

# FACULTADES COMPETENCIALES Y FUNCIONES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN INMIGRACIÓN: UN ANÁLISIS DESDE LAS ESTRATEGIAS FIJADAS POR LA UNIÓN EUROPEA

Irene Blázquez Rodríguez\*

## SUMARIO

- 1.- *La inmigración como fenómeno transversal*
- 2.- *Actuaciones y estrategias de la Comunidades Autónomas en integración de inmigrantes*
- 3.- *La coordinación intergubernamental entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia migratoria*
- 4.- *La perspectiva de futuro: la política europea de integración*

## 1. LA INMIGRACIÓN COMO FENÓMENO TRANSVERSAL

La cuestión migratoria es una materia de gran riqueza y complejidad en la que necesariamente confluyen la competencia y la actividad normativa de diversas administraciones públicas. En primer lugar, la UE que tras la incorporación al Tratado CE de un Título IV sobre “Visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas”, ha asumido importantes competencias en materias tales como el control de las fronteras exteriores, los visados, las estancias de corta duración o el asilo<sup>1</sup>. Tales competencias han generado una prolija actividad normati-

---

\* Profesora Contratada Doctora de Derecho internacional privado. Universidad de Córdoba

<sup>1</sup> Sobre el alcance y perspectivas de la actual política común de inmigración, vid.; F. JULIEN-LAFERRIERE, H. LABAYLE ET Ö. EDSTRÖM (Dir.), *La politique européenne d'immigration et d'asile: Bilan critique cinq ans après le Traité d'Amsterdam*, Bruylant, 2005; J.-Y. CARLIER y PH.

va, a la que habrá que unir las gestadas en una etapa en el tiempo más reciente y dirigida a reglamentar cuestiones concernientes a la residencia y la integración<sup>2</sup>. En segundo lugar, los Estados nacionales que, hasta hace muy poco, eran los actores únicos y principales en materia migratoria. Dicha competencia de carácter exclusiva venía avalada por los respectivos textos constitucionales así como por unas leyes de extranjería que no cuestionaban la mencionada soberanía estatal. Y en tercer lugar, las regiones, y en menor nivel también las ciudades y municipios, que emergen como los protagonistas principales e indiscutibles en cuanto a la integración socio-laboral del inmigrante. Además, en este contexto es previsible que la normativa comunitaria amplíe su proceso armonizador a nuevos sectores de la inmigración y, paralelamente, que las CCAA adquieran nuevas competencias ante este fenómeno.

En la actualidad, resulta imposible reflexionar sobre inmigración sin tener en cuenta las funciones y competencias, por un lado, de las instituciones comunitarias, y por otro de las CCAA. En efecto, dado el grado de integración europea, así como la etapa del proceso migratorio en el que nos encontramos, será preciso que las próximas estrategias públicas en materia migratoria se diseñen a nivel europeo y cuenten activamente con la participación de entes subestatales como regiones o ayuntamientos. Este modo de «governance» aparece como el más adecuado para gestionar un fenómeno que posee una nueva dimensión y que lleva a los expertos a hablar de una «globalización del flujo»<sup>3</sup>.

Si bien hasta la fecha la opinión pública ha estado más preocupada ante la llegada, más o menos masiva, en demasiados casos dramática, de inmigrantes a nuestro territorio, los responsables políticos deben ya orien-

---

DE BRUYCKER, *Immigration and Asylum Law of the EU: current debates*, Bruylant, 2005; P. A. FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, *Derecho comunitario de la inmigración*, Atelier, 2006; M. DI FILIPPO, «La competencia comunitaria in materia migratoria: il lento cammino verso la definizione di una politica europea», AAVV, *Movimientos migratorios transnacionales y mercado de trabajo* (Córdoba, 9-11 de noviembre de 2006), Ed. Junta de Andalucía, 2007, pp. 9-21.

<sup>2</sup> Una compilación sistemática y comentada de la legislación comunitaria, vid. S. PEERS & N. ROGERS, *European Immigration and Asylum Law*, Martines Nijhoff Publishers, 2006; I. BLÁZQUEZ RODRÍGUEZ y V.L. GUTIÉRREZ CASTILLO, *Derecho de la Unión Europea sobre inmigración y asilo*, Dykinson, 2006.

<sup>3</sup> G. DANESE y A. STOCCHIERO, *Una politica di integrazione circolare degli immigrati*, en Cespi, *Immigrazione e processi di internazionalizzazione dei sistemi produttivi italiani*, Working Paper nº 9, 2000; E. SWYNGEDOUW, «The Mammon Quest, Glocalisation, Interspatial Competition and the Monetary Order: the Construction for New Scales», en M. DUNFOR & G. KAFKALAS, *Cities and regiones in the New Europa, The Global-Local Interplay and Spatial development Strategies*, Belhaven Press, London, 1992.

tar su actividad hacia esos más de cuatro millones de extranjeros residentes en España y sus problemas en la sociedad de acogida. En estos momentos en que se ha tomado ya conciencia de que nos encontramos en el segundo estadio de la realidad migratoria, es cuando las CCAA van a incrementar su protagonismo, en tanto que piezas claves para una integración con éxito en su actual espacio convivencial. En efecto, las regiones conocen mejor que ninguna autoridad pública el impacto de los programas de integración y las condiciones previas para hacer que funcionen. En definitiva, son las que tienen el contacto directo con los recién llegados y con las comunidades étnicas minoritarias establecidas en las localidades.

