencia de la realidad migratoria.⁸⁸

La Comisión Interdepartamental de Políticas Migratorias, como órgano de asesoramiento a la Administración de la Junta de Andalucía, ha venido funcionando durante estos años en dos ámbitos diferenciados, por un lado la Comisión política y, por otro, la Comisión técnica. Este órgano de coordinación fue creado por el Decreto 382/2000 y modificado por el Decreto 116/2005. Sustituye a la Comisión Interdepartamental de Extranjería adscrita a la Consejería de Asuntos Sociales y, debido a la modificación de competencias que se realizó con posterioridad y que se plasmó en el Decreto 138/2000, hubo que adecuar su composición a las nuevas competencias. Esta Comisión tiene las siguientes funciones:

-Promover la coordinación e impulso de las actuaciones en materia de migración que en el ámbito de sus competencias mantienen las Consejerías de la Administración de la Junta de Andalucía.

-Informar sobre las repercusiones de la normativa vigente en materia de derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, en las competencias propias de la Junta de Andalucía.

-Proponer las medidas necesarias para el desarrollo y aplicación de la normativa vigente en relación con los procesos migratorios en Andalucía.

-Elaborar propuestas para su elevación a las distintas Administraciones Públicas en relación con la situación y problemática de los extranjeros en Andalucía.

El Foro Andaluz de la Inmigración, creado por el Decreto 453/1996 y modificado por el Decreto 55/2001, y por el Decreto 283/2011⁸⁹, se define como un órgano de consulta, representación y participación en el ámbito de las políticas para la inmigración y la diversidad cultural adscrito a la Consejería competente en materia de coordinación de políticas migratorias. Tiene por objeto establecer un cauce de participación y debate de todos los agentes sociales implicados en el hecho migratorio, para promover la integración social de los inmigrantes de origen extranjero residentes en Andalucía. Está integrado por una Presidencia, tres Vicepresidencias y treinta y tres

⁸⁸ Decreto 138/2000, de 16 de mayo, por el que se aprueba la Estructura Orgánica de la Consejería de Gobernación (BOJA nº 59, de 20/05/00).

⁸⁹ Decreto 283/2011, de 4 de octubre, por el que se modifica el Decreto 55/2001, de 26 de febrero, por el que se regula el Foro Andaluz de la Inmigración (BOJA nº 209, de 25/10/11).

Vocalías que representan a las Administraciones Públicas con competencias que afecten al colectivo inmigrante, así como a las organizaciones sociales y empresariales y a entidades sin fines lucrativos, que tengan entre sus objetivos la integración y la promoción de los inmigrantes en los distintos ámbitos de la sociedad.

Actualmente le corresponden las siguientes funciones: facilitar el diálogo y la comunicación entre el colectivo inmigrante y la sociedad de acogida; formular propuestas y recomendaciones tendentes a promover la integración social de los inmigrantes; recabar y canalizar propuestas de las organizaciones sociales que trabajan con inmigrantes para su discusión y asunción, en su caso, por parte de las Administraciones Públicas; conocer los programas y actividades que se llevan a cabo en materia de inmigración por todas las Administraciones competentes; promover estudios e investigaciones sobre la integración social de los inmigrantes de origen extranjero y presentar propuestas sobre políticas de integración social del colectivo; actuar como órgano activo de lucha contra el racismo, la xenofobia y por la tolerancia, haciendo campaña activa en los medios de comunicación sobre la imagen del inmigrante; favorecer con iniciativas propias la mejora de las relaciones interétnicas y la difusión de las distintas culturas presentes en Andalucía; y mantener contactos e intercambios con otros órganos análogos, de ámbito local, autonómico, nacional e internacional, sin perjuicio estos últimos de lo que corresponda a la Administración General del Estado.

Tanto en la Comisión Interdepartamental de Políticas Migratorias como en el Foro Andaluz de la Inmigración se han producido encuentros durante los años pasados entre los tres principales actores del proceso: la Administración Pública (central, autonómica, provincial y local), la sociedad de acogida y la población extranjera e inmigrante. La importancia de la colaboración estatal en el proceso es innegable, ya que el ejercicio de las competencias de las demás Administraciones depende, generalmente, del enfoque que se haga desde el marco jurídico estatal y, al mismo tiempo, desde la financiación de los planes estratégicos en los distintos territorios. Es fundamental también la colaboración con la Administración local, al convertirse en un factor esencial en el II Plan debido a la provincialización del mismo.⁹⁰

⁹⁰ BLÁZQUEZ RODRÍGUEZ, I. (Coord) (2009): *Competencias y estrategias de las CCAA en materia de inmigración: una visión desde la CA de Andalucía*. Sevilla. Junta de Andalucía. Consejería de Empleo.

Pero siendo éstas las estructuras más consolidadas, existen además otros espacios e instrumentos que han sido utilizados en casos particulares y promovidos según la naturaleza y objeto del proceso de trabajo que ha originado las necesidades de coordinación. El II Plan Integral distingue entre el ámbito local y provincial.

En el ámbito local encontramos las Comisiones Bilaterales de Seguimiento de Convenios entre las Corporaciones Locales y la Junta de Andalucía. Esta fórmula ha sido esencial en la estrategia seguida, y ello desde el momento en que las políticas de integración de inmigrantes se han encuadrado en los Planes Provinciales de Políticas Migratorias, donde las Corporaciones Locales han supuesto un elemento esencial de dinamización.

En el ámbito provincial, los Coordinadores provinciales desempeñan un importante papel en la organización del entramado administrativo y, en concreto, en lo referente a la tramitación de los informes sobre esfuerzo de integración, como se verá en el siguiente apartado. Actualmente estas Coordinaciones provinciales se ubican en las Delegaciones del Gobierno de la Junta de Andalucía, en cada una de las ocho provincias y forman, a su vez, la Comisión intraprovincial, donde analizan y coordinan sus actuaciones.

Por otra parte, los Planes Provinciales de Inmigración han pretendido ser una solución a la necesidad de respuestas acordes con los ámbitos de gestión de los programas y medidas que desarrolla la Junta de Andalucía en la mayoría de sus actuaciones. Esta región cuenta con una distribución muy desigual del hecho migratorio en cada una de sus ocho provincias, realidad que necesita respuestas concretas que permitan resolver los problemas. Estos planes menores contaron con un marco de referencia común, definido y estable, que fue el II Plan Integral para la Inmigración 2006-2009, pero su visión más reducida hizo posible adaptar los programas y medidas a la dimensión territorial de la materia.

Los Foros Provinciales de Inmigración, en consonancia con los planes provinciales, se concibieron como espacios de participación, debate y reflexión sobre el fenómeno migratorio para todos los actores sociales representativos en las provincias, y su impulso y potenciación constituyó uno de los objetivos específicos del Plan autonómico. Se trata de órganos colegiados de consulta, representación y participación a nivel provincial, en el ámbito de la política social para inmigrantes y están adscritos a la Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía de la provincia correspondiente. Se

encuentran regulados en el Decreto 202/2005, de 27 de septiembre, por el que se crean y regulan los Foros Provinciales de la Inmigración.⁹¹ Pese a su regulación y su impulso inicial, nunca llegaron a funcionar como estaba previsto ni tuvieron la relevancia y la efectividad que se les quería dar.⁹²

4.3- La Ley 5/2010, de 11 de junio, y la Orden de 16 de febrero de 2012

Andalucía es la única Comunidad Autónoma, de las cuatro que hemos analizado, que ha diferenciado y separado claramente los informes de integración (para los expedientes de arraigo) y los de vivienda (para los expedientes de reagrupación familiar), de los informes sobre esfuerzo de integración (para renovar las autorizaciones de residencia temporal). Ello se debe a que se trata de la única Comunidad Autónoma en cuya legislación se atribuye expresamente a los Ayuntamientos la competencia para la realización de los dos primeros tipos de informe, concretamente en la Ley de Autonomía Local de Andalucía.⁹³ Establece el artículo 9 de esta norma, entre las competencias propias de los municipios, la ejecución de las políticas de inmigración a través de la acreditación del arraigo para la integración social de inmigrantes, así como la acreditación de la adecuación de la vivienda para el reagrupamiento familiar de inmigrantes. Como se ha estudiado más arriba, ello derivaría directamente de la atribución estatutaria de las políticas de integración y participación social, económica y cultural de los inmigrantes.

La Ley 5/2010, de Autonomía Local de Andalucía, se dictó en desarrollo de las previsiones del EAA sobre organización territorial, y es un claro reflejo de la insistencia de esta Comunidad Autónoma sobre la necesaria coordinación de los poderes públicos, siendo uno de sus objetivos el de regular las relaciones entre las entidades locales y las instituciones de la Junta, las relaciones para la concertación entre ambos ámbitos de gobierno, así como las demás técnicas de organización y de relación para la cooperación y la colaboración entre las entidades locales y entre estas y la Administración

⁹¹ Decreto 202/2005, de 27 de septiembre, por el que se crean y regulan los Foros Provinciales de la Inmigración (BOJA nº 214, de 03/11/05).

⁹² RINKEN, S. *et al* (2011): «La evolución de las actitudes de la población autóctona andaluza ante la inmigración: una aproximación cualitativa», en GARCÍA CASTAÑO, F.J. Y KRESSOVA, N. (Coords.), *Actas del I Congreso Internacional sobre Migraciones en Andalucía* (pp. 2263-2271), Granada, Instituto de Migraciones, ISBN: 978-84-921390-3-3.

⁹³ Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (BOE nº 174, de 19/07/10).

autonómica. La reforma del Estatuto de Autonomía constituyó un punto de inflexión en la garantía y protección de la autonomía local, pues es la primera vez que las competencias municipales aparecen en el ordenamiento jurídico español con tal grado de precisión en una ley orgánica cualificada por el procedimiento de su elaboración.

En este sentido, la Ley de Autonomía Local añade al repertorio estatutario otras competencias, identificando potestades y especificando materias que refuerzan la exclusividad de la competencia municipal, siendo su objetivo el de garantizar la titularidad de competencias propias municipales con plena conciencia de la dificultad que supone delimitar materias inevitablemente compartidas y tratando de volcar el esfuerzo en clarificar las funciones que, en cada caso, correspondan a la Comunidad Autónoma o a los entes locales. Un claro ejemplo sería el de la ejecución de las políticas de inmigración a través de la acreditación del arraigo y de la adecuación de la vivienda.⁹⁴

El artículo 92.2 EAA reconoce a los municipios competencias propias y el artículo 192.1 establece que una ley regulará la participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma, que se instrumentará a través de un fondo de nivelación municipal, de carácter incondicionado. Competencias propias y financiación incondicionada constituyen la expresión más acabada de la autonomía local y, junto a este núcleo fundamental, el Estatuto de Autonomía garantiza la plena “capacidad de autoorganización” y el principio de subsidiariedad. De esta manera, la autonomía local deja de ser un derecho de plena configuración legal y trasciende la condición de una directriz constitucional para el legislador, encontrando parámetros claros y fiables para su garantía y protección. A su vez, la Ley distingue entre autonomía municipal y autonomía provincial, dejando claro, sin embargo, que ambas entidades locales (municipios y provincias) integran una sola comunidad política local.

El EAA marca de nuevo un punto de inflexión en la potestad de autoorganización, además de en el reconocimiento de las competencias. Hasta ahora, con la normativa vigente y atendiendo a la jurisprudencia constitucional, el espacio reservado a la autoorganización local había quedado reducido a una facultad residual una vez que el Estado había establecido legalmente las bases y las Comunidades

⁹⁴ TOSCANO GIL, F. (2011): *La nueva regulación del consorcio local en la Ley de Autonomía Local de Andalucía*. REALA. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, nº 313-314, mayo/diciembre 2010, pp. 105-123.

Autónomas la normativa de desarrollo. Pero el artículo 91.3 del Estatuto de Autonomía de Andalucía invierte el razonamiento descendente del actual sistema de fuentes, convirtiendo en regla la capacidad de autoorganización, entendida como función de gobierno.⁹⁵ En este mismo sentido y con igual fundamento remite la Ley 5/2010 a la capacidad de autoorganización cuando se refiere a las modalidades de prestación de servicios públicos, esto es, la creación, organización, modificación y supresión de actividades y servicios de interés general, sin más límites que la preservación de los de carácter básico enumerados en el artículo 92.2.d) del Estatuto de Autonomía.⁹⁶

Todo lo antedicho se traduce en que, como regla general, se parte ahora de la plena libertad municipal para decidir entre las distintas formas de gestión previstas en el Derecho, respetando las condiciones establecidas por la legislación civil, mercantil y administrativa. Y es por ello por lo que esta Comunidad Autónoma no interfiere, de ninguna manera, en la gestión municipal en lo que respecta a las competencias y funciones que venía atribuyendo a los municipios la legislación estatal de extranjería en cuanto a la emisión de informes de arraigo y vivienda. Cada municipio actúa libremente a la hora de establecer sus propios criterios de interpretación de la norma en esta materia y a la hora de concretar sus modelos o plantillas. Cada Ayuntamiento se entiende individualmente con la Administración periférica del Estado (Oficinas de Extranjería) en todo lo concerniente a la elaboración, tramitación y envío de estos informes, sin que las reformas introducidas por la LO 2/2009 y por el RD 557/2011 hayan supuesto cambio alguno en la forma de proceder hasta este momento.

Pero cuestión muy distinta es lo que ocurre con los informes sobre esfuerzo de integración, vinculados a la renovación de las autorizaciones de residencia temporal y, por tanto, predicables únicamente de los extranjeros no comunitarios en situación de regularidad administrativa e íntimamente relacionados con los cursos de idioma y de carácter cívico para inmigrantes. Cuestión muy distinta desde el momento en que se trata de una función atribuida exclusivamente a las CCAA y no a los Ayuntamientos.

⁹⁵ Artículo 91.3 EAA: “Los municipios disponen de plena capacidad de autoorganización dentro del marco de las disposiciones generales establecidas por ley en materia de organización y funcionamiento municipal”.

⁹⁶ Los servicios públicos de carácter básico son: el abastecimiento de agua y tratamiento de aguas residuales; el alumbrado público; la recogida y tratamiento de residuos; la limpieza viaria; la prevención y extinción de incendios y el transporte público de viajeros.

Pues bien, Andalucía fue la primera y la única (hasta el momento) Comunidad Autónoma en dictar una normativa que regulaba, en concreto, el procedimiento para la tramitación y emisión de dichos informes. La Orden de 16 de febrero de 2012, dictada por la Consejería de Empleo, por la que se establece el procedimiento para la emisión del informe sobre esfuerzo de integración de la persona extranjera en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, nace por la necesidad de establecer un procedimiento conocido y público que evite cualquier discrecionalidad y del que puedan beneficiarse las personas extranjeras que se encuentren en los supuestos previstos en la normativa de extranjería y hayan participado de forma activa en acciones formativas dirigidas a la integración social de personas extranjeras, desarrolladas por entidades públicas o por entidades privadas acreditadas.⁹⁷

En cuanto a la tramitación de dicho procedimiento, es importante el hecho de que en este caso se trata de una competencia o función atribuida —por una ley estatal— exclusivamente al gobierno autonómico y no a los Ayuntamientos, por lo que no entra aquí en juego la Ley 5/2010, de 11 de junio. Para la tramitación y emisión de estos informes el órgano competente es la Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias, que se valió en un principio de las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Empleo, pues la Orden de 16 de febrero se dictó cuando este organismo estaba adscrito a este departamento. En ellas se delegó la tramitación inicial de las solicitudes, mientras que la resolución y emisión del informe quedaba en manos de la persona titular de la Dirección General.

En la actualidad, encontrándose adscrita esta Dirección General a la Consejería de Justicia e Interior, la tramitación inicial de las solicitudes se ha trasladado a las Delegaciones del Gobierno de la Junta de Andalucía, pues la Disposición adicional tercera del Decreto 342/2012, de 31 de julio, por el que se regula la organización territorial provincial de la Administración de la Junta de Andalucía, adscribe a las Delegaciones del Gobierno los servicios periféricos de este departamento.

Los encargados de recibir las solicitudes son los Coordinadores provinciales de Políticas Migratorias, cobrando sentido en este punto lo estudiado en el apartado anterior en cuanto al diseño institucional de los espacios de coordinación. Ellos se

⁹⁷ Orden de 16 de febrero de 2012, por la que se establece el procedimiento para la emisión del informe sobre esfuerzo de integración de la persona extranjera en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOJA n° 46, de 07/03/12).

encargan de proceder a la comprobación del cumplimiento de los requisitos y de que los contenidos de los documentos aportados coincidan con los méritos alegados en la solicitud, admitir o inadmitir a trámite y requerir para la subsanación de la documentación incompleta. Las solicitudes admitidas a trámite son enviadas inmediatamente, con todos los documentos, a la Dirección General de Políticas Migratorias, donde una Comisión de Valoración se encarga de elaborar las propuestas de informes para su emisión y notificación a los interesados.

En otro orden de cosas, a diferencia de los otros modelos analizados, Andalucía ha establecido un baremo por puntos que sirve para fijar los criterios de valoración de las acciones formativas a la hora de emitir un informe positivo o negativo. Se trata de una forma de evitar posibles discrecionalidades. Según esta baremación será necesario obtener un mínimo de diez puntos para valorar positivamente la participación del extranjero en las acciones formativas, teniendo en cuenta que podrán evaluarse, de forma complementaria, la pertenencia a asociaciones y entidades sociales y culturales, así como a organizaciones sindicales o empresariales con implantación en Andalucía, o ejercer el voluntariado en entidades reconocidas como tales, todo ello en el territorio donde resida la persona solicitante.

En clara contraposición con el modelo seguido en la Comunidad de Madrid y en la Comunidad Valenciana, donde veíamos que existen programas específicos cuyo seguimiento es obligatorio si se quiere obtener un informe positivo para reforzar la solicitud de renovación de la autorización de residencia, en Andalucía se ha optado por evitar poner en marcha nuevas líneas formativas, pues entienden que el “esfuerzo de integración” debe hacer referencia a una trayectoria, más que a una acción puntual que pueda realizarse ante la carencia de un requisito. Son partidarios, además, de utilizar en los procesos de integración los recursos ya existentes y las vías normalizadas como los medios adecuados para dicha finalidad.