Sobre la base de que estamos ante una cuestión transversal en la que necesariamente confluye la actividad de entes públicos distintos, el presente estudio pretende abordar tres aspectos que consideramos claves: a) la distribución competencial atendiendo tanto al Tratado de la UE, a la Constitución Española, así como a la redacción de los nuevos Estatutos de Autonomía; b) un análisis de los rasgos básicos de las estrategias públicas en materia migratoria así como de las actuaciones principales llevadas a cabo por las CCAA; c) los mecanismos de colaboración entre el Estado y las CCAA en inmigración. Nos encontramos además ante una polémica abierta en toda Europa, que si bien es de mayor calado en países de tipo federal o descentralizado, como es el caso de Alemania, Suiza o España, también se asiste a un protagonismo creciente en países de estructura más unitaria como es Italia o Francia. Si bien en los primeros hay un fuerte debate en torno a la delimitación de competencias tanto legislativas como ejecutivas con respecto al Estado central, en los segundos dicho debate se limita, hasta el momento, en definir los instrumentos para la coordinación de iniciativas así como en la promoción de acciones<sup>4</sup>.

### *1.1. El contexto normativo en materia de inmigración*

En el panorama español, la distribución competencial en materia migratoria ha venido guiada por el art. 149.1.2º de la Constitución española con su tajante formulación de que “El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo”. Con base en ese artículo, y durante un tiempo en que España no se había conformado aún como un país

---

<sup>4</sup> T. CAPONIO, «Il ruolo delle regioni nelle politiche di integrazione e accoglienza dei migranti», *Documento di base per la Commissione I Della Conferenza di Bari su «Partnership interregionale e politiche migratorie»* (23-24 ottobre 2003), p. 1.

receptor de inmigrantes, se atribuía a las instituciones centrales el tratamiento de todas y cada una de las cuestiones relacionadas con la inmigración. Esta idea se justificaba por la proximidad que tanto la nacionalidad, la extranjería como el control fronterizo tienen con la idea de soberanía nacional y las relaciones internacionales. Además, en esta materia, la Constitución española no introducía especificidad alguna a modo de delimitación funcional, tal y como hace con respecto a otras cuestiones, permitiendo así que los Estatutos de Autonomía pudieran ocupar determinadas competencias<sup>5</sup>. Ahora bien, cuando el fenómeno de la inmigración fue aumentando pronto se advirtió que esa primera interpretación de carácter restrictivo a favor de una competencia exclusiva para el Estado era desacertada. Además, en este caso no existe, como en otros ámbitos materiales, una jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la que sustentar el reparto competencial entre el Estado y las CCAA<sup>6</sup>. Aquí dicho reparto se basará en la distribución competencial que realiza la propia Constitución que atribuye a las CCAA una serie de funciones que inciden de manera directa sobre la inmigración.

Esta falta de una mínima distribución competencial en cuanto al fenómeno migratorio se comprende al retroceder históricamente unos años. En la etapa política en que se aprobó la Constitución y la mayoría de los Estatutos de Autonomía, la inmigración era un fenómeno social escasamente representativo. Así a finales de los años 70, primeros de los 80, la población extranjera en España estaba en torno a 150.000 personas frente, a los casi 3.000.000 que actualmente son residentes legales (2.804.303, según datos del INE, a 30 de junio de 2005). Cifra que se incrementa hasta 4.144.166, representando un 9,3% de la población, si se considera el número de extranjeros residentes en España según el padrón de habitantes a 1 de enero de 2006<sup>7</sup>.

Este cambio de parecer tuvo su necesario reflejo en las respectivas leyes de extranjería estatales. Durante la vigencia de la Ley Orgánica de

---

<sup>5</sup> E. AJA, «Las funciones de las Comunidades Autónomas en el ámbito de la inmigración», en *Informe del Estado de las Autonomías 1999*, Senado 2000, p. 1.

<sup>6</sup> Esta labor delimitadora se produce a través de las llamadas «normas paraconstitucionales de creación jurisprudencial» existentes en otros ámbitos materiales en principio calificados igualmente como competencias exclusivas del Estado, tales como las «relaciones internacionales» (art. 149.1.3 CE) o «la administración de justicia» (art. 149.1.5 CE). Vid. J. A. MONTILLA MARTOS, «Las funciones y las competencias de las Comunidades Autónomas en inmigración», en E. AJA, J. A. MONTILLA y E. ROIG, *Las Comunidades Autónomas y la inmigración*, Tirant lo blanch/Institut de Dret Public, Valencia, 2006, p. 26.

<sup>7</sup> Datos de la Dirección General de Extranjería e Inmigración.

Extranjería (LOE,1985) apenas se planteará la participación de las CCAA en el ámbito de la inmigración; en efecto, se trataba de un colectivo minoritario y además coincidía con aquel periodo en que las Autonomías estaban iniciando su andadura legal y política. A ello habría de unirse la propia orientación general de la LOE esencialmente dirigida a mantener el control sobre los flujos migratorios, obviándose otras cuestiones relacionadas con una residencia de carácter permanente en nuestro país. En definitiva, ¿cuándo surge pues esa necesidad de valorar las funciones de las CCAA con respecto a la inmigración? Aparece cuando el fenómeno migratorio tiene otra entidad, otra procedencia no sólo europea, y se hace preciso plantearse la integración social de los inmigrantes. Llegados a este punto, se advierte la necesidad de una interpretación restrictiva de las competencias estatales sobre la inmigración. En efecto, las administraciones autonómicas se dibujan como los actores principales en cuanto a su integración porque son ellas precisamente las que tienen competencias en educación, asistencia social, vivienda, cultura, etc. Esta nueva concepción de respuesta hacia el fenómeno migratorio y, por tanto, también en cuanto a la distribución competencial se ha plasmado en la LO 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (LOEXIS)<sup>8</sup>. En efecto, esta Ley ha introducido una perspectiva totalmente diferente de respuesta del Estado español ante la inmigración, aunque lógicamente se mantiene el control de los flujos migratorios, se pretende la integración de los trabajadores extranjeros, especialmente si cuentan con cierto grado de permanencia<sup>9</sup>. Gracias a este nuevo enfoque existente en el actual marco legal, las funciones de las CCAA con respecto a la inmigración se han impulsado irremediabilmente a un primer plano.

Prueba de esta nueva perspectiva es la existencia en la LOEXIS de un Título IV cuya finalidad específica es la “Coordinación de los poderes públicos”. En concreto, su art. 68 determina la creación del «Consejo Superior

---

<sup>8</sup> Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, reformada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, por la Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, y la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre de 2003 (BOE nº 10, de 12 de enero de 2000; corrección de errores en BOE nº. 20, de 24 de enero. BOE nº. 307 de 23 de diciembre de 2000; corrección de errores en BOE nº. 47, de 23 de febrero de 2001. BOE nº 234, de 30 de septiembre de 2003. BOE nº 279, de 21 de noviembre de 2003).

<sup>9</sup> Vid. apartados. I. 4º, II. 2º y 3º de la Exposición de Motivos de la LO 8/2000, de 22 de diciembre. No obstante, es preciso advertir que pese a este nuevo enfoque la actual LOEXIS no contiene disposiciones con instrumentos específicos en aras a la integración social del inmigrante.

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”, citando expresamente tanto a las CCAA como a los municipios. Como antecedente inmediato de este órgano interdepartamental, hemos de señalar la creación en 1995 del «Foro para la integración social de los inmigrantes», una ayuda estimable en aras a que las CCAA tomaran conciencia de su responsabilidad al tiempo que las impulsó a diseñar sus primeras estrategias públicas.

En definitiva, dados los caracteres actuales de la realidad migratoria en España, ésta no puede considerarse una competencia exclusiva del Estado, pues ello supondría no sólo invadir títulos sectoriales de las CCAA, sino la imposibilidad de la puesta en marcha de estrategias públicas adecuadas ante un fenómeno de naturaleza transversal<sup>10</sup>.

### 1.2. *Determinación y competencias de las Comunidades Autónomas en inmigración*

Con carácter previo a la reforma de los Estatutos de Autonomía, éstos no hacían alusión directa a la cuestión migratoria, a excepción del Estatuto de Autonomía de Canarias que debido a su situación geográfica de archipiélago y a su condición de territorio insular decidió incluir dicha problemática en su articulado. En concreto, su art. 37.1 (antiguo art. 36) señala que: “La Comunidad Autónoma de Canarias podrá elevar al Gobierno las propuestas que estime pertinentes sobre la residencia y trabajo de extranjeros en Canarias”<sup>11</sup>. Ante esa falta generalizada de mención expresa en los respectivos Estatutos de Autonomía, la actuación de las CCAA en materia migratoria se ha asentado en la distribución competencial que realiza la Constitución Española a favor de éstas al conferirles ámbitos como Educación, Sanidad, Seguridad Social o Cultura; es decir, materias todas que inciden de manera directa sobre la situación de la población extranjera asentada en sus territorios. De este modo, a aquellas CCAA que tengan

---

<sup>10</sup> J. A. MONTILLA MARTOS, «Las funciones y las competencias de las Comunidades Autónomas en inmigración», op. cit., p. 28.

<sup>11</sup> Vid. M. A. ASÍN CABRERA, «Canarias», en *Las Comunidades Autónomas y la inmigración*, op. cit. pp. 237-256; *idem*, «Competencias y estrategias de la Comunidad Autónoma de Canarias», en I. BLÁZQUEZ RODRÍGUEZ (Coord.), *Competencias y estrategias de las Comunidades Autónomas en Inmigración. Una visión desde la C.A. de Andalucía*, 2008, en prensa. M. I. RAMOS QUINTANA, «Artículo 36. Comentario», en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Canarias. Ley orgánica 0/1982, de 10 de agosto*, Instituto Canario de Administración Pública (ICAP), Marcial Pons, Madrid, 1996, pp. 791-812.

delegadas dichas competencias sectoriales les corresponde la aprobación de las leyes de desarrollo, de los reglamentos ejecutivos así como la ejecución y gestión, mientras que el Estado central será el encargado de la aprobación de la legislación básica<sup>12</sup>. Hemos de recordar que mientras la educación o la asistencia social ha sido ya íntegramente traspasada a todas las CCAA, hay otras competencias como sanidad que sólo ha sido transferida a siete CCAA, mientras que a las diez CCAA restantes será el Estado central, a través del INSALUD, el que prestará dicho servicio.

No obstante, este panorama competencial y, por tanto, legislativo va a cambiar en un futuro muy próximo. En estos momentos se asiste en España a una vorágine de reforma de Estatutos de Autonomía y prácticamente todos los proyectos han aludido a la cuestión migratoria<sup>13</sup>. Así ya lo adelantó el Presidente de Gobierno Español que en el discurso a la Nación en noviembre de 2005, insistió en que una de las materias en las cuales las CCAA tienen margen para avanzar en su autogobierno es la inmigración, es decir, se contempla como una de las parcelas donde las CCAA deben asumir más competencias.