Esta línea de actuación quedaba ya trazada en el II Plan Integral para la Inmigración, pues no encontramos en él ni una sola medida que aluda expresamente a cursos introductorios y de idioma dirigidos a inmigrantes en edad adulta. Únicamente hay dos que podrían aproximarse medianamente, y son la de “Integración de la población inmigrante en la formación básica de personas adultas” y la de “Difusión de los Centros de Educación Permanente entre la población extranjera”, ambas comprendidas en el área socio-educativa. Coherentemente con este planteamiento

marco, según la Orden de 16 de febrero se admite la participación activa de los interesados en cualquiera de las siguientes enseñanzas:

-Las correspondientes al Sistema Educativo Español, contempladas en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, con especial consideración a la Educación de personas adultas, impartida por los Centros de Adultos dependientes de entidades públicas o acreditadas al efecto.

-Las acciones de Formación Profesional para el Empleo impartidas por los Servicios Públicos de Empleo o por otros organismos públicos o entidades acreditadas por los mismos.

-Los cursos de lengua y cultura española y otros valores impartidos por entidades públicas, o por entidades privadas acreditadas.

-Las jornadas, congresos, cursos y otras actividades formativas impartidos por estas mismas entidades.

Por lo que respecta a la acreditación de las entidades privadas, también la Orden se pronuncia sobre este tema, provisionalmente, en tanto en cuanto se adopten los mecanismos de colaboración y cooperación relativos a las condiciones de solvencia técnica, material y financiera a acreditar por entidades privadas que desarrollen actuaciones de formación, previstos en la disposición adicional decimonovena del Real Decreto 557/2011. Se comprueba cómo vuelve a cobrar sentido en este punto lo explicado en el apartado anterior con respecto al diseño institucional de los espacios de coordinación en materia de políticas migratorias, pues se da prioridad a las entidades pertenecientes al Foro autonómico y a los Foros provinciales. Y así, tendrán la consideración de entidades privadas acreditadas para impartir los cursos introductorios y de idioma para inmigrantes a los que hace referencia el artículo 2.ter de la LODYLE las siguientes:

-Las entidades inscritas en el Registro de Centros y Entidades Colaboradoras en materia de Formación para el Empleo en Andalucía.

-Las entidades inscritas en el Censo de Entidades Colaboradoras de la Enseñanza.

-Las entidades que, como organizaciones sociales, sean o hayan sido miembros del Foro Andaluz de la Inmigración o de los Foros Provinciales de la Inmigración,

conforme lo establecido respectivamente en el Decreto 55/2001 y en el Decreto 202/2005.

Por otra parte, y en clara distinción con el resto de Comunidades, se hace referencia en esta Orden a las entidades privadas de otra Comunidad Autónoma que puedan haber sido igualmente acreditadas por los mecanismos previstos en los respectivos territorios al establecer que “Para las entidades que hayan sido acreditadas por otras Administraciones Públicas se estará a lo dispuesto en sus normas reguladoras”. El problema está en que no existen —en materia de integración de inmigrantes—, como ya se ha visto, mecanismos de coordinación interautonómicos que permitan a los organismos competentes conocer la existencia de estas normas reguladoras y su contenido, qué CCAA disponen de ellas, si se trata de normativa con valor jurídico legal o son simples instrucciones internas, cuáles son los mecanismos previstos y las acciones formativas admitidas en cada uno de los diecisiete territorios en los que se divide España, etc.

Aparte de Andalucía, en el resto de autonomías nada se ha previsto en sus acuerdos, instrucciones, órdenes, resoluciones, decretos o leyes acerca de la posibilidad de que un extranjero tenga que presentar un informe sobre esfuerzo de integración en la Oficina de Extranjería de una provincia (porque es allí donde se encuentra empadronado), debiendo por tanto solicitarlo al órgano autonómico competente de esa misma provincia por el mismo motivo, cuando las acciones formativas a las que debe hacer referencia dicho informe las puede haber realizado en una Comunidad Autónoma diferente. ¿Qué ocurre en estos casos? ¿Cómo informa la Dirección General para la Inmigración de la Generalitat de Catalunya sobre los cursos introductorios y de idioma realizados en la Comunidad Valenciana o en Madrid? ¿Debe dar por bueno el Programa voluntario “Escuela de Acogida”, o el Programa “Conoce tus Leyes”, o exigirá, además, la certificación de haber alcanzado la competencia lingüística en catalán? Y en este caso, ¿están condenados los extranjeros no comunitarios residentes legales a repetir estos cursos en cada una de las CCAA a las que se trasladen por si alguna vez necesitan aportar estos informes para renovar sus permisos? La situación no ha sido aclarada hasta el momento, siendo que se trata de una de las claves por las que es perentorio articular mecanismos de coordinación interautonómicos en esta concreta materia. Se trata de un asunto de compleja solución pero que es necesario afrontar cuanto antes, pues la

característica movilidad del colectivo inmigrante (acrecentada por la situación de crisis laboral), así lo exige.

En definitiva, la adaptación autonómica a las premisas marcadas por las últimas reformas de la LODYLE y el RELODYLE ha dado lugar a posteriores desarrollos claramente diferenciados entre sí a la hora de certificar el llamado “esfuerzo de integración”. Existen variantes en la forma de ordenar los extremos del informe en cuanto a su contenido y formalidad, si bien hay CCAA que podrían agruparse en un mismo procedimiento acreditativo o que presentan programas propios y cerrados más bien de “refuerzo” de la integración efectiva. Otras, habrían adoptado modalidades de acreditación abierta o múltiple con algunos puntos de inflexión comunes o diferenciales. En general, hay una falta de criterio claro y establecido sobre las competencias o niveles a exigir en cuanto a la duración de los cursos, su contenido, los métodos de evaluación y las entidades que pueden impartirlos, siendo muy pocas las Comunidades que han definido estos aspectos y los itinerarios administrativos para otorgar el certificado en una normativa propia, y las que lo han hecho han utilizado fórmulas notablemente dispares.⁹⁸

La diversidad autonómica en cuanto a este aspecto puntual de la política de integración de inmigrantes, sin embargo, no da lugar a diferentes tipos, sino que es la raíz del modelo de integración español, el cual podría denominarse como un modelo *patchwork*, ya que son variaciones del mismo sistema que, a su vez, crean uno en conjunto. La heterogeneidad autonómica en la aplicación de las políticas de integración junto con la combinación de ciertos rasgos del régimen mediterráneo de bienestar y una diferencia de características entre el sistema migratorio temporal de mano de obra y el de instalación sedentaria, son algunas de las causas que han determinado que la política española de integración se esté configurando como un modelo singular dentro de la Unión Europea.⁹⁹

⁹⁸ LA SPINA, E. (2012). Op. Cit, pp. 6.

⁹⁹ MARTÍNEZ DE LIZARRONDO ARTOLA, A. (2009): *La integración de inmigrantes en España: El modelo Patchwork*. Migraciones, nº 26, pp. 115-146.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

El derecho migratorio atraviesa tiempos convulsos en España y en Europa. La atención mediática dirigida, en febrero de 2014, hacia los trágicos sucesos vividos en las vallas de Ceuta y Melilla ha reactivado el discurso sobre los controles migratorios y el papel que Bruselas debe desempeñar. Y ello, a pesar de que la llegada de personas procedentes de territorios exteriores a la Unión Europea utilizando pasos no habilitados y medios cada vez menos seguros nunca se ha detenido. Sin embargo, lejos de dirigir los esfuerzos a reorientar nuestras políticas en un sentido más acorde con los tratados internacionales en materia de derechos humanos, lo que procede, al parecer, es endurecer las leyes y restringir aún más los derechos y las libertades. Circunstancias extremadamente graves como las señaladas precipitan la adopción de nuevas medidas que deben quedar respaldadas por la ley. Por eso, el Gobierno de España ha anunciado una reforma inminente de la Ley de Extranjería que seguramente no quedará limitada a los pasos fronterizos y a los mecanismos de devolución, sino que, como ya advirtiera en el informe CORA en junio de 2013, incorporará importantes cambios en materia de competencias e integración.

En lo que a esto último se refiere y centrándome ya en los principales temas que se abordan en este trabajo, la presente investigación ha revisado las circunstancias históricas, políticas, sociales y jurídicas que han condicionado el surgimiento y las características que hoy definen las llamadas medidas y condiciones de integración. Es decir, los test que deben superar determinados inmigrantes para que les sean reconocidos según qué derechos en la Unión Europea. El enfoque asimilacionista sobrevuela estos exámenes en los que parece, en algunos casos, que su finalidad sea descubrir diferencias con los autóctonos y castigarlas, específicamente diferencias culturales. Enlazando esta reflexión con la cita del principio, diría que pueden establecerse interesantes paralelismos entre el rocambolesco test Voight-Kampf de la película *Blade Runner* para detectar desigualdades/emociones y los exámenes de integración para inmigrantes en algunos países de nuestro entorno. Sin embargo, y pese a la insistencia de las instituciones comunitarias por unificar los modelos entre los Estados miembros, las disparidades todavía existentes entre los sistemas adoptados siguen siendo muy notables. Un ejemplo claro sería España, tal y como se verá.

No es el objetivo de este trabajo delimitar el significado exacto de la palabra integración aunque ello haya adquirido, en ocasiones, categoría de cuestión preliminar a cualquier explicación o análisis en profundidad que se pretenda hacer de la materia. Es el uso de una palabra lo que le da su sentido, pero hay que reconocer que la cuestión se complica enormemente cuando intentamos definir el concepto en referencia a los inmigrantes y en relación con la sociedad en la que se encuentran, que es distinta a la de su procedencia. Ante un concepto polisémico donde la dificultad estriba en que la concreción de su contenido depende de combinaciones normativas complejas y cambiantes, debemos partir de una definición de integración que va inevitablemente unida a un modelo normativo vinculado a una opción política concreta, a una determinada filosofía o a un ideario social. De esta forma, encontramos tantos conceptos del término como modelos normativos existentes, en los que se expresa no ya lo que “es” la integración, sino lo que “debe ser”. Todo esto explica la equívocidad de una palabra capaz de designar concepciones no solo divergentes, sino abiertamente contradictorias respecto a la relación entre los inmigrantes, la sociedad de acogida y las estructuras institucionales. El debate en torno a la integración de los inmigrantes no es un debate conceptual sino fundamentalmente normativo, por lo que las conclusiones que siguen se han construido de acuerdo con el enfoque eminentemente jurídico de este trabajo de investigación.

I-La libre circulación de personas se concibió como una libertad que habría de afectar a todo aquel que se hallara dentro de las fronteras de la Comunidad Europea, lo cual implica, en su plena realización, que comunitarios y extranjeros han de llegar a ser titulares de los derechos materiales contenidos en dicha libertad. Con la firma del Tratado de Ámsterdam en 1997 se estableció la competencia comunitaria en las materias de inmigración y asilo, cuyos ámbitos, vinculados a la realización progresiva de un espacio de libertad, seguridad y justicia, abarcaban la libre circulación de personas, el control de las fronteras exteriores, el asilo, la inmigración, la protección de los derechos de los nacionales de terceros países y la cooperación judicial en materia civil.

A partir del Consejo Europeo de Tampere de 1999 la integración de los migrantes se consideró uno de los ejes fundamentales de la llamada “política común de inmigración”. Cinco años más tarde, el Programa de La Haya subrayó la necesidad de una mayor coordinación de las políticas nacionales de integración y de las iniciativas de

la Unión en este ámbito, adoptándose unos Principios Básicos Comunes (PBC) destinados a fundamentar un marco europeo coherente en esta materia. El Tratado de Lisboa, que entró en vigor en 2009, atribuye a las instituciones europeas un papel activo en integración pero sin reconocimiento de competencias específicas que puedan hacer prever una comunitarización. El texto del precepto donde se recoge esta atribución a las instituciones europeas es clave para entender la concepción europea de integración, que difiere de la concepción española en un aspecto fundamental, y es que cuando habla de propiciar la integración se hace expresa mención a los nacionales de terceros países que “residan legalmente”.

En materia de políticas de integración de inmigrantes los Estados miembros empezaron a configurar sus discursos y estrategias mucho antes de que las instituciones europeas reaccionaran. De hecho, hacia finales de los 90, algunos países endurecieron sus modelos en cuanto a las condiciones de acceso a los permisos de residencia y de trabajo así como a la nacionalidad. Conjuntamente con esto y a nivel europeo, se intensificó la lucha contra la inmigración ilegal y aumentaron los controles en las fronteras exteriores, y ello porque se impuso la idea según la cual ciertas poblaciones no serían asimilables y la diversidad tendría consecuencias negativas. Se entendió necesario que el inmigrante que quisiera permanecer en el país receptor debía seguir demostrando su voluntad de integrarse a través del aprendizaje de la lengua, los valores y la cultura del mismo y de la Unión Europea. La evolución hacia esta nueva política de integración cívica o activa se concretó en una serie de estrategias caracterizadas por la introducción de ciertos compromisos y actividades que los inmigrantes han de cumplir orientadas a garantizar un conocimiento adecuado de la lengua, las costumbres, las leyes y las instituciones básicas del país de acogida.

Aunque su objetivo es, en principio, que el inmigrante disponga de posibilidades reales de ascender socialmente por la vía de la cualificación en el empleo y, en general, de su esfuerzo personal, una vez analizadas en profundidad es posible constatar que algunos modelos enfatizan especialmente los aspectos más culturalistas de la integración, concebidos progresivamente de una forma más impositiva, lo que convierte a estas políticas en auténticos dispositivos de control y selección de flujos migratorios. La realidad muestra que hoy en día la integración no es considerada en la UE como un proceso de inclusión social y de progresiva equiparación de derechos entre el inmigrante

y la sociedad receptora, sino como un requisito impuesto por el Estado que deberá ser cumplido necesariamente.

II-Este planteamiento ha derivado en que las instituciones comunitarias han tenido que articular toda una serie de vías indirectas con el fin de influir sobre las políticas de integración estatales y regionales, pero sin ninguna vocación de imposición de las mismas, al haber quedado vetada esta posibilidad por los tratados fundacionales. La mayoría de estas vías o instrumentos han venido de la mano de los modelos que ya seguían los principales Estados miembros receptores de inmigración. Por ejemplo, el Consejo JAI justificó la adopción del PBC nº 4 en el creciente énfasis que se estaba poniendo en los programas cívicos en países como Alemania, Francia y Holanda. Asimismo, consignó expresamente en sus conclusiones de 19 de noviembre de 2004 que cuando se refería a los inmigrantes a lo largo del texto se estaba designando exclusivamente a los que residían legalmente en el territorio de los Estados miembros. Tanto los PBC como todos los demás instrumentos propuestos por la Unión Europea y sus instituciones en materia de integración únicamente hacen referencia a los nacionales de terceros países que han sido o van a ser autorizados a residir en el territorio de la Unión. La UE es completamente reticente a reconocer la existencia de los inmigrantes en situación de irregularidad administrativa, considerados como objetivo de las políticas de seguridad y control de flujos pero en ningún caso de las políticas de integración.

La Directiva 2003/86/CE y la Directiva 2003/109/CE tienen una importancia trascendental en la construcción y configuración del nuevo modelo de integración cívica hacia el que tienden la mayoría de los ordenamientos jurídicos nacionales de la Unión en cuanto a sus políticas de integración de nacionales de terceros países. Ambas disposiciones intentan aproximar el estatuto de estos nacionales al de los ciudadanos de los Estados miembros e insisten en la idea de que para asegurar una integración con éxito en la sociedad de acogida es básico el reconocimiento de derechos y libertades como el mejor camino para garantizar la cohesión económica y social, pero también legitiman la posibilidad de que los Estados miembros adopten en sus ordenamientos las medidas y condiciones de integración de inmigrantes que consideren necesarias para el logro de los objetivos y estrategias comunes. Tanto en los actos jurídicos directamente aplicables y obligatorios que unifican los ordenamientos, como en los que obligan a cumplir al menos sus objetivos, pasando por aquellos de carácter no vinculante, como desde los instrumentos financieros y órganos consultivos y de cooperación, se anima a

que cada Estado determine las medidas de integración por las que opta, las cuales han de ajustarse a las necesidades concretas de la sociedad receptora, reflejando su historia y su marco jurídico. El resultado ha sido un enfoque y una implementación de dichas medidas bastante dispar, tanto en el terreno de la reagrupación familiar, como en el de los residentes temporales y de larga duración, como en materia de adquisición de la nacionalidad.

La concreción de los PBC y el desarrollo de otros instrumentos y propuestas de la Comisión Europea —creados para influir directamente en las políticas de integración de inmigrantes en los Estados miembros—, ha contribuido a que estos formulen estrategias de integración, fijen prioridades y sigan desarrollando sus propios objetivos. Del contenido general de los PBC se desprende que existe una voluntad generalizada —tanto por parte de las instituciones europeas como de un número creciente de Estados— de extender el modelo de integración activa, pero convirtiéndolo en un método de integración selectivo y poco amigo de la reagrupación familiar, propio de políticas encaminadas a lograr una mayor competitividad en el marco de una Europa que crezca de forma inteligente, sostenible e integradora como reza el eslogan de la Estrategia Europa 2020. En concreto, el texto de los principios segundo y cuarto ha abierto la puerta a los llamados “contratos de integración” en las políticas dirigidas a los nacionales de terceros países, ahora bajo el paraguas de legitimidad de la Unión Europea. Lo que queda por resolver todavía es si este modelo tiene una funcionalidad real para la integración, pues lo cierto es que resulta altamente improbable que prospere una integración entendida como proceso bidireccional de ajuste mutuo cuando todos los esfuerzos debe realizarlos el inmigrante y cuando en el proceso no se valida en ningún momento su lengua y su cultura, aspectos que tienen mucho que ver con su propia identidad.