Haciendo uso de dicha potestad, la CA de Andalucía, entre otras, ha tomado la iniciativa en este sentido<sup>14</sup>. Mediante la reforma de su Estatuto de Autonomía aprobada por el Parlamento Andaluz el 2 de noviembre de 2006, y mediante referéndum, el 18 de febrero de 2007, ha incluido varios artículos sobre sus competencias en inmigración<sup>15</sup>. Así, su art. 62.1 (Inmi-

---

<sup>12</sup> E. AJA, «Las funciones de las Comunidades Autónomas en el ámbito de la inmigración», op. cit. p. 17.

<sup>13</sup> Sobre las implicaciones de las reformas estatutarias, vid. J. A. MONTILLA MARTOS «La distribución de competencias en inmigración entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la reforma del Estado autonómico», en J. A. MONTILLA MARTOS y M.C. VIDAL PUEYO, *Las competencias en inmigración del Estado y de las Comunidades Autónomas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Foro Inmigración y Ciudadanía, nº 15, 2007, pp. 9-58.

<sup>14</sup> Sobre la actuación y competencias de la C.A de Andalucía, vid. *amplius* I. BLÁZQUEZ RODRÍGUEZ (Coord.), *Competencias y Estrategias de las Comunidades Autónomas en Inmigración. Una visión desde la C.A. de Andalucía*, cit. supra; P. MOYA MILANÉS, «El papel de las Comunidades Autónomas en la gestión e integración de la inmigración. La experiencia de Andalucía», *Actas II Seminario Inmigración y Europa. Cinco años después de Tampere*, Ed. Cidob, pp. 27 y ss.; N. PÉREZ SOLA, «Andalucía», *Las Comunidades Autónomas y la inmigración*, op. cit., pp. 187 ss.; *Idem*, «La inmigración en Andalucía: balance y propuestas para la reforma estatutaria», M. J. TEROL BECERRA (Coord.), *La reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía: posibilidades y límites*, Ed. IAAP, 2005, pp. 45 y ss.

<sup>15</sup> No obstante, existen CCAA que si bien han reformado recientemente sus Estatutos de Autonomía no recogen en su articulado de una manera expresa competencias específicas en inmigración, *ad exemplum* la Comunidad Valenciana. Por supuesto, esa falta de mención expresa en su nuevo Estatuto no puede interpretarse como inexistencia de estrategias públicas hacia este

gración) determina que corresponde a la CA de Andalucía: “a) las políticas de integración y participación social, económica y cultural de los inmigrantes; y, b) la competencia ejecutiva en autorizaciones de trabajo de los extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en Andalucía, en necesaria coordinación con la competencia estatal en materia de entrada y residencia (...)”. De igual modo el apartado 2º de este mismo precepto 62 reconoce la facultad de la CA para participar en las decisiones del Estado sobre inmigración con especial trascendencia para Andalucía y, en particular, la participación en cuanto a la fijación del contingente de trabajadores extranjeros.

Junto al mencionado art. 62, el art. 5 (Condición de andaluz) y el art. 30 (Participación política) reconocen la posibilidad, dentro del marco constitucional, de extender los derechos de participación política a los extranjeros residentes en Andalucía. El art. 37 (Principios rectores) incluye entre éstos en su número 9º “La integración laboral, económica, social y cultural de los inmigrantes”.

Asimismo el anteriormente aprobado Estatuto de Autonomía de Cataluña dedica a la inmigración su art. 138 del Título IV (De las competencias). En primer lugar, reconoce como competencia exclusiva el régimen de acogida e integración de las personas inmigradas; en segundo lugar, la Generalidad se atribuye la competencia para ejecutar la legislación estatal y europea en materia de trabajo de los extranjeros, lo que incluye en todo caso, la tramitación y resolución de los respectivos permisos. Y, en tercer lugar, se dispone que a través de una Comisión Bilateral se fije el cupo destinado a Cataluña de acuerdo con las necesidades de su mercado de trabajo y perspectivas económicas<sup>16</sup>.

---

colectivo, sino que éstas se deducen de otras competencias sectoriales directamente vinculados con la integración social de los inmigrantes que se coordinarán a través del Plan Valenciano de la inmigración. Vid. Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, del 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (BOE nº 86, de 11 de abril de 2006), que deroga la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, así como la Ley Orgánica 4/1991, de 13 de marzo, y la Ley Orgánica 5/1994, de 24 de marzo. El Plan Valenciano de la inmigración puede consultarse en la página web de la Consellería de Bienestar: <http://www.bsocial.gva.es>.