III-Crecimiento exponencial y brevedad temporal son los términos con los que puede definirse el desarrollo inicial del fenómeno migratorio en España a mediados de los 90. En 1996 la inmigración constituía un rasgo estructural de nuestro país y la Ley de Extranjería de 1985 se había revelado totalmente incapaz de dar respuesta al progresivo aumento de los flujos, así como al entonces incipiente tráfico organizado de personas o a los mecanismos de vigilancia fronteriza como consecuencia de la incorporación española al espacio Schengen en 1991. Los números demuestran que nuestro país dejó de ser, en muy pocos años, la sociedad culturalmente homogénea que

más o menos habíamos venido siendo de forma tradicional, para convertirnos en un país donde la multiculturalidad se vivía en todos los ámbitos. A todo ello se unió el impacto que tuvo la transformación del papel desempeñado por España en el sistema mundial de migraciones en relación con su propio sistema productivo, y en particular sobre el mercado de trabajo, que se vio enormemente modificado. En términos generales, la inmigración jugó un papel clave en el significativo crecimiento económico español experimentado entre mediados de aquella década y finales de 2008. Los intensos flujos migratorios provocaron en España una transformación social y demográfica de tal envergadura que dio lugar a nuevas necesidades sociales derivadas no solo del incremento de la demanda sino también de su diversificación, lo que supuso importantes implicaciones para las políticas públicas. Los aspectos relacionados con la integración de los inmigrantes alcanzaron cotas muy elevadas de importancia y visibilidad no solo en el discurso político sino en el conjunto de las instituciones y organismos, públicos y privados, y en el movimiento social.

La Ley Orgánica 4/2000 (LODYLE) incorporó en su enunciado una alusión directa a la integración social de los extranjeros, aunque hasta la reforma del año 2009 no se incluyó precepto alguno que estableciera el marco general para su regulación. La LODYLE nació marcadamente influenciada por las conclusiones de Tampere sobre la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia, donde se apostó por una política de integración dirigida a conceder a los extranjeros residentes legales derechos y obligaciones comparables a los de los ciudadanos comunitarios, así como a fomentar la ausencia de discriminación en la vida económica, social y cultural y al desarrollo de medidas contra el racismo y la xenofobia. En cuanto a la concreción de los derechos de los extranjeros, esta norma supuso un importante avance con respecto a la regulación anterior, pues la misma otorgó cierta visibilidad a aquellos que se encontraban en situación administrativa irregular, reconociéndoles derechos como la educación o la asistencia sanitaria, y alejándose de su mera visión como potenciales sujetos de expulsión. Pero el gran salto cualitativo se produjo con el cambio de gobierno tras las elecciones generales de 14 de marzo de 2004.

España fue entre 2004 y 2011 uno de los principales países promotores, en el contexto de la Unión Europea, del desarrollo y buen fin de los instrumentos de integración puestos en marcha por la Comisión. Una de las primeras cuestiones que abordó el ejecutivo socialista fue la aprobación de un nuevo reglamento en materia de

extranjería que se caracterizó por su altísimo grado de concertación entre las diferentes fuerzas políticas, los agentes sociales y las organizaciones no gubernamentales. Este reglamento consagró la figura del arraigo social como vía para acceder a la regularidad para aquellos extranjeros no comunitarios que, hallándose empadronados en España un mínimo de tres años, contaran con una oferta de trabajo y pudieran acreditar su inserción social mediante la presentación de un informe realizado por la autoridad administrativa local. La normativa de extranjería española creó una figura legal que vinculaba la integración del inmigrante que ya se encontraba en territorio español con su acceso a la regularidad administrativa. Es decir, el acceso a la residencia legal dependía de una previa integración, a diferencia de la concepción europea, donde la integración se evalúa de forma posterior al acceso a la regularidad y de ella se hace depender la conservación de los permisos. Cuestión distinta son las condiciones de integración previas a la partida que se aplican en algunos modelos europeos y que en España no existen.

IV-Con la reforma de la LODYLE, operada por la LO 2/2009, se transpuso formalmente al ordenamiento jurídico español la Directiva de Residentes de larga duración. España se acogió a la posibilidad de aplicar disposiciones nacionales más favorables en lo que a la cuestión de las medidas de integración se refiere. Esto se tradujo en que no se incorporó en la ley la necesidad de cumplir medida de integración alguna para los nacionales de terceros países, ni para acceder por primera vez a la condición de residente de larga duración, ni para conceder la residencia en España a los residentes de larga duración a los que otro Estado miembro les hubiera otorgado este estatuto. En cuanto a la Directiva de Reagrupación familiar, su trasposición formal no se consumó con esta reforma, pero se incorporó la posibilidad de hacer cumplir medidas de integración —tanto al extranjero reagrupante como a los miembros de su familia— de las que se hicieron depender la renovación de sus permisos, me refiero en concreto a la obligación de escolarizar a los menores.

El continuo crecimiento de extranjeros en situación administrativa irregular originado, en buena parte, por los altos índices de economía sumergida en un contexto de fuerte demanda de mano de obra, unido a una normativa de extranjería que más bien dificultaba la entrada legal, fueron algunos de los rasgos sobre los que se construyeron los elementos clave del modelo español. A ello se unió la consideración del extranjero no comunitario en situación irregular como sujeto de determinados derechos y de forma

subsiguiente la introducción de la figura del arraigo social en la normativa de extranjería como vía para regularizar la irregularidad. Estas son algunas de las principales características que condicionan el tratamiento de la integración de inmigrantes en este país, tanto en su dimensión institucional, como política, jurídica y social, y que ponen distancia (y falta de coherencia) entre el enfoque español y el tratamiento, mucho más restringido, que se le otorga desde la normativa y las instituciones europeas. Este panorama se completa con el hecho de que en España se haya optado por no exigir medida de integración alguna relativa a cursos introductorios y de idioma que condicione el acceso a la reagrupación o a la residencia de larga duración tras la incorporación a su ordenamiento de las Directivas europeas que han abierto la puerta a esta posibilidad.

La Constitución Española, en su artículo 149.1.2ª, atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de *nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo*. Pero lejos de constituir un mandato claro y preciso, este enunciado ha sido la causa principal de gran parte de los conflictos competenciales que se han originado en materia migratoria. Hasta la STC 31/2010, que resuelve uno de los recursos de inconstitucionalidad contra el EAC, no habían precedentes de intervención delimitadora por parte del Tribunal Constitucional en cuanto a este precepto. Los motivos de la no previsión, tanto estatutaria como constitucional, de un reparto competencial en inmigración deben interpretarse desde una perspectiva histórica, pues cuando se aprobó la Constitución y los Estatutos la inmigración era apenas socialmente perceptible, por lo que estos se limitaban a excepcionar sus competencias reservando esta materia al Estado. La Sentencia 31/2010 supuso un antes y un después en la regulación y el tratamiento de esta materia, convirtiéndose en el prisma a través del cual corresponde enfocar cualquier análisis relacionado con el hecho migratorio en lo tocante a la distribución formal y material de las funciones y competencias que ejercen el conjunto de actores que intervienen en su proceso. En síntesis, este pronunciamiento entiende que es conforme a la Constitución Española la atribución a la Generalitat de Cataluña, con carácter exclusivo, de la competencia en materia de primera acogida de las personas inmigradas, lo que incluye las actuaciones socio-sanitarias y de orientación. También reconoce su competencia en cuanto al desarrollo de las políticas de integración con la posibilidad de establecer un marco legal. En aplicación de los criterios interpretativos utilizados por la doctrina constitucional, se impone la especialidad de la

competencia autonómica sobre políticas de integración social frente al entendimiento genérico de la inmigración como competencia de titularidad exclusiva estatal.

V-La aprobación de las primeras reformas estatutarias en 2006 y la incorporación en las mismas de algunos preceptos relativos al reconocimiento de la realidad de la inmigración, constituyó una innegable novedad y supuso la atribución expresa de competencias en esta materia a las CCAA. Aunque en realidad, las redacciones de los nuevos EEAA no modificaron el sistema competencial en materia de políticas de integración sino que, sencillamente, concedieron rango estatutario al reparto previo a las reformas. En puridad, se produjo el reconocimiento de las consecuencias competenciales de diversos títulos autonómicos sobre el fenómeno de la inmigración, ya que las políticas de integración competen a las CCAA —aunque no lo diga expresamente su Estatuto— en virtud de los títulos sectoriales que tienen atribuidos. La plasmación de esta realidad en nuestro ordenamiento jurídico marcó el punto de inflexión que determinó el definitivo viraje de la política migratoria estatal hacia una “flexibilización” del art. 149.1.2ª CE. Del proceso evolutivo que ha sufrido la normativa de extranjería en España se deduce que se ha producido un progresivo abandono de las leyes de extranjería —como forma de abordar el hecho migratorio— y que nos acercamos hacia un modelo de ley de inmigración como norma ideal que debería regular no sólo quién tiene el derecho a entrar y permanecer en el territorio, sino también las condiciones de convivencia entre nosotros y un importante número de inmigrantes estables.

Las últimas reformas de la normativa estatal de extranjería y las nuevas leyes autonómicas en materia de acogida e integración de inmigrantes son la prueba de que avanzamos hacia una configuración cooperativa de la gestión de esta convivencia. Tanto la profunda reforma operada en 2009 en la LODYLE como el reglamento posterior han atribuido a los gobiernos autonómicos nuevas funciones directamente relacionadas con la integración de inmigrantes —como aspecto que debe subyacer en todas sus competencias sectoriales—, y que inciden directamente en la casi totalidad de procedimientos que fijan sus situaciones jurídico-administrativas en España. La voluntad del legislador ha sido la de configurar una política migratoria en cuya gestión se ha ampliado visiblemente la participación de las CCAA y donde, por ende, ha sido necesaria la creación o la potenciación de instrumentos de cooperación eficaces entre todos los niveles de la Administración pública, los agentes sociales y demás actores que

intervienen en su construcción. El patrón sobre el que se construye la política de inmigración se basa en la imbricación del proceso de integración social con los inmigrantes y el régimen jurídico-administrativo al que se encuentran sujetos, ámbitos competenciales respectivos de las CCAA y del Estado, y debe tender, necesariamente, hacia una intensa cooperación entre ambas partes.

El establecimiento de cauces de relación y cooperación entre los gobiernos de las diferentes instancias es fundamental en materia de políticas de integración. Tratándose de un componente de carácter transversal en el que necesariamente convergen las estrategias de distintos entes, la existencia de mecanismos de actuación conjunta es el único instrumento para evitar no sólo contradicciones, sino también lagunas o solapamientos en la gestión de las distintas políticas públicas. Pero el establecimiento y desarrollo de las relaciones intergubernamentales en este ámbito continúa siendo un problema en nuestro sistema. Si bien se ha llegado a un cierto nivel de cooperación entre el Estado y las CCAA, la precariedad en cuanto a la colaboración entre estas últimas es especialmente notoria, ya que las relaciones se formalizan exclusivamente a escala vertical. Además, el diseño de políticas de integración y su implementación posterior se enfrentan a una contradicción importante en España: las CCAA asumen la responsabilidad de la integración de los inmigrantes, pero carecen de competencias en el control de los flujos y en la regulación de las condiciones administrativas de su estancia. Mientras la Administración central ha asumido la responsabilidad de delimitar la capacidad de acogida de la sociedad española, las Comunidades son las responsables de conseguir la integración social y laboral de los que llegan.

VI-Las CCAA desarrollan sus planes, instrumentos e indicadores en atención a los diversos factores socio-estructurales propios de su circunscripción, a las estrategias políticas que adoptan sus sucesivos gobiernos o a las características de los flujos migratorios que reciben. Todo ello deviene en una gran heterogeneidad no solo inter-autonómica sino también intra-autonómica, ya que apenas hay establecida una lógica común realmente coherente en ninguna Comunidad en las áreas de intervención recogidas en los planes. Esta disparidad conlleva la articulación de distintas tendencias en España, no pudiendo todavía ser catalogadas como modelos autonómicos de integración. En cierto sentido, ni las Comunidades acaban de construir un modelo de integración claramente definido y adaptado a sus necesidades, ni el Estado es capaz de

introducir mecanismos plenamente eficaces de control del flujo migratorio y de la permanencia legal de los inmigrantes. Por esta razón y en respuesta a esas limitaciones, ambos niveles administrativos han buscado una mayor capacidad de influencia en aquello que inicialmente no les era propio: el gobierno central pretende incidir más en las políticas sociales y participar en la construcción de uno (o varios) modelos de integración social, mientras los gobiernos regionales aspiran a una mayor capacidad de decisión en la política de control de flujos. Tras la STC 31/2010 y la LO 2/2009, ha quedado fijado que las grandes líneas de las políticas de integración en España han de ser establecidas por el Estado. Por su parte, corresponde a las Comunidades Autónomas delimitar los criterios, procedimientos y mecanismos de integración, así como elaborar los instrumentos jurídicos o indicadores que “midan” la efectividad de sus políticas.

Las herramientas de cooperación y colaboración legalmente establecidas como el PECCI, el FAAIIRE, el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, la Conferencia Sectorial de Inmigración o las Comisiones bilaterales de cooperación sirvieron, y sirven hoy en día, para corregir la configuración del sistema haciéndolo más eficiente y efectivo y para dar cohesión a la intervención autonómica mediante una cierta implicación del Estado en las políticas de integración. Sin embargo, en la mayoría de los casos, se trata de instrumentos de cooperación y coordinación bastante completos, positivos en su concepción y terminados en la forma, pero faltos de eficacia, operatividad y adaptabilidad en el fondo, y sobre todo notablemente infrautilizados. La necesidad de mejorar los mecanismos de cooperación interadministrativa en materia de integración de inmigrantes es acuciante, no solo para tratar de perfeccionar nuestras políticas sino también para poder confeccionar un sistema común de indicadores que nos permita desarrollar mecanismos de evaluación que las haga eficaces y sostenibles. Desde las instituciones de la UE se insiste permanentemente en esta cuestión y se insta a los Estados miembros a adoptar medidas en este sentido como acciones elegibles para ser financiadas, mientras se reclama una mayor coherencia con las estrategias marcadas a nivel comunitario.

Las políticas de integración aspiran a garantizar la igualdad de derechos, obligaciones y oportunidades para todos, centrándose en el proceso bidireccional y dinámico de ajuste mutuo entre los nuevos residentes y la sociedad de acogida. Pero para que su seguimiento y evaluación sean realmente efectivos, resulta crucial que los datos utilizados reflejen los aspectos relevantes de la integración y, además, que estos

sean comparables. La existencia de indicadores comunes permitirá a los responsables políticos, tanto a nivel europeo como nacional, poder establecer comparaciones en cuanto a los programas, instrumentos y procesos que los distintos Estados miembros utilizan en temas relacionados con la integración de los migrantes. Y ello, a pesar de que las diferencias en las prioridades políticas, la perspectiva ideológica y el uso de definiciones no coincidentes influyan sobre la forma en que los resultados pueden ser evaluados y dificulten incluso el establecimiento de comparaciones. Para poder proceder a un análisis contextual es preciso disponer de datos sobre el conjunto de la población y sobre el segmento formado por las personas inmigradas, siendo el objetivo a largo plazo garantizar la comparabilidad total entre todos los Estados miembros.

VII-La mayoría de Estados miembros no cuenta con un sistema de indicadores de tipo cualitativo o subjetivo ni con herramientas sostenibles para avanzar en su seguimiento. Áreas de análisis como el sentido de pertenencia, la aceptación de la sociedad de acogida o la satisfacción en el trabajo por parte de la población inmigrante son aún difíciles de medir en casi todos los territorios. Entre otros factores esto se debe a que esta metodología implica una dotación de recursos importante y no siempre se asegura su continuidad en el tiempo para hacer el seguimiento. En general, los países de la UE están lejos de poder crear y mantener herramientas adecuadas que les permitan detectar, de forma permanente, información cualitativa o indicadores subjetivos. El problema es que tampoco existe aún un acuerdo sobre lo que ha de ser considerado una integración exitosa, es decir, qué aspectos debieran evidenciarse tanto en la población inmigrante como en la población de acogida para señalar que existe una integración óptima. En esta línea la Comisión Europea ha puesto en marcha algunos instrumentos, como el MIPEX, con los que se están logrando importantes avances.

En cuanto a las llamadas “medidas y condiciones de integración”, que es uno de los parámetros que se califican en el MIPEX, este instrumento ofrece las claves para determinar cuáles son los criterios que deben evaluarse a la hora de medir este aspecto fundamental de la llamada “integración activa”. Encontramos que la situación óptima (la más apreciada) es cuando estas medidas no se aplican o son de carácter voluntario, mientras que la situación menos favorable es cuando además de contemplarse la medida con carácter obligatorio, está prevista la realización de un examen o test. En cuanto al conocimiento del idioma el escenario óptimo es cuando se requiere un nivel A1 o inferior, según el Marco común europeo de referencia para las lenguas (MCERL),

siendo el menos favorable cuando se exige un nivel B1 o superior, o cuando se deja la evaluación a discrecionalidad de la Administración. Se valora muy positivamente la existencia de supuestos que quedarían excluidos del cumplimiento de las medidas en referencia a grupos especialmente vulnerables y la introducción de mecanismos que estimen previamente las capacidades individuales. De la misma manera, se valora positivamente que existan recursos disponibles para superar los requisitos, tales como listados de preguntas, guías o cursos publicados y al alcance de todos. Dentro de este último caso la situación peor valorada es cuando la realización de las pruebas o cursos cuesta dinero al que está obligado a realizarlos. Según estos parámetros, España ocuparía una posición muy destacada.

Las instituciones de la UE que adoptaron e impulsaron el PBC nº 4, que es en el que se fundamentan los programas de integración cívica, lo justificaron en el creciente énfasis que varios Estados miembros estaban poniendo en determinados cursos introductorios destinados a instaurar los instrumentos más adecuados para iniciar los itinerarios de integración. Consideraron positivo el seguimiento de los mismos por entender que ello permitiría a los inmigrantes encontrar rápidamente su lugar en ámbitos clave como el trabajo, la vivienda, la educación y la salud. Entendieron que este tipo de programas se convertiría en una inversión estratégica que redundaría en el bienestar social y económico de la sociedad en su conjunto y recalcaron que si el aprendizaje del idioma y la cultura de la sociedad de acogida era un aspecto importante, el pleno respeto por la lengua y cultura propias del inmigrante y su progenie debía constituir también un elemento clave de integración. Sin embargo, insistieron de la misma forma en que la adopción de medidas de integración previas a la salida del país de origen podría contribuir a mejorar el proceso de integración a la llegada. La UE ha legitimado las prácticas que venían desarrollándose en aquellos Estados miembros con más peso específico en materia de políticas migratorias y ha sentado las bases para que el resto de socios comunitarios se adhieran a estos mismos planteamientos.

VIII-Es posible afirmar que la política de integración de la Unión Europea está penetrando en los ordenamientos nacionales, de manera que se puede hablar de algunos rasgos comunes que se extienden por los territorios de mayor presencia de inmigrantes. Uno de ellos sería la evolución desde el carácter voluntario de los cursos hacia su progresiva obligatoriedad, lo que hace que la integración se transforme en un proceso unidireccional en el que las responsabilidades están exclusivamente en la parte del

inmigrante. Hay una clara preponderancia de los requisitos idiomáticos sobre la demostración del conocimiento de las costumbres, valores y aspectos culturales propios del país de acogida, pero lo segundo gana cada vez más terreno, poniendo a estos programas bajo sospecha de tender hacia planteamientos asimilacionistas. De la misma manera, se extiende la idea de que la adquisición de estos conocimientos debe someterse a pruebas o exámenes y que los mismos deben superarse en varios momentos del proceso migratorio (antes de la partida, a la llegada al país de destino, cuando se renuevan los permisos, para acceder a la residencia de larga duración y para obtener la nacionalidad). Otra característica cada vez más extendida es el endurecimiento de las sanciones en caso de incumplimiento, no asistencia a los programas o no superación de los test. Las condiciones de integración previas a la partida vinculan definitivamente la política de integración con la de inmigración, pero en un sentido negativo, donde la primera se estaría convirtiendo poco a poco en un medio para restringir la entrada de cierto tipo de inmigrantes.

Siendo un hecho constatable que existe una tendencia generalizada a incorporar estos programas de integración cívica en las estrategias nacionales, las enormes diferencias que todavía distinguen los sistemas implementados en los diferentes territorios de la Unión, hace que no podamos hablar de una política común europea de integración de inmigrantes y que tengamos que reconocer que los modelos nacionales no pueden darse todavía por extinguidos. Por ejemplo, en España también hemos asistido a una involucración cada vez mayor de las políticas de integración con las de inmigración y extranjería en términos de admisión, residencia, duración de la estancia o reagrupación familiar, pero en un sentido positivo, ya que fundamentalmente ha servido para implicar a todas las Administraciones Públicas en la construcción de un modelo propio (aunque todavía inacabado) y fomentar los cauces de cooperación.

Una interesante semejanza en todos los países en los que los cursos introductorios y de idioma se están aplicando es que el discurso oficial sistemáticamente niega que su objetivo sea la asimilación, pero si nos centramos en las características reales de los programas y no en la retórica política, vemos que hay importantes diferencias de base que originan modelos no tan parecidos entre sí. Por otra parte, la visión de los inmigrantes respecto de su situación y experiencias con las políticas de integración en la UE es bastante buena en líneas generales. Por un lado, valoran positivamente las iniciativas en favor de la integración basadas en los cursos de idioma

y de orientación ciudadana en los países receptores, y por otro, desean formar parte de la sociedad en la que viven, como evidencia su interés por aprender el idioma, votar, permanecer en el país a largo plazo y obtener la nacionalidad. Los estudios realizados demuestran que, en términos generales, están tan satisfechos con su vida como la mayoría de la población. También señalan estos estudios que la integración de los inmigrantes en nuestra sociedad no es tanto una cuestión de adaptación cultural como, sobre todo, un proceso de equiparación de derechos y deberes, de desarrollo de una auténtica igualdad de oportunidades y de trato, de acceso a un estatus laboral normalizado y a los cauces de participación habituales con los que cuentan los autóctonos. En las condiciones legales y socio-laborales de los inmigrantes se encuentra la clave de muchos de los problemas de integración y convivencia, y en esta dirección deben apuntar las soluciones.

IX-El grueso de las herramientas e instrumentos lanzados por la Comisión Europea para influir sobre las políticas de integración de los Estados miembros (específicamente en relación con los cursos introductorios y de idioma para residentes legales) contiene recomendaciones y propuestas que se dirigen principalmente a las autoridades nacionales, pues entiende la Comisión que la integración es una competencia nacional y que cualquier aplicación de las políticas y medidas de integración a nivel regional y local es responsabilidad de los Estados. Es esta una de las razones por las que se hace imprescindible el análisis del caso español, por cuanto este país representa un modelo paradigmático no solo en cuanto al tratamiento y enfoque que se le ha dado a todas las cuestiones relacionadas con la integración de los migrantes, sino también por el sistema de distribución competencial en esta materia. Mientras en Holanda, Alemania, Reino Unido y Francia la competencia en políticas de integración está claramente en manos del poder central, en España se trata de una cuestión cuya titularidad corresponde a los gobiernos descentralizados, esto es, a las Comunidades Autónomas.

A ello se une la tardía incorporación de la regulación legal de esta materia con respecto a los otros casos revisados y el hecho consumado de que ya se hayan dictado leyes autonómicas sobre acogida e integración de inmigrantes en tres circunscripciones, en concreto, en la Comunidad Valenciana, Cataluña y Castilla y León. Son fundamentalmente los PNCI y los organismos públicos que configuran la REM (en España la Secretaría General de Inmigración y Emigración) quienes son consultados y

participan activamente en la configuración de los instrumentos que las instituciones europeas diseñan para influir en las políticas de integración de sus Estados miembros y tratar de fomentar la coherencia entre las distintas estrategias. En contadas ocasiones se da a las CCAA la posibilidad de intervenir en estos procesos, siendo que son principalmente los órganos autonómicos quienes ostentan las competencias en integración en España y, por ende, los que deberían ser consultados en cualquier caso.

A diferencia también de lo que ocurre en la UE, cuando en nuestro país se habla, se legisla, o se planifica sobre acogida e integración de inmigrantes, no se distingue entre extranjeros residentes legales y extranjeros en situación administrativa irregular. Las medidas y los planes de integración se refieren y se dirigen a todos por igual, ya se trate de personas extranjeras recién llegadas con sus autorizaciones vigentes, de extranjeros comunitarios, de nacionales de terceros Estados, de inmigrantes en situación irregular (inicial o sobrevenida), de solicitantes de asilo o de extranjeros beneficiarios de la protección internacional. El principal motivo legal por el que España debe considerar necesariamente a los inmigrantes irregulares como grupo objetivo en sus políticas es la existencia en nuestro ordenamiento jurídico de la figura del “arraigo social”. Se trata de una de las vías administrativas por las que un nacional de un tercer país que se encuentra ya en territorio español puede acceder a un permiso temporal de residencia si demuestra, entre otros requisitos, que ha participado en programas de inserción socio-laborales y culturales. Esta figura, como tal, no existe en ningún otro Estado miembro de la Unión, y el hecho de que sea aplicable exclusivamente a los extranjeros no comunitarios en situación irregular determina en buena medida la orientación de nuestras políticas. Estos programas de inserción no deben confundirse en ningún caso con los cursos introductorios y de idioma dirigidos a inmigrantes en los que se materializan las medidas y condiciones de integración a las que se ha hecho alusión.

Para la realización de estos programas, exclusivamente dirigidos a inmigrantes nacionales de terceros países en situación administrativa irregular, tanto las CCAA como un elevado número de entidades locales, asociaciones, ONG, sindicatos, universidades, entidades religiosas, organizaciones sociales, etc. han recibido financiación pública en los últimos trece años, constituyendo además uno de los ejes de la mayoría de planes de integración tanto estatales y autonómicos, como locales. El Estado ha destinado cuantiosos fondos para la implementación de estos programas, y no solo en el marco del FAIIRE, sino también en el del Fondo Europeo de Integración.

España ha costeado (a cargo del FEI) acciones, proyectos y programas de integración que estaban completamente fuera de los objetivos y planteamientos de la Unión Europea, pues desde el año 2007 se vienen subvencionando programas de integración cuyos beneficiarios finales han sido, en su mayoría, inmigrantes no autorizados a residir o a permanecer en España. Hoy en día, habiendo sido extinguido el FAAIIRE desde el año 2012, son los fondos europeos los que básicamente sostienen la continuidad de los programas de inserción sin cuya existencia se vaciaría prácticamente de contenido la figura legal del arraigo social, pero de esta forma España está obviando el principio de legalidad y derivando fondos europeos para cubrir necesidades que debería sufragar con sus propios recursos.

X-Actualmente, España no contempla en su normativa estatal de extranjería medida de integración alguna vinculada a la realización de cursos introductorios y de idioma para los residentes de larga duración. Ni a nivel de la legislación estatal de extranjería, ni en los diferentes modelos adoptados por las CCAA. Sin embargo, la reforma de la LODYLE en 2009 introdujo la posibilidad de que los extranjeros no comunitarios que han obtenido la residencia en virtud de una reagrupación familiar puedan realizar actividades formativas que incluyan cursos de idioma español y de las otras lenguas oficiales, además de cursos sobre valores constitucionales, estatutarios y de la Unión Europea. También existe ahora la posibilidad de que los nacionales de terceros países con autorizaciones de residencia temporal puedan realizar cursos cívicos y de idioma (de forma voluntaria) para demostrar su “esfuerzo de integración” y que ello redunde en su beneficio a la hora de renovar los permisos. El legislador está dotando de máxima relevancia la acreditación de la integración por parte del extranjero residente legal, pues es un aspecto que se valorará especialmente a la hora de renovar sus permisos. Es la primera vez que se establece abiertamente el vínculo entre integración e inmigración fuera del ámbito del arraigo.

Por otro lado y en atención a la configuración de nuestro sistema competencial en materia de integración, el Estado debe limitarse a establecer un marco general, correspondiendo a las CCAA la decisión última sobre el establecimiento o no de estas medidas y el contenido de las mismas, pues son ellas las que ostentan las competencias sobre la acogida e integración de los inmigrantes. Son los gobiernos autonómicos los que deben decidir qué es y qué no es estar integrado y cuáles son los medios adecuados para poder acreditarlo. A diferencia de los países europeos estudiados, ni los

Ayuntamientos ni el Gobierno central tienen nada que decir en esta cuestión. El contenido, duración y demás características de los cursos cuyo seguimiento sería necesario para poder obtener un informe positivo, se ha dejado enteramente en manos de las CCAA, no existiendo en la actualidad ningún marco que establezca criterios de armonización comunes. De hecho, las Comunidades pueden optar por crear programas formativos específicos para la obtención de estos informes o no hacerlo.

El gobierno justificó en su día la introducción de este aspecto en la ley como una forma de evitar posibles situaciones de irregularidad sobrevenida, pues el acreditar que se ha realizado un esfuerzo de integración puede sustituir el no cumplimiento de otros requisitos necesarios para conservar las autorizaciones de trabajo y residencia. La pretensión última de los cursos, tal y como se han concebido por el legislador español, es incentivar la participación, el aprendizaje de las lenguas y el conocimiento del entorno, pues de esta manera pueden evitarse situaciones jurídicas no deseadas. Los requisitos que pueden ser sustituidos serían, por ejemplo, la insuficiencia de medios económicos o la no disposición de una vivienda adecuada en el caso de autorizaciones de residencia por reagrupación familiar, o el no haber acreditado los seis meses de realización habitual de la actividad laboral exigidos en las renovaciones de las autorizaciones temporales de trabajo.

Las diferencias en este punto con algunos modelos europeos son notorias. En primer lugar, no se habla en ningún caso de medidas ni de condiciones de integración pues no se trata de un requisito obligatorio. En realidad, la realización de los cursos es totalmente voluntaria y está planteada como un incentivo que puede evitar la pérdida de la condición de residente legal, no como un obstáculo o prueba que hay que superar para conservarla. Al no ser de cumplimiento obligatorio no cabe hablar de sanciones en caso de no acreditar la asistencia a los cursos, ni de la obligación de superar exámenes o test. Este incentivo está previsto exclusivamente para la renovación de las autorizaciones de carácter temporal, en ningún caso para la adquisición del estatus de residente de larga duración. En la legislación española, la residencia de larga duración es un derecho al que tienen acceso, con carácter general, los nacionales de terceros países que hayan residido legalmente y de forma continuada en España durante cinco años.

XI-En vista de todo lo antedicho es posible concluir que en España estamos muy lejos de sumarnos a la supuesta convergencia que se está produciendo en la UE en cuanto a la extensión de este aspecto concreto de la llamada integración activa o cívica,

y que son los cursos de integración para inmigrantes. No se cumple ninguna de las características comunes a las que tienden el resto de Estados miembros comparados en cuanto a los cursos introductorios y de idioma. Como se ha explicado, la participación en los cursos es totalmente voluntaria, no obligatoria y, por tanto, no se contemplan sanciones por incumplimiento. Por otro lado, aunque se tiende claramente a vincular las políticas de integración con las de inmigración, no se pretende utilizar la integración como forma de impedir o dificultar la entrada por determinadas vías (no existen condiciones de integración previas a la partida), ni se pretende dificultar el acceso a la residencia permanente ya que tampoco existen medidas de integración para obtener este estatus. Por último, al no tratarse de programas obligatorios, tampoco cabe hablar de nacionales de países que quedarían exentos de realizarlos. Incluso pueden participar en esta formación los extranjeros comunitarios si así lo desean, aunque ello no tenga relevancia alguna en la renovación de sus autorizaciones.

Cuestión distinta es la financiación de los programas. El TFUE impide que las instituciones europeas puedan imponer normativa comunitaria en materia de integración a los Estados miembros, aunque sí pueden decidir hacia qué actuaciones dirigir sus fondos. Cada Estado miembro es libre de confeccionar sus propias políticas de integración de inmigrantes, siempre que los fondos europeos se canalicen efectivamente hacia los grupos beneficiarios designados como destinatarios en cada uno de ellos, de manera que se eviten incoherencias, solapamientos y actuaciones fraudulentas. Es perentorio que España empiece a adoptar los protocolos que sean necesarios para encauzar correctamente sus políticas ante los retos que se presentan en el nuevo periodo 2014-2020. El instrumento jurídico que a partir de ahora regulará la financiación de los programas dirigidos a fomentar la integración de los inmigrantes en la UE es el Reglamento del Fondo de Asilo y Migración, lo que significa que lo estipulado en él es válido de manera uniforme e íntegra en todos los Estados miembros. Los Estados no pueden aplicar sus disposiciones de forma parcial o decidir cuáles aplican para excluir las normas que son contrarias a ciertos intereses nacionales. De la misma manera, tampoco pueden sustraerse a la obligatoriedad de sus disposiciones amparándose en normas y usos del derecho nacional. Con ello, la UE pretende garantizar que los programas nacionales estén totalmente alineados con los objetivos y prioridades políticas comunitarias y puedan centrarse en la obtención de resultados y determinación de indicadores comunes que permitan medir su impacto.

Este nuevo Reglamento, al igual que todo el acervo comunitario sobre la materia, considera la integración como un proceso bidireccional que únicamente es entendible con respecto a los nacionales de terceros países que residen legalmente en el territorio de la Unión, conjuntamente con los potenciales migrantes que van a convertirse en residentes autorizados y que se encuentran todavía en sus países de origen y también para aquellos que gozan de protección internacional, concepción a todas luces mucho más restrictiva que la que aplicamos en España. Sin embargo, deberemos empezar a destinar los Fondos europeos a los objetivos que en ellos se marcan. La financiación de la UE no ha de ser considerada en ningún caso como un sustituto de la financiación nacional, lo que implica que España debe responsabilizarse de garantizar una financiación suficiente de sus propias políticas de integración. La financiación de la UE únicamente debe aportar un valor añadido, esto es, debe reflejar las prioridades y los compromisos políticos a escala europea y apoyar la aplicación del acervo de la UE en este ámbito.

España debe madurar sus políticas y afinar su discurso. Debe empezar a diferenciar claramente entre los programas y proyectos de integración cuyos beneficiarios finales son aquellos definidos en el acervo comunitario, de los programas y proyectos cuyos beneficiarios son los nacionales de terceros países titulares de derechos según nuestra normativa estatal y sectorial pero que quedarían fuera de estos grupos. No se trata de cambiar el rumbo, se trata más bien de enderezarlo. Esperemos que estos años de labor investigadora plasmados en la presente tesis doctoral puedan servir para arrojar alguna luz en este proceso y para contribuir a que el mismo siga una senda coherente y respetuosa con la condición humana.

FUENTES

FUENTES

●FUENTES DOCTRINALES

ABARCA JUNCO, A.P. *et al.* (2008): *Inmigración y extranjería. Régimen jurídico básico*. Madrid, Colex.

ACOSTA ARCARAZO, D. (2010): «La nueva Ley de Inmigración en España. Un primer análisis de sus aspectos liberales y restrictivos», en ROY, J; DOMÍNGUEZ, R. (eds) *España, la Unión Europea y la Integración Latinoamericana*. University of Miami, pp. 51-64.

_____ (2012 a): «Long-term residents' integration in Spain at a crossroads: rights-based approach or downhill towards restrictiveness?», en MORANO-FOADI, S; MALENA, M. (eds) *Integration for Third-Country Nationals in the European Union*. Cheltenham, United Kingdom, Edward Elgar, pp. 231-247.

_____ (2012 b): «'En Attendant Godot' or the EU Limits to Integration Conditions», en STRIK, T; PASCOUAU, Y. (eds) *Which Integration Policies for Migrants? Interaction between the EU and its Member States*. Wolf Legal Publishers, Nijmegen, pp. 153-170.

ADAM, C; DEVILLARD, A. (2008): *Comparative study of the laws in the 27 EU member states for legal immigration*. Estudio encargado por el Parlamento Europeo al Departamento de Derecho Migratorio Internacional y Asuntos Jurídicos de la OIM, Bruselas, febrero 2008.

AGRELA ROMERO, B. (2002): *La política de inmigración en España: reflexiones sobre la emergencia del discurso de la diferencia cultural*. Revista Migraciones Internacionales, El Colegio de la Frontera Norte, Vol. 1 (2), pp.93-122.

AGUADO I CUDOLÀ, V. (2010 a): *La decisión del Tribunal Constitucional con respecto a las competencias sobre inmigración en el Estatuto de Cataluña de 2006*. Revista Catalana de Dret Públic, Edición especial Sentència sobre l'Estatut, pp. 362-368.

_____ (2010 b): *L'educació com a instrument d'integració social de les persones immigrades i de les retornades en la societat d'acollida*. Activitat parlamentària, nº 22, pp. 28-33.

AGUELO NAVARRO, P; Álvarez Rodríguez, A. (2001): *Normativa comentada sobre derecho de extranjería*. Valladolid, Lex Nova.

AJA FERNÁNDEZ, E; DÍEZ BUESO, L. (coord.) (2005): *La regulación de la inmigración en Europa*. Barcelona, Ed. Fundación la Caixa, colección Estudios Sociales, nº 17, 2005.