<sup>16</sup> Junto a las competencias mencionadas, el Estatuto de Autonomía de Cataluña reconoce asimismo en su Disposición adicional tercera otro tipo de facultades a la Generalidad en materia migratoria, si bien condicionadas a la aprobación de una Ley orgánica. Se trataría de asumir funciones en ejecución de la legislación estatal sobre régimen de estancia y residencia, así como en la tramitación y resolución de todos los procesos sancionadores fijados por la legislación nacional de extranjería. Sobre el alcance de las nuevas competencias para la Generalidad tras la reforma del Estatuto de Autonomía, vid. M. J. LARIOS PATERNA, «Cataluña», *Las Comunidades Autónomas y la inmigración*, op. cit. pp. 311-314; I. CAMÓS VICTORIA «Actuaciones y

A la luz de las reformas operadas se abre un nuevo debate relativo a la posibilidad de que las competencias de las CCAA vayan más allá de la puesta en marcha de políticas de integración socio-laboral con los inmigrantes. En concreto, han de destacarse dos ámbitos que se incardinan en la situación administrativa de los extranjeros, me refiero a la inspección laboral y las funciones de las policías autonómicas en aquellas CCAA donde está prevista su existencia<sup>17</sup>. En primer lugar, el art. 67.3 LOEXIS especifica que “el Gobierno elaborará los planes, programas y directrices sobre la actuación de la Inspección de Trabajo previa al procedimiento sancionador destinados especialmente a comprobar el cumplimiento del principio de igualdad y no discriminación de los trabajadores extranjeros (...), todo ello sin perjuicio de las facultades de planificación que correspondan a las Comunidades Autónomas con competencias en materia de ejecución de la legislación laboral”<sup>18</sup>. No es preciso insistir que la inspección laboral es un instrumento básico no sólo en la lucha del trabajo irregular sino asimismo en aras a garantizar unos derechos laborales mínimos a todo trabajador. Atendiendo a tales funciones se advierte su papel a desempeñar con los trabajadores extranjeros al ocupar éstos con demasiada frecuencia trabajos “precarios, peligros y penosos”<sup>19</sup>. En segundo lugar, las Comunidades Autónomas del País Vasco, Cataluña y Navarra cuentan con una policía autonómica que asume importantes funciones de control sobre el colectivo inmigrante en situación irregular. Aquí también resulta básico una perfecta coordinación entre las distintas administraciones en la medida en que el control de las fronteras así como el procedimiento sancionador dependen de la Administración del Estado.

Junto a estos dos ámbitos materiales se plantea la posibilidad de delegación de la Oficina de Extranjeros por el Estado a las Comunidades

---

funciones de la Generalitat de Catalunya en materia migratoria. Especial referencia al mercado de trabajo por el colectivo inmigrante», en I. BLÁZQUEZ RODRÍGUEZ, *Competencias y Estrategias de las Comunidades Autónomas en Inmigración...*, cit. supra.

<sup>17</sup> E. AJA, «Las funciones de las Comunidades Autónomas en el ámbito de la inmigración», op. cit. p. 16.

<sup>18</sup> Con la reforma operada a la Ley de extranjería por la LO 8/2000, de 22 de diciembre a la inspección de Trabajo y Seguridad Social se le va atribuir un papel activo en el procedimiento sancionador en materia laboral. Así el art. 55. 2 LOEXIS especifica que en estos casos el procedimiento se iniciará por medio de acta de inspección de Trabajo y Seguridad Social, si bien dicho procedimiento se sustanciará mediante la Ley 8/1988 sobre infracciones y sanciones laborales, le corresponderá al Subdelegado del Gobierno o al Delegado del Gobierno en las Comunidades uniprovinciales la imposición de las respectivas sanciones.

<sup>19</sup> Siguiendo la terminología de F. MORALES en M. GARCÍA RAMÍREZ, M. F. MARTÍNEZ GARCÍA y F. J. SANTOLAYA SORIANO, *Integración Social y Empleo de Inmigrantes. El programa Integra-Diversidad*, Ed. Junta de Andalucía, 2002, p. 17.

Autónomas. Esto es una opción que parece apunta la LOEXIS en su art. 67.2 al incluir el siguiente mandato “El Gobierno unificará en Oficinas provinciales los servicios existentes, dependientes de diferentes órganos de la Administración del Estado con competencia en inmigración”, todo ello en aras a una adecuada coordinación y gestión administrativa. Este precepto contiene un mandato difuso con implicaciones aún menos definidas. Según el art. 1.1. del RD 1521/1991, de 11 de octubre, sobre creación, competencias y funcionamiento de las Oficinas de Extranjeros, dichas Oficinas se conforman como el principal órgano de la administración estatal para la concesión de los permisos de trabajo y de residencia. Coincidimos con el profesor Aja que un traspaso de tales Oficinas al ámbito competencial de las CCAA sería muy positivo en la medida en que se incardinarían éstas en el mismo ámbito administrativo que los servicios sociales y de integración a los inmigrantes, y determinaría de modo mucho más claro un responsable político de su funcionamiento<sup>20</sup>. Dicho traspaso de tales oficinas a las CCAA implicaría la posibilidad de reconocer la competencia autonómica en cuanto a la concesión de autorizaciones de trabajo. Con respecto a dicha medida emergen dos planteamientos distintos con resultados divergentes<sup>21</sup>. Si consideramos que la concesión de tales autorizaciones está íntimamente vinculada a la ordenación del flujo migratorio, tendríamos necesariamente también que considerar que estamos ante una competencia estatal, dado que el título que sustenta dicha actuación es inmigración. Por el contrario, si estimáramos que tales autorizaciones de trabajo se vinculan directamente con el acceso al mercado de trabajo y a la integración laboral, estamos pues refiriéndonos a competencia autonómica. En definitiva, estamos ante un aspecto más que evidencia el carácter transversal de la inmigración y la necesaria coordinación entre el Estado y la CA a efecto de una gestión adecuada entre ambas administraciones. De este modo, correspondería al Estado fijar las bases y condiciones para la concesión inicial del permiso de trabajo dada su estrecha vinculación con el

---

<sup>20</sup> De manera muy ilustrativa añade E. Aja «resulta mucho más improbable una cola permanente de centenares de personas en locales sin las mínimas condiciones y con retrasos muy relevantes, cuando esa cola y los retrasos se producen bajo la ventana del Consejero políticamente responsable o por lo menos en su ciudad; los mecanismos de presión y defensa frente a estas situaciones reclaman la existencia de un responsable político claro y no excesivamente lejano que deba de dar cuenta de la realidad administrativa» (E. AJA, «Las funciones de las Comunidades Autónomas en el ámbito de la inmigración», op. cit., p. 20).