- ____; MONTILLA MARTOS, J.A; ROIG MOLÉS, E. (Coords.) (2006): *Las Comunidades Autónomas y la inmigración*. Valencia, Tirant lo Blanch.
- ____; ARANGO VILA-BELDA, J. (Eds.) (2006): *Veinte años de inmigración en España. Perspectivas jurídica y sociológica 1985-2004*. Barcelona, Fundación CIDOB.
- ____ (2008): *Los órganos mixtos de colaboración*, en Anuario de la Inmigración 2008, publicado por el Instituto de Derecho Público de Barcelona, pp. 722-743.
- ____; ARANGO VILA-BELDA, J; OLIVER I ALONSO, J. (Dir.) (2012): *La hora de la integración*. Anuario de la inmigración en España (edición 2011). Barcelona, Fundación CIDOB.
- ____ (2012): *Inmigración y Democracia*. Madrid, Alianza Editorial.
- ALBA MONTESERIN, S. *et al* (2013): *Crisis económica y nuevo panorama migratorio en España*. Colección Estudios, nº 65, Fundación 1 de mayo, Madrid, junio 2013.
- ALBERTÍ ROVIRA, E. (2010): *Concepto y función del Estatuto de Autonomía en la Sentencia 31/2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*. Revista Catalana de Dret Públic, Edición especial Sentència sobre l'Estatut, pp. 81-85.
- ÁLVAREZ CARREÑO, S. (2009): *El proceso de institucionalización de las agencias estatales para la mejora de los servicios públicos en España*. Revista Via Iuris nº 7, julio-diciembre, pp. 13-26.
- ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, A. (2006): *La transposición de directivas de la UE sobre inmigración. Las directivas de reagrupación familiar y de residentes de larga duración*. Barcelona, Fundación CIDOB, nº 8, p. 1-122.
- ____ (2008): «Acceso a la nacionalidad española por los inmigrantes e hijos de inmigrantes. ¿Integración o estrategia para obtener la equiparación de derechos?», en GARCÍA ROCA, J; LACOMBA, J. (coords.) *La inmigración en la sociedad española: una radiografía multidisciplinar*, Ediciones Bellaterra, Barcelona, pp. 607-630.
- ____ (2010): *Inmigrantes e hijos de inmigrantes nacidos en España: vías de acceso a la nacionalidad española*. Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración, Migraciones internacionales, nº 90, pp. 103-126.
- ANDREO TUDELA, J.C. *et al*. (2012): *Hacia la gestión integrada de la inmigración y la extranjería desde una perspectiva multinivel. Una aproximación desde el caso de Andalucía*. Programa Euroempleo, Estudio cofinanciado por el Servicio Andaluz de Empleo y el Fondo Social Europeo, noviembre 2012.
- AÑÓN ROIG, M.J. *et al* (2004): «Límites de la universalidad: los derechos sociales de los inmigrantes», en AÑÓN ROIG, M.J. (Ed.) *La universalidad de los derechos sociales. El reto de la inmigración*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 9-26.

_____ (2006): *Igualdad y especialidad en el procedimiento administrativo de extranjería*. Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho, nº 14/2006.

_____ (2010): *Integración: una cuestión de derechos*. Arbor, nº 744, julio-agosto 2010, pp. 625-638.

APARICIO CHOFRÉ, L. (2006): *La aplicación de la directiva comunitaria sobre el derecho a la reagrupación familiar, cinco años después*. Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furio Ceriol, nº 57, pp. 143-162.

APARICIO GÓMEZ, R. (2000): *Inglatera, Francia, Alemania, tres caminos para las políticas migratorias*. Documentación social, nº 121, pp. 33-55.

APARICIO WILHELMI, M. (2004): *La última reforma de la Ley de Extranjería (Ley Orgánica 14/2003): un análisis crítico a la luz de su falta de eficacia y eficiencia*. Revista de Derecho Migratorio y Extranjería, nº 6, pp. 31-54.

_____ (2010): *La decisión sobre las competencias relacionadas con la inmigración*. Revista Catalana de Dret Públic, Edición especial Sentència sobre l'Estatut, pp. 349-354.

ARANGO VILA-BELDA, J. (2004): *Inmigración, cambio demográfico y cambio social*. Información Comercial Española, ICE: Revista de Economía, nº 815, pp. 31-44.

_____ (2013): *Exceptional in Europe? Spain's Experience with Immigration and Integration*. Washington DC, Transatlantic Council on Migration, Migration Policy Institute.

ARLETTAZ, F.E. (2012): «Ciudades y convivencia: ¿integración cívica o integración cultural?», en VVAA. *Las Paces de cada día*, Fundación Seminario de Investigación para la Paz, Colección Actas, Serie “Estudios para la Paz”, nº 26, pp. 109-119.

AUBARELL SOLDUGA, G. (dir.) (2003): *Perspectivas de la inmigración en España. Una aproximación desde el territorio*. Barcelona, Icaria. Antrazyt.

AZCÁRRAGA MONZONÍS, C; DE LORENZO SEGRELLES, M. (2009): *Comentario a la Ley 15/2008 de integración de las personas inmigrantes en la Comunitat Valenciana*. Anuario español de derecho internacional privado, nº 9, pp. 697-713.

BALAGUER CALLEJÓN, F. (2007): «Comentario a la Reforma de los Estatutos de Autonomía de Carles Viver i Pi-Sunyer», en VIVER I PI-SUNYER, C; BALAGUER CALLEJÓN, F; TAJADURA TEJADA, J. *La reforma de los Estatutos de Autonomía, con especial referencia al caso de Cataluña*. Foro Inmigración y Ciudadanía, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Colección FORO nº 2.

- BARCELÓ I SERRAMALERA, M. (2010): *La doctrina de la Sentencia 31/2010 sobre la definición estatutaria de las categorías competenciales*. Revista Catalana de Dret Públic, Edición especial Sentència sobre l'Estatut, pp. 251-257.
- BARRA, A. et al. (2013): *Integration indicators in immigration phenomena. A statistical mechanics perspective*. ArXiv 1304.4392v1, Cornell University Library, recurso electrónico, 16 abril 2013.
- BAYONA ROCAMORA, A. (2010): *La doctrina del Tribunal Constitucional sobre la definición de competencias. Las competencias exclusivas, las compartidas y las ejecutivas*. Revista Catalana de Dret Públic, Edición especial Sentència sobre l'Estatut, pp. 258-261.
- BERMEJO CASADO, R. (2008): *Idioma e inmigración: un análisis de la evolución de los requisitos idiomáticos en las políticas de inmigración*. Boletín Elcano, documento de trabajo nº 17/2008, de 17 de abril. Recurso electrónico.
- BERNADÍ GIL, X. (2010): *¿Competencias desactivadas? Consideraciones sobre la denominada sentencia oculta*. Revista Catalana de Dret Públic, Edición especial Sentència sobre l'Estatut, pp. 372-385.
- BERTOSSI, C. (2003): *La ciudadanía francesa: Debates, límites y perspectivas*. Revista de Occidente, nº 268, pp. 82-101.
- BLÁZQUEZ RODRÍGUEZ, I. (2008): *Facultades competenciales y funciones de las Comunidades Autónomas en inmigración: un análisis desde las estrategias fijadas por la Unión Europea*. Instituto Andaluz de Administración Pública, Revista de Derecho Constitucional Europeo, nº 10, julio-diciembre de 2008, pp. 275-310.
- ____ (Dir) (2008): *Regiones, Unión Europea e integración de inmigrantes. Una perspectiva desde el Derecho comparado*. Barcelona, Atelier.
- ____ (Coord) (2009): *Competencias y estrategias de las CCAA en materia de inmigración: una visión desde la CA de Andalucía*. Sevilla. Junta de Andalucía. Consejería de Empleo.
- BONINO COVAS, C. et al. (2003): *Los planes de las Comunidades Autónomas para la integración social de las personas inmigrantes*. Confederación Sindical de CCOO, Madrid, 2003.
- BORCHARDT, K. (2011): *El ABC del Derecho de la Unión Europea*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo.
- BRUBAKER, R. (2001): *The Return of Assimilation? Changing Perspectives on Immigration and its Sequels in France, Germany, and the United States*. Ethnic and Racial Studies, vol. 24 (4), pp. 531-548.
- CACHÓN RODRÍGUEZ, L. (2008): *La integración de y con los inmigrantes en España: debates teóricos, políticas y diversidad territorial*. Política y sociedad, vol. 45, n. 1, pp. 205-235.

- ____ et al. (2010): *Reptes globals, respostes locals. Polítiques d'immigració i integració i acció local a la Unió Europea*. Colección Monografies, CIDOB, Barcelona, septiembre, 2010.
- CAMAS RODA, F. et al. (Camas Roda, F. coord.) (2010): *L'atribució de competències en matèria d'immigració derivades del Estatut d'Autonomia de Catalunya*. Barcelona, Generalitat de Catalunya, col.lecció Institut d'Estudis Autònoms, nº 74.
- CARENS, J. (2010): «The most liberal citizenship test is none at all», en BAUBÖCK, R. Y JOPPKE, C. (eds.) *How Liberal are Citizenship Tests?* Robert Schuman Centre for Advanced Studies, EUDO Citizenship Observatory, Working Paper RSCAS 2010/41, pp. 19-20.
- CARRASCO CARPIO, M.C. (2008): *Informe de Síntesis sobre el FAAIIRE 2008- Revisión por pares en materia de protección e inclusión sociales*. Publicación financiada en el marco del Programa de la Comunidad Europea para el Empleo y la Solidaridad Social (2007–2013), gestionado por la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades de la Comisión Europea, octubre 2008.
- CARRERA, S. (2006): *Programas de integración para inmigrantes: una perspectiva comparada de la Unión Europea*. Revista Migraciones, nº 20, pp. 37-73.
- ____; Wiesbrok, A. (2009): *Civic integration and Third country nationals: Nationalism versus Europeanism in the common EU immigration policy*. Centre for European Policy Studies. CEPS website, Bruselas, octubre 2009.
- CASTELLS, M. (2008): *The New Public Sphere: Global Civil Society, Communication Networks, and Global Governance*. The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science, nº 616, pp.78-93.
- CEBOLLA BOADO, H; PINYOL JIMÉNEZ, G. (2014): *Retos de la política de inmigración española ante el cambio de ciclo*. Notes Internacionals nº 83, CIDOB, Barcelona, enero 2014.
- CHAMORRO-GONZÁLEZ, J.M. (2008): *El conocimiento suficiente del idioma español como criterio de decisión del otorgamiento de la nacionalidad española*. Actualidad administrativa, nº 4/2008, recurso electrónico.
- COLLETT, E. (2006): *One size fits all? Tailored integration policies for migrants in the European Union*. European Policy Centre, EPC Working Paper nº 24, Bruselas.
- ____ (2011): *Immigrant Integration in Europe in a Time of Austerity*. Migration Policy Institute, marzo 2011. Recurso electrónico. Texto disponible en <http://www.migrationpolicy.org/pubs/TCM-integration.pdf>
- COSTELLO, C. (2011): *Policy primer UK Migration Policy and EU Law*. The Migration Observatory at the University of Oxford. Texto disponible en www.migrationobservatory.ox.ac.uk

- CRESPO NAVARRO, E. (2004): *La Directiva 2003/109/CE, del Consejo, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración y la normativa española en la materia*. Revista de Derecho Comunitario Europeo, nº 18, mayo 2004, pp. 531-552.
- DE LUCAS MARTÍN, J. (2002): *Blade Runner. El Derecho, guardián de la diferencia*. Valencia, Tirant lo Blanch.
- ____ (2005): *La integración política como condición del modelo de integración*. Revista Documentación Social, nº 139, Cáritas Española, pp. 53-72.
- ____ (2006): «La integración de los inmigrantes: la integración política, condición del modelo de integración», en DE LUCAS, J; DÍEZ BUESO, L. *La integración de los inmigrantes*. Foro Inmigración y Ciudadanía, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Colección FORO nº 7.
- ____ et al. (2008): *Los derechos de participación como elemento de integración de los inmigrantes*. Informes 2008, Economía y Sociedad, Bilbao, Fundación BBVA.
- ____; Solanes Corella, A. (eds.) (2009): *La igualdad en los derechos: claves de la integración*. Madrid, Dykinson.
- ____ (2012): *Sobre los fundamentos de la igualdad y del reconocimiento. Un análisis crítico de las condiciones de las políticas europeas de integración ante la inmigración*. X Premio de investigación Francisco Javier de Landaburu Universitas 2011, País Vasco, Eurobask, pp. 11-91.
- DÍEZ BUESO, L. (2006): «Los derechos de los inmigrantes y sus garantías», en AJA FERNÁNDEZ, E; ARANGO VILA-BELDA, J. (Eds.) *Veinte años de inmigración en España. Perspectivas jurídica y sociológica 1985-2004*. Barcelona, Fundación CIDOB.
- EGEA DE HARO, A. (2011): *Schengen: algo más que política migratoria*. Memorando OPEX nº 159/2011. Observatorio de política exterior española de la Fundación Alternativas.
- ENTZINGER, H; BIEZEVELD, R. (2003): *Benchmarking in Immigrant Integration*. European Research Centre on Migration and Ethnic Relations (ERCOMER), Faculty of Social Sciences, Erasmus University Rotterdam, Rotterdam, agosto 2003.
- ____ (2010): «Changing the rules while the game is on; From multiculturalism to assimilation in the Netherlands», en BODEMANN, M; YURDAKUL, G. (eds.) *Migration, Citizenship, Ethnos: Incorporation Regimes in Germany, Western Europe and North America*, New York, Palgrave MacMillan, pp. 121-144.
- ESEVERRI MAYER, C. (2007): *La “revuelta urbana” de los hijos de los inmigrantes en Francia*. Revista Migraciones Internacionales, vol. 4 (2), pp. 189-200.
- EXTRA, G; SPOTTI, M; VAN AVERMAET, P. (eds.) (2009): *Language Testing, Migration and Citizenship*. Londres, Continuum International Publishing Group.

- FAUSER, M. (2008): *Autoridades locales e integración política en ciudades de nueva inmigración: los casos de Madrid y Barcelona*. En Zapata y Pinyol (eds.), *Los gestores del proceso de inmigración. Actores y redes de actores en España y Europa*, Barcelona, Fundación CIDOB, pp.131-148.
- FAVELL, A. (1998): *Philosophies of Integration. Immigration and the Idea of Citizenship in France and Britain*. Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- FERNÁNDEZ BERNAT, J.A. (2013): *Asistencia sanitaria e inmigración irregular*. Revista de Treball, Economia i Societat, nº 67, enero 2013, versión web.
- FERNÁNDEZ GARCÍA, F. (2011): *Inmigración, política lingüística y sistema educativo*. ELUA. Estudios de Lingüística, nº 25, pp. 383-393.
- FERNÁNDEZ VÍTORES, D. (2013): *El papel de la lengua en la configuración de la migración europea: tendencias y desencuentros*. Lengua y Migración, vol. 5 (2), pp. 51-66.
- FERRERO TURRIÓN, R. (2009) «¿La UE como actor en las políticas de inmigración de los Estados Miembros? Una aproximación al escenario euro mediterráneo», en ZAPATA-BARRERO, R. Y PINYOL, G. eds. *Los gestores del proceso de inmigración. Actores y redes de actores en España y Europa*, Barcelona, Fundación CIDOB, pp. 13-22.
- GAONA PISONERO, C; MARTÍNEZ PASTOR, E; VIZCAÍNO-LAORGA, R. (2011): *La comunicación institucional-intercultural en el espacio público madrileño. Una nueva categoría socio-antropológica en construcción*. Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales, nº 12, pp. 37-46.
- GARCÍA AGUSTÍN, O. (2011): *The European Integration Forum. Overcoming the transnational and deliberative deficit?* Conferencia presentada en el Congreso de Sociología de la Universidad de Aalborg (Dinamarca), el 20-21 de enero de 2011.
- GARCÍA CÍVICO, J. (2010): *La medición de la integración social de los inmigrantes a través de un sistema de indicadores coherente con la noción de ciudadanía inclusiva*. Revista de Filosofía, Derecho y Política, nº 12, pp. 73-112.
- ____ (2011): *Sobre el proceso de integración social del inmigrante en España. La cuestión de los indicadores*. Revista electrónica del Instituto de Investigaciones “Ambrosio L. Gioja”, año V, nº 7, invierno 2011, pp. 50-77.
- GARCÍA MORALES, M.J; MONTILLA MARTOS, J.A; ARBÓS MARÍN, X. (2006): *Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico*. Foro Inmigración y Ciudadanía, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Colección FORO nº 11.
- GEDDES, A. (2005): *Europe's Border Relationships and International Migration Relations*. Journal of Common Market Studies, vol. 43, nº 4, pp. 787-806.
- GIL ARAUJO, S. (2010): *Las argucias de la integración. Políticas migratorias, construcción nacional y cuestión social*. Madrid, Iepala Editorial.

- GÓMEZ CIRIANO, E.J. (2010): *¿Excluyendo desde la integración?: un análisis del modelo de integración activa*. Revista Documentación Social, Cáritas Española, nº 159, pp. 85-101.
- GONZÁLEZ FERRER, A; MORALES DÍEZ DE ULZURRUN, L. (2006): *Las asociaciones de inmigrantes en Madrid: una nota de investigación sobre su grado de integración política*. Revista Española del Tercer Sector, nº 4, pp. 129-174.
- GOZÁLVEZ PÉREZ, V.E. (2006): «Los indicadores de integración de los inmigrantes en España», en GOZÁLVEZ PÉREZ (coord), *La inmigración extranjera como desafío y esperanza*, Universidad de Alicante, Alicante, pp. 41-58.
- GREEN, S. (2007): *Divergent Traditions, Converging Responses: Immigration and Integration Policy in the UK and Germany*. German politics, vol. 16 (1), pp. 95-115.
- GROENENDIJK, K. (2006): *Family Reunification as a Right under Community Law*. European Journal of Migration and Law, vol. 8 (2), pp. 215–230.
- _____ (2011): *Pre-departure Integration Strategies in the European Union: Integration or Immigration Policy?* European Journal of Migration and Law, vol. 13, nº 1, pp.1-30.
- GUIRAUDON, V. (2008): *Integration Contracts for Immigrants: Common Trends and Differences in the European Experience*. Revista Analysis of the Real Instituto Elcano (ARI 43/2008), pp. 1-7.
- GYSEN, S; KUIJPER, H; VAN AVERMAET, P. (2009): *Language Testing in the Context of Immigration and Citizenship: The Case of the Netherlands and Flanders (Belgium)*. Language Assessment Quarterly, vol. 6, nº 1, pp. 98-105.
- HECKMANN, F. (2003): «From Ethnic Nation to Universalistic Immigrant Integration: Germany», en HECKMANN, F; SCHNAPPER, D. (eds), *The Integration of Immigrants in European Societies. National Differences and Trends of Convergence*, European Forum Migration Studies, Lucius & Lucius, Stuttgart, pp. 45-78.
- HUDDLESTON, T. *et al.* (2011): *Migrant Integration Policy Index (MIPEX)*. Publicado en Bruselas por el British Council y el Migration Policy Group, febrero de 2011.
- _____; PETER VINK, M. (2013): *Membership and/or rights? Analysing the link between naturalisation and integration policies for immigrants in Europe*. Robert Schuman Centre for Advanced Studies. EUDO Citizenship Observatory.
- ILLAMOLA DAUSÁ, M. (2007): «Medidas o condiciones de integración, España versus Holanda. ¿Un ejemplo a seguir?», en PIQUERAS, A; JIMÉNEZ, N. Y SOTO, G. (eds), *Mediterránea Migrant II, I Jornades Medimigra*, Universitat Jaume I, Castelló de la Plana, pp. 342-360.