<sup>21</sup> Para una profundización sobre esta cuestión, vid. J. A. MONTILLA MARTOS, «Las funciones y competencias de las CC.AA en inmigración», op. cit., pp. 63 y ss.; *idem*, «La distribución de competencias en inmigración entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la reforma del Estado autonómico», op. cit., pp. 42 y ss.

control del flujo migratorio, y a la CA la gestión administrativa de tales actuaciones. Ésta es la tendencia actual que se advierte, así CCAA como Andalucía o Cataluña se han atribuido estatutariamente la ejecución en materia de autorizaciones de trabajo de los extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en sus territorios<sup>22</sup>.

Si atendemos a la reglamentación existente en otros Estados europeos, se comprueba que en algunos Estados federales y confederales la concesión de la respectiva autorización de trabajo es competencia de entes subestatales. En Alemania, cuando el extranjero solicita un visado por razones de trabajo ante el consulado alemán respectivo, éste deberá contactar con la oficina de extranjería del «Land» correspondiente con el fin de obtener su consentimiento<sup>23</sup>. En Bélgica, serán las regiones las que tienen atribuidas la concesión del permiso de trabajo a los extranjeros al considerarse que tal autorización forma parte de la política de empleo de competencia regional<sup>24</sup>. En Suiza, será el «Cantón» a través de la policía de extranjeros la encargada de conceder los respectivos permisos de trabajo así como de fijar el cupo anual de trabajadores extranjeros<sup>25</sup>. Por el contrario, en Estados más centralizados como Italia si bien la actual ley de extranjería reconoce a las regiones y a los municipios importantes funciones en cuanto a la formación profesional de los extranjeros, incluso a través de programas desarrollados en sus países de origen, no reconoce facultad alguna en cuanto a la contratación de esa mano de obra formada precisamente para atender las exigencias concretas del mercado de trabajo local<sup>26</sup>.

---

<sup>22</sup> F. NAVARRO NIETO, «Inmigración, empleo y marco autonómico de relaciones laborales» e I. CAMÓS VICTORIA «Actuaciones y funciones de la Generalitat de Catalunya en materia migratoria. Especial referencia al mercado de trabajo por el colectivo inmigrante, en *Competencias y Estrategias de las Comunidades Autónomas en Inmigración...*, op. cit.

<sup>23</sup> K. HAILBRONNER, «Alemania», en E. AJA Y L. DÍEZ (Coord.), *La regulación de la inmigración en Europa*, Colección Estudios Sociales, nº 17, 2005, p. 35.

<sup>24</sup> PH. DE BRUYCKER, «Bélgica», en *La regulación e la inmigración en Europa*, op. cit. p. 84; J. Y. CARLIER Y J. P. JACQUES, «Les compétences des régions en matière d'immigration en Belgique», *Conclusiones del Proyecto de investigación Regiones, Unión Europea e Integración de inmigrantes*, I. BLÁZQUEZ RODRÍGUEZ (Coord.), 2008, ejemplar mecanografiado, p. 6 y ss.

<sup>25</sup> G. MALINVERNI, «Suiza», en *La regulación e la inmigración en Europa*, op. cit. p. 228.

<sup>26</sup> T. CAPONIO, «Il ruolo delle regioni nelle Politiche di integrazione e accoglienza dei migrati», op. cit., p. 5. Sobre el debate jurisprudencial existente en la materia, vid. M. VRENNNA, «La distribución competencial entre el Estado y Regiones en Italia en materia migratoria: estado de la cuestión y aspectos problemáticos», *Conclusiones del Proyecto de investigación Regiones, Unión Europea e Integración de inmigrantes*, op. cit., ejemplar mecanografiado, p. 17.

En este ámbito material, hemos de tener asimismo en cuenta la incidencia europea en competencias que hemos definido estatales y, sin duda, con implicaciones directas en las consideradas autonómicas. Así el art. 63.3 del Tratado CE establece que el Consejo deberá adoptar “medidas sobre política de inmigración en los siguientes ámbitos: a) condiciones de entrada y de residencia, y normas sobre procedimientos de expedición por los Estados miembros de visados de larga duración y permisos de residencia”. Haciéndose eco de tales nuevas competencias, el Consejo Europeo de Tampere de octubre de 1999 insistió que Europa tiene que dar un enfoque global en política de inmigración y utilizar resortes jurídicos adecuados, fijando como la primera medida el establecimiento de normas comunes en materia de primera admisión de extranjeros en el territorio de un Estado miembro por razones de empleo, actividad económica independiente, estudios y reagrupación familiar. Si bien la armonización en este ámbito no está resultando sencilla, no podemos obviar la existencia de una europeización en cuanto a entradas y estancias más allá de las de corta duración. De este modo, desde el año 2002 se cuenta con un modelo uniforme de permiso de residencia y gracias a las Directiva 2004/114/CE y 2005/71/CE se ha producido la armonización en cuanto a los requisitos de admisión de los nacionales de terceros países, por un lado, a efectos de estudios, prácticas no remuneradas o servicios de voluntariado y, por otro, a efecto de investigación científica<sup>27</sup>. En cuanto al acceso al mercado laboral, si bien parece cada vez más difícil la aprobación de la Propuesta de Directiva relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países por razones de trabajo por cuenta ajena y de actividades económicas<sup>28</sup>, la armonización europea en este sentido no se ha abandonado sino que ha optado por nuevas vías, es decir una unificación normativa gradual acordando propuestas legislativas sectoriales: «ad exemplum», la Propuesta de Directiva sobre el establecimiento de condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países a efecto de un empleo altamente cualificado, presentada por la Comisión el 23 de

---

<sup>27</sup> Reglamento (CE) n.º. 1030/2002, de 13 de junio de 2002, por el que se establece un modelo uniforme de permiso de residencia para nacionales de terceros países (*DO L* n.º 157, de 15.6.2002). Directiva del Consejo 2004/114/CE, de 13 de diciembre de 2004, relativa a los requisitos de admisión de los nacionales de terceros países a efectos de estudios, intercambio de alumnos, prácticas no remuneradas o servicios de voluntariado (*DO L* n.º 375, de 23.12.2004). Directiva del Consejo 2007/71/CE, de 12 de octubre de 2005, relativa al procedimiento de admisión de nacionales de terceros países a efecto de investigación científica (*DO L* n.º 289, de 3.11.2005).

<sup>28</sup> COM (2001), 386 final; *DO C* n.º. 332, de 27.11.2001.

octubre de 2007<sup>29</sup>. De igual modo, no podemos ignorar la existencia de determinadas disposiciones legales que incardinadas en una pluralidad de Directivas modulan necesariamente la legislación estatal referente a la entrada por razones de empleo y sus condiciones laborales. Así junto con la Directiva 2003/109/CE que permite la residencia y trabajo de extranjeros residentes de larga duración de un EM a otro<sup>30</sup>, existe otro conjunto menos conocido de disposiciones<sup>31</sup> que se refieren al ejercicio de actividades económicas por determinados colectivos de nacionales de terceros países: «ad exemplum», personas objeto de protección temporal o desplazados<sup>32</sup>, refugiados o apátridas<sup>33</sup>, solicitantes de asilo<sup>34</sup>, familiares reagrupados<sup>35</sup> o víctimas de la trata de seres humanos<sup>36</sup>. En cuanto a una mayor armonización de criterios en cuanto a la inmigración laboral, la Comisión en su Comunicación “Hacia una política global europea en materia de migración” (2006) señala que la UE ha previsto para los próximos años facilitar la admisión de ciertas categorías de inmigrantes en un planteamiento basado

---

<sup>29</sup> COM (2007), 637 final, de 23.10.2007.

<sup>30</sup> DO L nº 16, de 23.01.2004, p. 44. Arts. 14-23 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. Vid. I. BLÁZQUEZ RODRÍGUEZ, «Aportaciones del estatuto de residente de larga duración hacia una igualdad de tratamiento: el derecho de circulación y de residencia en otro Estado miembro», *Actas Seminario Movimientos migratorios transnacionales y Mercado de trabajo*, op. cit., pp. 22 y ss.

<sup>31</sup> Vid. K. GROENENDIJK, «Access of third-country nationals to employment under the new EC migration law», en F. JULIEN-LAFERRIERE, H. LABAYLE y Ö. EDSTRÖM, *La politique européenne d'immigration et d'asile: bilan critique cinq ans après le Traité d'Amsterdam*, op. cit., en especial pp. 147-169.

<sup>32</sup> Art. 12 Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida (DO L nº. 212, de 7.8.2001).

<sup>33</sup> Art. 26 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 otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida (DO L nº. 343, de 30.9.2004).

<sup>34</sup> Art. 11 Directiva 2003/9/CE del Consejo, de 27 de enero de 2003, por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros (DO L nº. 31, de 6.2.2003).

<sup>35</sup> Art. 14 Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar (DO L nº. 251, de 3.10.2003).

<sup>36</sup> Art. 11 Directiva 2004/81/CE de Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa a la expedición de un permiso de residencia a nacionales de terceros países que sean víctimas de la trata de seres humanos o hayan sido objeto de una acción de ayuda a la inmigración ilegal, que cooperen con las autoridades competentes (DO L nº 261, de 6.8.2004).

en las necesidades existentes, como sería el caso de trabajadores temporeros y trabajadores con un alto nivel de formación)<sup>37</sup>.

En definitiva, ante el tratamiento del fenómeno migratorio tenemos que distinguir en cuanto a su distribución competencial dos ámbitos. Por un lado, la situación jurídico-administrativa del extranjero de competencia exclusiva estatal, con excepciones muy precisas como la ejecución laboral. Se trata de todas aquellas cuestiones relacionadas con el cruce de la frontera, la entrada o la salida, así como la concesión de los respectivos permisos de residencia y trabajo, sin olvidar las infracciones y sanciones. Por otro lado, a las CCAA que le correspondería la integración social y, en concreto, la prestación a los inmigrantes de los servicios públicos de educación, sanidad, vivienda, asistencia social, cultura, etc.