- ____ (2008): *La posibilidad de pedir el cumplimiento de medidas de integración en Cataluña*. Revista de Derecho Constitucional Europeo, nº 10, pp. 311-332.
- INNERARITY, C. (2005): *La polémica sobre los símbolos religiosos en Francia. La laicidad republicana como principio de integración*. Revista Española de Investigaciones Sociológicas, vol. 111, pp. 139-161.
- IZQUIERDO ESCRIBANO, A; LEÓN-ALFONSO, S. (2008): *La inmigración hacia dentro. Argumentos sobre la necesidad de coordinación de las políticas de inmigración en un Estado multinivel*. Política y sociedad, vol. 45, nº 1, pp. 11-39.
- IZQUIERDO SANS, C. (2000): *Las fronteras exteriores de la Unión Europea y el Convenio de Schengen*. Anuario Español de Derecho Internacional. Vol. XVI, pp. 133-190.
- JACOBS, D; REA, A. (2007): *The end of national models? Integration courses and citizenship trajectories in Europe*. Ponencia preparada para la Conferencia EUSA de Montreal, 17-19 de mayo 2007.
- JOPPKE, C. (2006): *Immigrants and Civic Integration in Western Europe*. Institute for Research on Public Policy (IRPP). Publicado online el 29 de junio de 2006.
- ____ (2007, a): *Beyond national models: Civic integration policies for immigrants in Western Europe*. West European Politics nº 30:1, enero, pp. 1-22.
- ____ (2007, b): Policy Brief: *Do obligatory civic integration courses for immigrants in western Europe further integration?* En Focus Migration (Hamburg Institute of International Economics, HWWI), nº 8, octubre, pp.1-7.
- ____ (2008): *Comparative Citizenship: A Restrictive Turn in Europe?* Law & Ethics of Human Rights, vol. 2 (1), pp. 128-168.
- JUBANY BAUCCELLS, O; GÜELL, B. (2011): *The national policy frame for the integration of newcomers in Spain*. Segundo informe del Proyecto PROSINT—Promoting Sustainable Policies for Integration, financiado por el Fondo Europeo de Integración. Universidad de Barcelona, julio 2011.
- ____; GÜELL, B. Y DAVIS, R. (2011): *Study on the local implementation of integration/introduction courses for newcomers*. Tercer informe del Proyecto PROSINT—Promoting Sustainable Policies for Integration, financiado por el Fondo Europeo de Integración. Universidad de Barcelona, julio 2011.
- KLAVER, J; ODÉ, A. (2010): «Civic integration policies in the Netherlands», en KLAVER, J; ODÉ, A. *Civic Integration and Modern Citizenship*, Europa Law Publishing, Groningen, pp. 59-91.
- KOOPMANS, R. (2010): *Trade-Offs between Equality and Difference: Immigrant Integration, Multiculturalism and the Welfare State in Cross-National Perspective*. Journal of Ethnic and Migration Studies, vol. 36 (1), pp. 1-26.

- KOSTAKOPOULOU, D. (2010): *Matters of Control: Integration Tests, Naturalisation Reform and Probationary Citizenship in the United Kingdom*. Número especial "Migration and Citizenship Attribution: Politics and Policies in Western Europe", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 36 (5), pp. 829-846.
- LA SPINA, E. (2007): *La transposición de la Directiva 2003/86/CE en Italia: ¿hacia la armonización legislativa de la reagrupación familiar?*. *Revista de Derecho Migratorio y de Extranjería*, nº 15, pp. 195-208.
- ____ (2012): *Informe(s) sobre el esfuerzo de integración y discrecionalidad: una reflexión valorativa*. Comunicación presentada en el IV Encuentro Internacional de Investigadores en Derecho de Inmigración y Asilo. Instituto de Derechos Humanos de la Universidad de Valencia, 14 y 15 de junio de 2012.
- LAPARRA NAVARRO, M; MARTÍNEZ DE LIZARRONDO, A. (2008) «Las políticas de integración social de inmigrantes en España», en IZQUIERDO ESCRIBANO, A. (coord) *El modelo de inmigración y los riesgos de exclusión*, FOESSA y Cáritas Española Editores, colección Estudios nº 25, pp. 291-324.
- LOCHAK, D. (2006): *L'intégration comme injonction. Enjeux idéologiques et politiques liés à l'immigration*. *Cultures & Conflits*, nº 64, pp. 131-147.
- LÓPEZ PICH, P. (2007): *La política de integración Europea*. *Revista Migraciones*, del Instituto Universitario de Estudio sobre Migraciones, nº 22. Universidad de Comillas, Madrid, pp. 221-256.
- MARTÍNEZ DE LIZARRONDO ARTOLA, A. (2009): *La integración de inmigrantes en España: El modelo Patchwork*. *Migraciones*, nº 26, pp. 115-146.
- ____ (2010): *La incidencia del Fondo de Apoyo y el PECEI en las políticas autonómicas de integración de inmigrantes*. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, nº 85, pp. 31-45.
- MAYA JARIEGO, I. (2001): *Sesgos de medida y problemas de muestreo en las encuestas de poblaciones inmigrantes*. *Metodología de Encuestas*, vol. 3 (2), pp. 197-213.
- MENDOZA NAVAS, N; CABEZA PEREIRO, J. (coords.) (2008): *Tratamiento jurídico de la inmigración*. Bomarzo, Albacete, 2008.
- MESTRIES, F. (2007): *La revuelta de los hijos de inmigrantes africanos en otoño 2005: crisis de la integración republicana francesa*. *Revista Migración y Desarrollo*, segundo semestre 2007, pp. 129-155.
- MICHALOWSKI, I. (2004): *An Overview on Introduction Programmes for Immigrants in Seven European Member States*. Amsterdam, Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken.
- ____ (2007): «Modelos de acogida en Alemania, Francia y los Países Bajos:

diseño y efectividad de los programas de acogida e integración», en BILES, J.; MICHALOWSKI, I. Y WINNEMORE, L. *Políticas y modelos de acogida. Una mirada transatlántica: Canadá, Alemania, Francia y los Países Bajos*, Serie Migraciones, nº 12, Fundación CIDOB, Barcelona, pp. 67-92.

MONTILLA MARTOS, J.A. (2006): «Las funciones y las competencias de las Comunidades Autónomas en inmigración», en AJA, E; MONTILLA MARTOS, J.A. Y ROIG MOLÉS, E. (Coords) *Las Comunidades Autónomas y la inmigración*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 23-75.

____; Vidal Fueyo, C. (2007): *Las competencias en inmigración del Estado y de las Comunidades Autónomas*. Foro Inmigración y Ciudadanía, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Colección FORO nº 15.

____ (2011): *Las competencias autonómicas en inmigración tras la STC 31/2010*. Revista d'Estudis Autonòmics i Federals, núm. 14, octubre 2011, pp. 152-185.

MORENO FERNÁNDEZ, F. (2009): *Integración sociolingüística en contextos de inmigración: marco epistemológico para su estudio en España*. Lengua y Migración, vol. 1 (1), pp. 121-156.

MORENO FUENTES, F.J; BRUQUETAS CALLEJO, M. (2011): *Inmigración y Estado de bienestar en España*. Colección Estudios Sociales, nº 31, Obra Social “la Caixa”.

MORENO MAESTRO, S. (2010): *Políticas de integración y derechos culturales. Los planes de inmigración de la Junta de Andalucía*. Alteridades, vol. 20 (40), pp. 35-48.

MOYA MALAPEIRA, D. (2009): *La reforma de la Ley de Extranjería*. Documentos de Trabajo, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, nº 20, pp. 1-21.

____ (2010): *Competència en matèria d'immigració*. Revista Catalana de Dret Públic, Edición especial Sentència sobre l'Estatut, pp. 355-361.

NAVARRO NIETO, F. (2007): *Empleo y marco autonómico de relaciones laborales*. Revista Trabajo, Universidad de Huelva, BIBLID 1136-3819, nº 20, pp. 17-42.

NAVARRO SIERRA, J.L; HUGUET CANALIS, A. (2010): *Conocimiento del catalán y castellano por parte del alumnado inmigrante*. Revista de Educación nº 352, mayo/agosto 2010, pp. 245-265.

NIESSEN, J; HUDDLESTON, T. (eds) (2009): *Legal Frameworks for the Integration of Third-Country Nationals*. Leiden, Koninklijke Brill NV.

NÚÑEZ SÁNCHEZ, E.M (2012): *Comunitat Valenciana: una integració de vanguardia. La Escuela de Acogida*. Barataria, Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales, nº 13, pp. 75-86.

- ORTEGA GIMÉNEZ, A. (2008): *El estatuto jurídico del no nacional en España: últimas reformas en materia de extranjería. El Reglamento de Extranjería*. Temas y debates: revista universitaria de ciencias sociales, nº 15, agosto 2008, pp. 149-174.
- _____; ALARCÓN MORENO, J. Y ALONSO GARCÍA, E. (2012): *Las escuelas de acogida: un nuevo modelo de integración de los inmigrantes en la Comunidad Valenciana*. Revista de la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de la Universidad Miguel Hernández de Elche, nº 8, febrero 2012, pp. 249-283.
- PAJARES ALONSO, M. (2006): *Inmigración y políticas de integración*. Cuadernos electrónicos de Filosofía del Derecho, nº 14.
- PÉREZ ROYO, J. (1999): «Desarrollo y evolución del Estado autonómico: el proceso estatuyente y el consenso constitucional», en *El funcionamiento del Estado autonómico*. Colección Informes y Documentos, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, diciembre 1999, pp. 51-68.
- PEREZ SOLA, N. *et al.* (2006): «Ciudadanía cívica e integración de la inmigración en la Unión Europea», en *Inmigración e integración: un reto europeo*. Seminarios y Jornadas, memorando OPEX nº 30/2006, Observatorio de política exterior española de la Fundación Alternativas, Zaragoza, junio 2006, pp.33-65.
- PÉREZ VELASCO, M. (2009): «Instruments per a les relacions de col·laboració intergovernamentals (II) Les comissions bilaterals de caràcter estatutari», en VIVER I PI-SUNYER, C. *et al.* *La col·laboració entre l'Estat i les Comunitats Autònomes*, , Barcelona, CUIIMPB. Generalitat de Catalunya, pp. 59-63.
- PEUCKER, M. (2008): «Similar Procedures, Divergent Function: Citizenship Tests in the United States, Canada, Netherlands and United Kingdom», en PAUL DE GUCHTENEIRE (Dir.) *The Conditions of Modern Return Migrants*, International Journal on Multicultural Societies, vol. 10 (2), pp. 240-261.
- PHILLIMORE, J; GODSON, L. (2008): *Making a Place in the Global City: The Relevance of Indicators of Integration*. Journal of Refugee Studies, vol. 21 (3), pp. 305-325.
- PLA BOIX, A. (2010): *El régimen lingüístico en la STC 31/2010, de 28 de junio*. Revista Catalana de Dret Públic, Especial Sentencia sobre el Estatuto, pp. 144-147, diciembre 2010.
- PONS PARERA, E. (2010): *Llengua i immigració a l'Estat Autòmic i a Catalunya: una aproximació jurídica*. Revista d'Estudis Autònomic i Federals, nº11, pp. 352-398.
- PONS RAFOLS, X; SAGARRA TRÍAS, E. (2006): *La acción exterior de la Generalitat en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*. Colección Tribuna Internacional, nº 8. Centre Estudis Internacionals (CEI). Universitat de Barcelona.
- PUEYO I PARÍS, M; TURULL I RUBINAT, A. (2003): *Diversitat i política lingüística en un món global*. Editorial Pòrtic y Editorial Universitat Oberta de Barcelona.

- QUINTANA PAZ, M.A. (2009): *Qué es el multiculturalismo (y qué no es)*. Manual formativo de ACTA —Autores Científico-técnicos y académicos—, nº 51, pp. 19-34.
- REISENBERG, A; STANTON, R. del Migration Work CIC (2012): *Integrating Cities Toolkit on introductory and language courses*. Informe del Programa Eurocities, Bruselas, mayo 2012.
- RIDAURA MARTÍNEZ, M.J. (2007): *Las comisiones bilaterales de cooperación en el sistema autonómico español*. Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol nº 60/61, pp. 65-84.
- RINKEN, S. *et al* (2011): «La evolución de las actitudes de la población autóctona andaluza ante la inmigración: una aproximación cualitativa», en GARCÍA CASTAÑO, F.J. Y KRESSOVA, N. (Coords.), *Actas del I Congreso Internacional sobre Migraciones en Andalucía* (pp. 2263-2271), Granada, Instituto de Migraciones, ISBN: 978-84-921390-3-3.
- ROIG MOLÉS, E. (2002): *Autonomía e inmigración: competencias y participación de las Comunidades Autónomas y los Entes locales en materia de inmigración*. Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario, nº 14, pp. 199-237.
- _____ (2006): «Relaciones intergubernamentales en materia de inmigración: desarrollo de un modelo en construcción», en AJA, E; MONTILLA MARTOS, J.A. Y ROIG MOLÉS, E. (Coords) *Las Comunidades Autónomas y la inmigración*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 77-152.
- ROJAS MULLOR, M. (dir.) (2011): *La inmigración en la Comunidad de Madrid*. Serie Cuadernos de la EPIC. Publicación periódica de la Escuela de Profesionales de Inmigración y Cooperación de la Comunidad de Madrid. Consejería de Asuntos Sociales.
- _____ (2012): *Madrid, ciudad para compartir: una investigación sobre el Modelo Madrid de integración de los inmigrantes*. Editorial Sepha, Madrid.
- ROJO TORRECILLA, E. (coord.) *et al.* (2006): *Inmigración y mercado de trabajo en la era de la globalización: estudio de la normativa internacional, comunitaria y española*. Lex Nova, Valladolid.
- _____; CAMAS RODA, F. (2009): *La reforma de los estatutos de autonomía y su impacto en la normativa estatal de inmigración*. Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración, nº 80, junio 2009, pp. 97-117.
- _____ (2011): *¿Puede una Instrucción interpretar una ley y un reglamento devaluando su contenido? A propósito de la política de integración de los inmigrantes y de los informes que acrediten los esfuerzos de integración*. Recurso electrónico. Publicado on-line el 18 de diciembre de 2011.
- SAGARRA TRÍAS, E. (2005): *Sujeto legitimado, sujeto interesado y sujeto afectado en el proceso de regularización “normalización” de inmigrantes del 2005*. Revista de Derecho Migratorio y Extranjería, nº 8, pp. 23-36.

- _____(2011): *Que Europa no pierda “los papeles” para controlar a los “sin papeles”*. Revista de Derecho Migratorio y Extranjería, nº 27, junio 2011, pp. 251-256.
- SALES, R; D'ANGELO, A. (2008): *Measuring Integration? Exploring socioeconomic indicators of integration of third country nationals*. INTI Programme, Migrants Integration Territorial Index (MITI), United Kingdom National Report, marzo 2008.
- SAN MARTÍN MAZZUCCONI, C. (2006): *El acceso de los extranjeros al mercado de trabajo: Régimen general y contingente*. Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, nº 63, pp. 139-173.
- SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO, C. *et al.* (Sánchez-Rodas Navarro, C. dir.) (2011): *El novísimo Reglamento de Extranjería*. Murcia, Ediciones Laborum.
- SANTOLAYA MACHETTI, P. (2007): *Extranjería y nuevos Estatutos de Autonomía*. Revista d'Estudis Autònòmics i Federals, nº 4, pp. 159-183.
- _____(2009): *La gestión de la inmigración en la VIII legislatura (2004-2008)*. Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración, nº 80, pp. 81-95.
- SOLANES CORELLA, A. (2004): *La realidad local de la inmigración: el padrón municipal como forma de integración*. Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho, nº 10/2004.
- _____(2005): *La política de inmigración en la Unión Europea. Desde tres claves*. Arbor, mayo-junio 2005, vol. 181, nº 713, pp. 81-100.
- _____(2009): *¿Integrando por Ley?: de los contratos europeos de integración a la Ley Valenciana 15/2008*. Revista de Derecho Migratorio y Extranjería, nº 20, marzo 2009, pp. 47-75.
- _____(2010 a): *Un balance tras 25 años de leyes de extranjería en España: 1985-2010*. Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración, nº 90, pp. 77-100.
- _____(2010 b): *Inmigración y responsabilidad municipal*. Documentación social, nº 158, pp. 191-210.
- _____(2011): *El buen inmigrante: regular e integrado*. Revista electrónica del Departamento de Derecho de la Universidad de la Rioja REDUR, nº 9, diciembre 2011, pp. 99-125.
- _____(2013): *Human Rights and Conflicts in European Multicultural Societies*. Migraciones Internacionales, vol. 7 (1), pp. 69-100.
- SOLER SÁNCHEZ, M. (2009): «El modelo andaluz de integración de las personas inmigrantes: un ejemplo de transversalidad y coordinación», en CATALÀ I BAS,

A. et al. *La integración de la población inmigrante en el marco europeo, estatal y autonómico español*, Madrid, Iustel, pp. 391-413.

STALLAERT, C. (2012): *Discursos, políticas y prácticas de convivencia en la Europa del siglo XXI. Una traducción antropológica*. *Gazeta de Antropología*, nº 28 (3), artículo 02, recurso electrónico.

TORNOS CUBILLO, A. (2000): *Profundizar en la integración*. *Revista Documentación Social*, Cáritas Española, nº 121, pp. 131-145.

TOSCANO GIL, F. (2011): *La nueva regulación del consorcio local en la Ley de Autonomía Local de Andalucía*. REALA. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 313-314, mayo/diciembre 2010, pp. 105-123.

TUDELA ARANDA, J. et al (Tudela, J. y Kölling, M. Eds.) (2012): *Monografía I: La integración de inmigrantes en sistemas federales. Tendencias actuales desde España*. Cuadernos Manuel Giménez Abad, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, Zaragoza.

URTEAGA OLANO, E. (2010): *Los modelos de integración europea*. *Revista Nómadas*, Mediterranean University Institute, Universidad Complutense de Madrid, Vol. 26, nº 2, pp. 17-30.

URTH, H. (2005): *Building a Momentum for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union*. *European Journal of Migration and Law*, Vol. 7, nº 2, pp. 163-180.

VAN OTRIVE, L. (2001): *Historia del Acuerdo y del Convenio de Schengen*. Barcelona, Fundación CIDOB, Afers Internacionals, nº 53, pp. 43-61.

VERDUGO MATÉS, R.M; GÓMEZ SUÁREZ, A. (2006): *Narraciones políticas y procesos de enmarcamiento del discurso de las asociaciones del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes de España*. *Papers: revista de sociología*, nº 81, pp. 149-169.

VEREDAS MUÑOZ, S. (2003): *Las asociaciones de inmigrantes en España. Práctica clientelar y cooptación política*. *Revista Internacional de Sociología (RIS)*, Tercera época, nº 37, pp. 207-225.

VIDAL FUEYO, C. (2001): *La nueva Ley de Extranjería a la luz del texto Constitucional*. *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 62, pp. 179-218.

____ (2009): *La jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de derechos fundamentales de los extranjeros a la luz de la STC 236/2007*. *Revista española de Derecho Constitucional*, nº 85, enero-abril, pp. 353-379.

VILLALBA MARTÍNEZ, F. (2011): «La evaluación en el aprendizaje de lenguas por inmigrantes», en BALLANO, I. (coord.) *Evaluar la competencia lingüística del alumnado inmigrante*, III Jornadas sobre Lenguas, Currículo y Alumnado Inmigrante, Universidad de Deusto.

- VILLARREAL, F; CHAHIN, A. (2009): *Enseñanza de la lengua a inmigrantes. Estudio de políticas de integración lingüística en tres países europeos y retos para el caso español*. Estudio realizado por la Fundación Luís Vives para el Ministerio de Trabajo e Inmigración. Madrid, enero 2009.
- VIVER I PI-SUNYER, C; BALAGUER CALLEJÓN, F; TAJADURA TEJADA, J. (2007): *La reforma de los Estatutos de Autonomía, con especial referencia al caso de Cataluña*. Foro Inmigración y Ciudadanía, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Colección FORO nº 2.
- ____ et al. (2009): *La col·laboració entre l'Estat i les Comunitats Autònomes*. Barcelona, CUIIMPB. Generalitat de Catalunya.
- WALLACE GOODMAN, S. (2010): *Integration Requirements for Integration's Sake? Identifying, Categorising and Comparing Civic Integration Policies*. Journal of Ethnic and Migration Studies, vol. 36 (5), pp. 753-772.
- YERGA COBOS, S. (2012): *El reglamento de extranjería. Objetivos, elaboración y novedades*. Revista Tiempo de Paz, nº 104, pp. 82-94.
- ZAPATA-BARRERO, R. (2005): *Interpretando el proceso de multiculturalidad en España y la propuesta de ciudadanía cívica de la UE*. Arbor, CSIC, vol. 181, nº 713, pp. 101-114.
- ____ (2008): «La política del discurso sobre la inmigración en España», en *El discurso político en torno a la inmigración en España y en la Unión Europea*. Documentos del Observatorio Permanente de la Inmigración, Ministerio de Trabajo e Inmigración, nº 16, pp. 117-160.
- ____ et al (ZAPATA-BARRERO Y PINYOL, G. eds) (2009): *Los gestores del proceso de inmigración. Actores y redes de actores en España y Europa*. Barcelona, Fundación CIDOB.
- ____ et al. (ZAPATA-BARRERO, R. coord.) (2009): *Políticas y gobernabilidad de la inmigración en España*. Barcelona, Editorial Ariel.

●FUENTES NORMATIVAS

Derecho de la Unión Europea

- Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada en Niza el 7 de diciembre de 2000.
- Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una política comunitaria de migración [COM (2000) 757 final. Bruselas, 22/11/00].
- Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a un método abierto de coordinación de la política comunitaria en materia de inmigración [COM (2001) 387 final. Bruselas, 11/07/01].

Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, sobre inmigración, integración y empleo [COM (2003) 336 final. Bruselas, 03/06/03].

Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones —Primer informe anual sobre inmigración e integración— [COM (2004) 508 final. Bruselas 16/07/04].

Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Programa Común para la Integración—Marco para la integración de los nacionales de terceros países en la UE [COM (2005) 389 final. Bruselas, 01/09/05].

Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones —Tercer informe anual sobre inmigración e integración— [COM (2007) 512 final. Bruselas 11/09/07].

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones “Agenda Europea para la Integración de los Nacionales de Terceros Países” [COM (2011) 455 final. Bruselas, 20/07/11].

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre la aplicación de los criterios para la distribución de los recursos entre los países de la UE en el marco del Fondo para las Fronteras Exteriores, el Fondo Europeo para la Integración de nacionales de terceros países y el Fondo Europeo para el Retorno [COM (2011) 448 final, Bruselas 20/07/11].

Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen, de 14 de junio de 1985.

Decisión nº 2000/750/CE del Consejo, de 27 de noviembre, por la que se establece un programa de acción comunitario para luchar contra la discriminación 2001-2006.

Decisión nº 2007/435/CE del Consejo, de 25 de junio, por la que se establece el Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros Países para el período 2007-2013, como parte del programa general «Solidaridad y gestión de los flujos migratorios».

Decisión nº 573/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de mayo, por la que se crea el Fondo Europeo para los Refugiados.

Decisión nº 574/2007/ CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de mayo, por la que se establece el Fondo para las Fronteras Exteriores.

Decisión nº 575/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de mayo, por la que se establece el Fondo Europeo para el Retorno.

Decisión nº 2008/381/CE del Consejo, de 14 de mayo de 2008, por la que se crea una Red Europea de Migración.

Decisión nº 258/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de marzo de 2013, por la que se modifican las Decisiones nº 573/2007/CE y nº 575/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y la Decisión 2007/435/CE del Consejo a fin de incrementar el porcentaje de cofinanciación del Fondo para los Refugiados, del Fondo Europeo para el Retorno y del Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros Países, en lo que respecta a determinadas disposiciones de gestión financiera aplicables a ciertos Estados miembros que sufren o corren el riesgo de sufrir graves dificultades en lo relativo a su estabilidad financiera.

Declaración de Zaragoza. IV Conferencia Ministerial Europea sobre Integración. Zaragoza, 15 y 16 de abril de 2010.

Dictamen del CESE 2004/C80/25 sobre la Comunicación de la Comisión (2003) 336 (DOUE C 80, de 30/03/04).

Dictamen del CESE sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Agenda Europea para la Integración de los Nacionales de Terceros Países» (DOUE C/181, de 21/06/12).

Dictamen del CESE sobre varias propuestas reglamentarias del Parlamento Europeo y del Consejo, entre ellas el Reglamento por el que se crea el Fondo de Asilo y Migración (DOUE C/299, de 04/10/12).

Dictamen exploratorio del CESE sobre “Elementos para la estructura, organización y funcionamiento de una plataforma para la mayor participación de la sociedad civil en la promoción a nivel de la UE de las políticas de integración de los nacionales de terceros países” (CES 1208/2008), presentada en la Conferencia Ministerial de Vichy los días 3-4 de noviembre de 2008.

Directiva 68/360 CEE del Consejo, de 15 de octubre de 1968, sobre supresión de restricciones al desplazamiento y a la estancia de los trabajadores de los Estados miembros y de sus familias dentro de la Comunidad.

Directiva 73/148/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1973, relativa a la supresión de las restricciones al desplazamiento y a la estancia, dentro de la Comunidad, de los nacionales de los Estados miembros en materia de establecimiento y prestación de servicios.

Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico.

Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación.

Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre, sobre el derecho a la reagrupación familiar.

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

Directiva 2004/83/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan de otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida.

Documento del Consejo n°14615/04 de 19 de noviembre de 2004.

Documento de trabajo de los servicios de la Comisión—Segundo informe anual sobre inmigración e integración— [SEC (2006) 892. Bruselas 30/06/06].

Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre los resultados obtenidos y sobre los aspectos cualitativos y cuantitativos de la aplicación del Fondo Europeo para la integración de nacionales de terceros países durante el periodo 2007-2009 [COM (2011) 847 final, Bruselas 05/12/11].

Programa de la Haya: consolidación de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea (DOUE C 53/01, de 03/03/05).

Programa de Estocolmo: una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano (DOUE C 115/01, de 04/05/10).

Programa de la presidencia española en los ámbitos sociolaboral y de inmigración (primer semestre de 2010). Consejo JAI. Ministerio de Trabajo e Inmigración, diciembre de 2009.

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea el Fondo de Asilo y Migración [COM (2011) 751 final], Bruselas 15/11/11.

Protocolo (n° 19) sobre el Acervo de Schengen integrado en el marco de la Unión Europea (DOUE n° 306, de 17/12/07).

Protocolo (n° 21) sobre la posición del Reino Unido y de Irlanda respecto del espacio de libertad, seguridad y justicia (DOUE n° 306, de 17/12/07).

Tratado de funcionamiento de la Unión Europea, firmado en Roma en 1957 como Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea.

Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992.

Tratado de Ámsterdam, de 2 de octubre de 1997.

Tratado de Niza, de 26 de febrero de 2001.

Tratado de Lisboa, de 13 de diciembre de 2007.

Normativa española

Constitución española de 1978.

- Decreto 275/1993, de 28 de septiembre, de creación de la Comisión Interdepartamental de Inmigración y su consejo Asesor (DOGC nº 1823, de 19/11/93).
- Decreto del Presidente 6/2000, de 28 de abril, sobre reestructuración de Consejerías (BOJA nº 50, de 29/04/00).
- Decreto 138/2000, de 16 de mayo, por el que se aprueba la Estructura Orgánica de la Consejería de Gobernación (BOJA nº 59, de 20/05/00).
- Decreto 293/2000, de 31 de agosto, por el que se crea la Secretaría para la Inmigración (DOGC nº 3221, de 07/09/00).
- Decreto 382/2000, de 5 de septiembre, por el que se crea la Comisión Interdepartamental de Políticas Migratorias (BOJA nº 111, de 26/09/00).
- Decreto 168/2004, de 10 de febrero, de reestructuración parcial de diversos departamentos de la Administración de la Generalitat de Catalunya (DOGC nº 4069, de 12/02/04).
- Decreto 85/2005, de 15 de septiembre, por el que se establecen las bases para la creación de la Agencia para la Inmigración (BOCM nº 221, de 16/09/05).
- Decreto 202/2005, de 27 de septiembre, por el que se crean y regulan los Foros Provinciales de la Inmigración (BOJA nº 214, de 03/11/05).
- Decreto 92/2007, de 6 de julio, del Consell, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Presidencia y de las Consellerías de la Generalitat (DOGV nº 5551, de 9 de julio).
- Decreto 191/2008, de 6 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Gobernación (BOJA nº 92, de 09/05/08).
- Decreto 93/2009, de 10 de julio, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 15/2008, de 5 de diciembre, de la Generalitat, de integración de las personas inmigrantes en la Comunitat Valenciana (DOCV nº 6056, de 14/07/09).
- Decreto 136/2010, de 13 de abril, por el que se aprueba la estructura orgánica de la Consejería de Empleo y del Servicio Andaluz de Empleo (BOJA nº 71, de 14/04/10).
- Decreto 11/2011, de 16 de junio, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid (BOCM nº 142, de 17/06/11).
- Decreto 94/2011, de 30 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se extingue el Organismo Autónomo Administrativo Agencia Regional para la Inmigración y la Cooperación (BOCM nº 159, de 07/07/11).

Decreto 99/2011, de 7 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Asuntos Sociales (BOCM nº 160, de 08/07/11).

Decreto 283/2011, de 4 de octubre, por el que se modifica el Decreto 55/2001, de 26 de febrero, por el que se regula el Foro Andaluz de la Inmigración (BOJA nº 209, de 25/10/11).

Decreto 181/2011, de 29 de diciembre, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica la estructura orgánica de la Consejería de Asuntos Sociales (BOCM nº 9, de 11/01/12).

Decreto 148/2012, de 5 de junio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Justicia e Interior (BOJA nº 115, de 13/06/12).

Decreto 179/2012, de 14 de diciembre, del Consell, por el que establece la estructura orgánica básica de la Presidencia y de las Consejerías de la Generalitat (DOCV nº 6924, de 17/12/12).

Dictamen 269/2005, de 1 de septiembre, del Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña, solicitado por el Parlamento de Cataluña, en relación con el Dictamen de la Comisión de Organización y Administración de la Generalidad y Gobierno Local, sobre la propuesta de Proposición de Ley orgánica por la que se establece el Estatuto de autonomía de Cataluña y se deroga la Ley orgánica 4/1979, del 18 de diciembre, del Estatuto de autonomía de Cataluña.

Instrucción DGI/SGRJ/3/2011 en materia de Informe de arraigo, e Instrucción DGI/SGRJ/4/2011 en materia de acreditación de la disposición de vivienda adecuada.

Instrucción DGI/SGRJ/8/2011 sobre aplicación del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, en materia de informes sobre esfuerzo de integración.

Instrucción 1/2012, de 20 de marzo, por la que se establecen los criterios generales para la elaboración de los distintos informes de extranjería competencia de la Generalitat de Cataluña.

Instrucción SGIE 2/2012, de 29 de junio, por la que se deroga la Instrucción DGI/SGRJ/8/2011 sobre aplicación del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, en materia de informes sobre esfuerzo de integración.

Instrucción DGI/BSF/1/2013, de 14 de junio, por la que se establecen los criterios generales para la elaboración de los informes de extranjería competencia de la Generalitat.

Ley 7/1983, de 18 de abril, de Normalización Lingüística en Cataluña, aprobada por unanimidad del Parlamento, sustituida por la Ley 1/1998, de 7 de enero, de Política Lingüística.

- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (BOE nº 80, de 03/04/85). Esta Ley ha sido modificada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (BOE nº 312, de 30/12/13).
- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (BOE nº 285, de 27/11/92).
- Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (BOE nº 90, de 15/04/97).
- Ley 36/2002, de 8 de octubre, de modificación del Código Civil en materia de nacionalidad (BOE nº 242, de 09/10/02).
- Ley 4/2005, de 14 de diciembre, de la Agencia Regional para la Inmigración y la Cooperación (BOCM nº 309, de 28/12/05).
- Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios público (BOE nº 171, de 19/07/06).
- Ley 11/2008, de 3 de julio de 2008, de la Generalitat, de participación ciudadana de la Comunitat Valenciana (BOE nº 200, de 19/08/08).
- Ley 15/2008, de 5 de diciembre, de la Generalitat, de integración de las personas inmigrantes en la Comunitat Valenciana (BOE nº 9, de 10/01/09).
- Ley 10/2010, de 7 de mayo, de acogida de las personas inmigradas y de las regresadas a Cataluña (BOE nº 139, de 08/06/10).
- Ley 11/2010, de 19 de mayo, de la Agencia Catalana de Inspección de Trabajo (BOE nº 145, de 15/06/10).
- Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (BOE nº 174, de 19/07/10).
- Ley 20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil (BOE nº 175, de 22/07/11).
- Ley 4/2012, de 4 de julio, de Modificación de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2012, y de medidas urgentes de racionalización del gasto público e impulso y agilización de la actividad económica (BOCM nº 162, de 09/07/12).
- Ley 17/2012, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013 (BOE nº 312, de 28/12/12).
- Ley 3/2013, de 28 de mayo, de integración de los inmigrantes en la sociedad de Castilla y León (BOE nº 144, de 17/06/13).
- Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España (BOE nº 158, de 03/07/85).

- Ley Orgánica 1/2000, de 7 de enero, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (BOE nº 8, de 10/01/00).
- Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (BOE nº 10, de 12/01/00).
- Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (BOE nº 307, de 23/12/00).
- Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros (BOE nº 234, de 30/09/03).
- Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, de Reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social; de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local; de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y de la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal (BOE nº 279, de 21/11/03).
- Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (BOE nº 86, de 11/04/06).
- Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (BOE nº 172, de 20/07/06).
- Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears (BOE nº 52, de 01/03/07).
- Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (BOE nº 68, de 20/03/07).
- Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón (BOE nº 97, de 23/04/07).
- Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León (BOE nº 288, de 01/12/07).
- Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (BOE nº 299, de 12/12/09).
- Ley Orgánica 7/2010, de 27 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra (BOE nº 261, de 28/10/10).
- Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura (BOE nº 25, de 29/01/11).

Ley Orgánica 10/2011, de 27 de julio, de modificación de los artículos 31 bis y 59 bis de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (BOE nº 180, de 28/07/11).

Orden de 25 de julio de 2000 por la que se dispone la publicación del Acuerdo de Constitución de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado- Generalidad Valenciana y de aprobación de sus normas de funcionamiento (BOE nº 189, de 08/08/00).

Orden de 4 de octubre de 2000 por la que se dispone la publicación del Acuerdo de constitución de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad de Madrid y de aprobación de sus normas de funcionamiento (BOE nº 254, de 23/10/00).

Orden TAS/27/2006, de 18 de enero, por la que se desarrolla y convoca el proceso para la designación de vocales del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes que representen a las asociaciones de inmigrantes y refugiados, así como las organizaciones sociales de apoyo (BOE nº 16, de 19/01/06).

Orden de 17 de diciembre de 2009, de la Conselleria de Solidaridad y Ciudadanía, por la que se regulan y convocan ayudas económicas destinadas a entidades locales de la Comunitat Valenciana, para la creación y puesta en marcha de Agencias AMICS en el ejercicio 2010 (DOCV nº 6169, de 21/12/2009).

Orden 11/2010, de 27 de septiembre, de la Conselleria de Solidaridad y Ciudadanía, por la que se regula la autorización para la impartición del programa voluntario de comprensión de la sociedad valenciana Escuela de Acogida (DOCV nº 6368, de 04/10/10).

Orden 21/2011, de 28 de diciembre, de la Conselleria de Justicia y Bienestar Social, por la que se regulan y convocan ayudas destinadas a la realización de cursos del programa voluntario de comprensión de la sociedad valenciana Escuela de Acogida para el ejercicio 2012 (DOCV nº 6691, de 13/01/12).

Orden de 16 de febrero de 2012, por la que se establece el procedimiento para la emisión del informe sobre esfuerzo de integración de la persona extranjera en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOJA nº 46, de 07/03/12).

Orden ESS/893/2012, de 24 de abril, por la que se cesa al Presidente del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes (BOE nº 104, de 01/05/12).

Orden ESS/1423/2012, de 29 de junio, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en el área de integración de los inmigrantes, solicitantes y beneficiarios de protección internacional, apatridia y protección temporal (BOE nº 156, de 30/06/12).

Orden ESS/1744/2012, de 2 de agosto, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de las subvenciones a entidades locales para el desarrollo de programas innovadores a favor de la integración de inmigrantes (BOE nº 187, de 06/08/12).

Orden ESS/863/2013, de 10 de mayo, por la que, en ejecución de sentencia, se desarrolla y convoca el proceso selectivo para la designación de vocales del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes que representen a las organizaciones sindicales (BOE nº 119, de 18/05/13).

Orden 23/2013, de 17 de diciembre, de la Conselleria de Bienestar Social, por la que se regulan y convocan ayudas económicas destinadas a entidades locales de la Comunitat Valenciana para la financiación de los gastos corrientes de las Agencias AMICS de su titularidad en el ejercicio 2014 (DOCV nº 7183, de 31/12/2013).

Propuesta de proposición de Ley Orgánica por la que se establece el Estatuto de Autonomía de Cataluña y se deroga la LO 4/1979, de 18 de diciembre, del Estatuto de Autonomía de Cataluña (BOPC nº 213, de 01/08/05).

Protocol d'actuació entre el Departament de Benestar Social i Família, la Federació de Municipis de Catalunya i l'Associació Catalana de Municipis i Comarques sobre l'esborrany del nou reglament d'execució de la Llei orgànica 4/2000 (firmado el 6 de abril de 2011).

Real Decreto 490/1995, de 7 de abril, por el que se crea el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes (BOE nº 87, de 12/04/95).

Real Decreto 344/2001, de 4 de abril, por el que se crea el Consejo Superior de Política de Inmigración (BOE nº 83, de 06/04/01).

Real Decreto 367/2001, de 4 de abril, por el que se regula la composición, competencias y régimen de funcionamiento del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes (BOE nº 83, de 06/04/01).

Real Decreto 864/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, reformada por Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre (BOE nº 174, de 21/07/01).

Real Decreto 507/2002, de 10 de junio, por el que se modifica el Real Decreto 344/2001, de 4 de abril, por el que se crea el Consejo Superior de Política de Inmigración (BOE nº 143, de 15/06/02).

Real Decreto 1600/2004, de 2 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (BOE nº 160, de 03/07/08).

Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (BOE nº 6, de 07/01/05).

Real Decreto 3/2006, de 16 de enero, por el que se regula la composición, competencias y régimen de funcionamiento del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes (BOE nº 14, de 17/01/06).

Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de la Unión Europea, los ciudadanos de otros Estados

miembros de la Unión Europea y de los restantes Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (BOE nº 51, de 28/02/07).

Real Decreto 1162/2009, de 10 de julio, por el que se modifica el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, aprobado por el Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre (BOE nº 177, de 23/07/2009).

Real Decreto 1463/2009, de 18 de septiembre, sobre traspaso de funciones y servicios a la Generalitat de Cataluña en materia de autorizaciones iniciales de trabajo por cuenta propia o ajena de los extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en Cataluña (BOE nº 229, de 22/09/09).

Real Decreto 206/2010, de 26 de febrero, sobre traspaso de funciones y servicios a la Generalitat de Cataluña en materia de Función Pública Inspectora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (BOE nº 52, de 01/03/10).

Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009 (BOE nº 103, de 30/04/11).

Real Decreto 1887/2011, de 30 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales (BOE nº 315, de 31/12/11).

Real Decreto 256/2012, de 27 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (BOE nº 24, de 28/01/12).

Real Decreto 342/2012, de 10 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (BOE nº 36, de 11/02/12).

Real Decreto 343/2012, de 10 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Empleo y Seguridad Social (BOE nº 36, de 11/12/12).

Real Decreto 400/2012, de 17 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior (BOE nº 42, de 18/02/12).

Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones (BOE nº 98, de 24/04/12).

Resolución 858/VI del Parlamento de Catalunya, por la que se aprueba el Documento de la Comisión de Estudio sobre la Política de Inmigración en Catalunya, de 27 de junio de 2001 (BOPC nº 206, de 11/07/01).

Resolución de 25 de junio de 2012, del Conseller de Justicia y Bienestar Social, por la que se conceden y se da publicidad a las ayudas económicas destinadas a la realización de cursos del programa voluntario de comprensión de la sociedad

valenciana Escuelas de Acogida para el ejercicio 2012 (DOCV nº 6821, de 18/07/2012).

Resolución de 13 de septiembre de 2012, de la Dirección General de Migraciones, por la que se convoca la concesión de subvenciones a municipios, mancomunidades de municipios y comarcas para el desarrollo de programas innovadores a favor de la integración de inmigrantes, cofinanciada por el Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros Países (BOE nº 227, de 20/09/12).

Resolución de 25 de septiembre de 2012, de la Dirección General de Migraciones, por la que se publica el crédito disponible y la distribución definitiva de los créditos de la convocatoria de subvenciones en el área de integración de personas inmigrantes, realizada por Resolución de 30 de julio de 2012 (BOE nº235, de 29/09/12).

Resolución de 25 de septiembre de 2012, de la Dirección General de Migraciones, por la que se modifica la de 13 de septiembre de 2012, por la que se convoca la concesión de subvenciones a municipios, mancomunidades de municipios y comarcas para el desarrollo de programas innovadores a favor de la integración de inmigrantes, cofinanciada por el Fondo Europeo para la integración de nacionales de terceros países, en relación a las cuantías de los créditos presupuestarios (BOE nº 235, de 29/09/12).

Resolución de 14 de mayo de 2013, de la Dirección General de Migraciones, por la que se convocan subvenciones en el área de integración de personas inmigrantes (BOE nº 133, de 04/06/13).

Resolución de 28 de mayo de 2013, de la Dirección General de Migraciones, por la que se convoca la concesión de subvenciones para el desarrollo de programas de intervención integral en barrios con presencia significativa de población inmigrante, cofinanciada por el Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros Países (BOE nº 146, de 19/06/13).

Normativa de otros Estados miembros

Ley de 9 de abril de 1998, de normas sobre la integración de los recién llegados en la sociedad holandesa (Holanda).

Ley de 30 de noviembre de 2006, de normas sobre la integración en la sociedad holandesa (Holanda).

Reglamento del Ministerio de Inmigración e Integración, de 6 de diciembre de 2006, N ° 5456790/06, de aplicación de la Ley de Integración y del Decreto que modifica el régimen de prestaciones para los solicitantes de asilo y otras categorías de extranjeros (Holanda).

Ley de Nacionalidad holandesa. En vigor desde el 1 de enero de 1985 al sustituir a la ley de 1892. La última modificación es de 1 de enero de 2011 (Holanda).

Ley para controlar y restringir la inmigración y regular la residencia y la integración de los ciudadanos y los extranjeros de la UE (Alemania).

Decreto nº 89-912, de 19 de diciembre de 1989, de creación del Alto Consejo de la Integración (JORF de 23/12/89) (Francia).

Loi nº 2003-1119 du 26 novembre 2003, relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité (JO de 27/11/03) (Francia).

Loi nº 2006-911 du 24 juillet 2006, relative à l'immigration et à l'intégration (JO de 24/07/06) (Francia).

Loi nº 2011-672 du 16 juin 2011, relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité (JO de 17/06/11) (Francia).

Orden de 1 de diciembre de 2008, sobre la evaluación en el país de residencia del nivel de conocimiento, por parte del extranjero, de la lengua francesa y los valores de la República, así como de la formación prevista en estas áreas, de acuerdo con los artículos R. 311-30-1 a R. 311-30-11 del Código sobre la entrada y la residencia de los extranjeros y el derecho de asilo (Francia).

●JURISPRUDENCIA

STC (Pleno) 71/1982, de 30 de noviembre. Recurso de inconstitucionalidad 86-1982 (BOE nº 312, de 29/12/82).

STC (Pleno) 80/1985, de 4 de julio. Conflicto positivo de competencia 743/1983 (BOE nº 170, de 17/07/85).

STC (Pleno) 152/1988, de 20 de julio. Conflictos positivos de competencia acumulados 325/1984, 327/1984, 328/1984, 410/1984, 615/1984 y 880/1987 (BOE nº 203, de 24/08/88).

STC (Pleno) 56/1990, de 29 de marzo. Recursos de inconstitucionalidad acumulados 859-1985, 861-1985, 864-1985 y 870-1985 (BOE nº 107, de 04/05/90).

STC (Pleno) 165/1994, de 26 de mayo. Conflicto positivo de competencia 1501/88 (BOE nº 151, de 25/06/94).

STC (Pleno) 236/2007, de 7 de noviembre de 2007. Recurso de inconstitucionalidad 1707-2001 (BOE nº 295, de 10/12/07).

STC (Pleno) 31/2010, de 28 de junio. Recurso de inconstitucionalidad 8045-2006 (BOE nº 172, de 16/07/10).

STC (Pleno) 46/2010, de 8 de septiembre. Recurso interpuesto por la Comunidad Autónoma de Aragón (BOE nº 246, de 11/10/10).

STC (Pleno) 47/2010, de 8 de septiembre. Recurso interpuesto por la Comunidad Autónoma de Baleares (BOE nº 246, de 11/10/10).

STC (Pleno) 48/2010, de 9 de septiembre. Recurso interpuesto por la Comunidad Valenciana (BOE nº 246, de 11/10/10).

STC (Pleno) 49/2010, de 29 de septiembre. Recurso interpuesto por la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (BOE nº 262, de 29/10/10).

STC (Pleno) 137/2010, de 16 de diciembre. Recurso interpuesto por el Defensor del Pueblo (BOE nº 16, de 19/01/11).

STC (Pleno) 138/2010, de 16 de diciembre. Recurso interpuesto por la Comunidad Autónoma de La Rioja. (BOE nº 16, de 19/01/11).

STC (Pleno) 17/2013, de 31 de enero. Recurso de inconstitucionalidad 1024-2004 (BOE nº 49, de 26/02/13).

STJCE de 27 de junio de 2006, asunto C-540/03, Parlamento Europeo contra Consejo de la Unión Europea.

STJCE de 15 de noviembre de 2007, asunto C 59/07, Comisión de las Comunidades Europeas contra Reino de España.

STS (Sala de lo Contencioso) 8652/2006, de 14 de diciembre. Recurso de casación número 6958/2003.

STS (Sala de lo Contencioso) 2882/2007, de 12 de abril. Recurso de casación número 6699/2003.

STS (Sala de lo Contencioso) 1895/2008, de 13 de mayo. Recurso de casación número 7341/2004.

STS (Sala de lo Contencioso) 2703/2009, de 16 de abril. Recurso de casación número 5070/2006.

STS (Sala de lo Contencioso) 6161/2010, de 18 de noviembre. Recurso de casación número 4729/2007.

STS (Sala de lo Contencioso) 188/2011, de 24 de enero. Recurso de casación número 4593/2007.

STS (Sala de lo Contencioso) 585/2011, de 11 de febrero. Recurso de casación número 1306/2007.

STS (Sala de lo Contencioso) 5398/2011, de 17 de mayo. Recurso contencioso-administrativo número 103/2009 interpuesto por la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

STS (Sala de lo Contencioso) 5936/2011, de 26 de septiembre. Recurso de casación número 2208/2009.

STS (Sala de lo Contencioso) 6317/2011, de 10 de octubre. Recurso contencioso-administrativo número 97/2009 interpuesto por la Comunidad de Madrid.

STS (Sala de lo Contencioso) 6507/2011, de 17 de octubre. Recurso de casación número 4970/2009.

STSJ (Sala de lo Contencioso, sección 1ª) de Murcia nº 440/2012, de 8 de junio. Rollo de Apelación nº 294/2011.

STSJ (Sala de lo Contencioso, sección 2ª) de Murcia nº 509/2012, de 23 de mayo. Rollo de Apelación nº 64/2012.

STSJ (Sala de lo Contencioso, sección 2ª) de Murcia nº 994/2011, de 14 de octubre. Rollo de Apelación nº 235/2011.

●OTROS ESTUDIOS Y DOCUMENTOS

Centro de Estudios para el cambio social (2011): *Informe España 2011. Una interpretación de su realidad social*. Fundación Encuentro, Madrid.

Comisión Europea (2006): Eurobarómetro especial número 243 “Los europeos y sus lenguas”, febrero de 2006.

Comisión Europea (2011): Consulta pública on-line lanzada entre enero y marzo de 2011 abierta a todos los interesados, dentro y fuera de la UE, cuyos resultados fueron explicados en una conferencia celebrada en Bruselas el 8 de abril del mismo año bajo el título: “El futuro de la financiación de la UE para asuntos de interior: un nuevo enfoque”.

Comisión Europea (2011): *Qualitative Eurobarometer “Migrant integration”, Aggregate report*. Encuesta realizada por el Consorcio TNS Qual+, a petición de la DG Home Affairs de la Comisión Europea, mayo 2011.

Comisión Europea (2011): Estudio de Eurostat *Indicators of Immigrant Integration. A pilot Study*. Colección Methodologies and Working papers. Comisión Europea, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2011.

Comisión Europea (2012): *Summary of Stakeholders responses to the Green Paper on the right to family reunification of third-country nationals* (Bruselas, 11/05/12).

Comisión Europea en colaboración con el Migration Policy Group (2011): *Draft European Modules on Migrant Integration*. Informe de la Comisión Europea, Bruselas, julio 2011.

Confederación Sindical de CCOO (2007): *Inmigración y mercado de trabajo. Propuestas para la ordenación de flujos migratorios*. Cuadernos de información sindical, Madrid, enero 2007.

- Departamento de Acción Social y Ciudadanía (2007): *Congrés Internacional sobre l'Acollida de les persones nouvingudes*. Colección Ciudadanía e Inmigración nº 2, Secretaria per a la Immigració, Generalitat de Catalunya. Barcelona, 24-26 octubre 2007.
- Departamento de Cultura, Turismo y Relaciones Institucionales de Navarra (2012): *Los informes de esfuerzo de Integración*. Boletín del Observatorio Permanente de la Inmigración en Navarra, nº 16, abril de 2012.
- Dirección General de Integración de los Inmigrantes (2006): *Indicadores de integración de inmigrantes. Propuesta para contribuir a la elaboración de un sistema de indicadores comunes de la integración*. Estudio promovido por la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, septiembre 2006.
- Dirección General de Integración de los Inmigrantes (2010): *La integración como motor de desarrollo y cohesión social*. Publicación oficial del Ministerio de Trabajo e Inmigración y presentado como informe en la IV Conferencia Ministerial sobre Integración, Zaragoza, abril 2010.
- Dirección General para la Inmigración de Cataluña (2013): *Informe sobre la integración de las personas inmigradas a Catalunya*. Estudio encargado por la Dirección General para la Inmigración de Cataluña al Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (UAB) y a Entidades Catalanas de Acción Social. Con la financiación de Obra Social “la Caixa”, Barcelona, noviembre 2013.
- Foro para la Integración Social de los Inmigrantes (2011): Memoria 2011. Aprobada en la reunión del Pleno de 12 de diciembre de 2011.
- Fundación Rey Balduino y Migration Policy Group (2012): *¿Cómo perciben los inmigrantes la integración? Encuesta a ciudadanos inmigrantes en 15 ciudades europeas*. Bruselas, mayo 2012.
- Gobierno de España (2013): Informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA). Aprobado por el Consejo de Ministros el 21 de junio de 2013.
- Migration Policy Group (2013): *Using EU Indicators of Immigrant Integration*. Informe final para la Dirección General de Asuntos de Interior, Comisión Europea en colaboración con el Migration Policy Group, marzo 2013.
- Migration Policy Group-EWSI Editorial Team (2013): *EWSI Special Feature 2013/2: Language Courses*. Publicado online en la European Web site on Integration el 10 de diciembre de 2013.
- Parlamento Europeo (2006): *Report on strategies and means for the integration of immigrants in the European Union* (2006/2056 INI), de 17 de mayo de 2006.
- Red Acoge (2008): *La práctica administrativa en materia de extranjería e integración*. Encuesta realizada a diversos órganos de la Administración Pública, ONG y otras entidades y profesionales.

Red Europea de Migración (2012): consulta *ad hoc* realizada en el marco de la Red Europea de Migración por el Punto Nacional de Contacto de Alemania en agosto de 2012, titulada “Programas para la integración lingüística de los inmigrantes”.

Red Europea de Migración (2012): consulta *ad hoc* realizada en el marco de la Red Europea de Migración por el Punto Nacional de Contacto de Austria en septiembre de 2012, titulada “Test de Nacionalidad”.

Tribunal de Cuentas español (2012): *Informe de fiscalización sobre los fondos públicos aplicados por la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración para la integración de los inmigrantes*. Aprobado en el Pleno del Tribunal de Cuentas de 22 de diciembre de 2011.

Tribunal de Cuentas Europeo (2012): Informe especial nº 22/2012 “¿Contribuyen de forma eficaz el Fondo Europeo para la Integración y el Fondo Europeo para los Refugiados a la integración de los nacionales de terceros países?”. Anuncio publicado en el DOUE 2013/C 12/03, de 16/01/13.