No obstante, pese a la conveniencia de realizar un esfuerzo en cuanto la distribución competencial entre ambas administraciones públicas, ha de tenerse en cuenta que dada la propia naturaleza del fenómeno migratorio multitud de aspectos están imbricados de forma inescindible<sup>38</sup>. En efecto, al Estado le compete la concesión de la respectivas autorizaciones de entrada y de residencia, y por consiguiente, el reconocimiento de su particular situación administrativa; ahora bien, las CCAA serán las encargadas de prestar los servicios públicos en consonancia con el mencionado estatuto jurídico. Por otra parte, hemos de seguir insistiendo en la creciente europeización que afecta a multitud de aspectos de la situación jurídica del extranjero y que ya no se limita a fijar una serie de condiciones comunes en cuanto a la concesión del visado o al establecimiento de controles armonizados en las fronteras exteriores, sino que va más allá afectando asimismo a aspectos que hemos calificado de competencias autonómicas. De este modo, tanto la mencionada Directiva 2003/109/CE, de 25 de noviembre, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residente de larga duración<sup>39</sup>, como un conjunto de Acuerdos exteriores firmados

---

<sup>37</sup> COM (2006) 735 final, de 30.11.2006.

<sup>38</sup> En este sentido resulta muy clarificador el comentario de E. Roig Molés al indicar que «la realización de esfuerzos y actividades en materia de formación de extranjeros, la instrumentación de mecanismos de asistencia social con el objetivo siempre situado en la integración del extranjero en el mercado laboral y su progresiva emancipación de la ayuda social, las políticas de vivienda, etc. resultan por completo carentes de sentido, frustradas y frustantes si el extranjero no obtiene o no puede obtener la regularización de su situación y una razonable estabilidad de la misma» (E. ROIG MOLÉS, «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, 2002, p. 201).

<sup>39</sup> Vid. art. 11 «Igualdad de trato» donde expresamente reconoce que los nacionales extracomunitarios con residencia superior a cinco años en el territorio de un EM gozarán del

entre la CE y terceros países consagran un principio de igualdad de trato con el nacional que necesariamente se traduce en el reconocimiento de prerrogativas en cuanto a las condiciones de trabajo, remuneración o despido, así como en cuanto a prestaciones sociales o en el sector de la seguridad social. Además, los mencionados Acuerdos exteriores están firmados con países terceros que son fuerte foco de emigración hacia la UE, a saber Turquía, Marruecos, Argelia, Túnez o los países de la antigua URSS<sup>40</sup>; de tal modo que tienen capacidad de modular la situación jurídica de un amplio colectivo de nacionales de terceros países residente en el territorio de los Estados miembros (EEMM). El alcance material de tales derechos, así como su ámbito «*ratione personae*» ha sido objeto de una prolija jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE (TJUE) que en determinados aspectos ha conseguido el reconocimiento para estos trabajadores nacionales de terceros países y sus familiares de una situación jurídica equiparable a la del ciudadano de la UE<sup>41</sup>.

---

mismo trato que los nacionales en los siguientes ámbitos: a) el acceso al empleo por cuenta ajena o por cuenta propia; b) la educación y la formación profesional, incluidas las becas de estudio; c) el reconocimiento de diplomas; d) las prestaciones a la seguridad social, de la asistencia social y de la protección social; e) los beneficios fiscales; f) el acceso a bienes y a servicios a disposición del público, así como a la vivienda; g) la libertad de asociación y afiliación; h) el libre acceso a la totalidad del territorio del EM.

<sup>40</sup> Arts. 12-14 del Acuerdo de Asociación con Turquía, de 12 de septiembre de 1963 (*DO L* n.º 182, de 12.12.1963); Arts. 36-42 del Protocolo Adicional, de 23 de noviembre de 1970, del Acuerdo de Asociación con Turquía (*DO L*, n.º 293, de 29.12.1964); Arts. 64-73 de los Acuerdos Euromediterráneos con Túnez, de 17 de julio de 1995 (*DO L* n.º 97, de 30.3.1998), con el Reino de Marruecos, de 26 de febrero de 1996 (*DO L*, n.º 70, de 18.3.2000), con Argelia, de 26 de febrero de 1996 (*DO L* n.º 262, de 10.10.2005); Arts. 23-28 de los Acuerdos de Colaboración y Cooperación con Ucrania, de 14 de junio de 1994 (*DO L* n.º 49, de 19.2.1998), la Federación de Rusia, de 24 de junio de 1994 (*DO L* n.º 327, de 28.11.1997) y la República de Moldavia (*DO L* n.º 181, de 24.6.1998).

<sup>41</sup> Vid. *inter alia* con respecto a los trabajadores turcos las sentencias del TJUE de 30 de septiembre de 1987, asunto 12/86, *Demirel*, *Rec.* 1987, p. 3203; 8 de mayo de 2003, asunto C-171/2001, *Wählergruppe Gemeinsam*, *Rec.* 2003, p. 4301; de 26 de noviembre de 1998, asunto 1/97, *Birden*, *Rec.* 1998, p. 7747; de 10 de febrero de 2000, asunto 340/97, *Nazli y otros*, *Rec.* 2000, p. 957. En relación a los trabajadores magrebíes, las sentencias del TJUE de 2 de marzo de 1999, asunto *El-Yassini*, *Rec.* 1999, p. 1209; de 15 de enero de 1998, asunto 113/97, *Babaheni*, *Rec.* 1998; sentencia de 3 de octubre de 1996, asunto 126/95, *Hallouzi-Choho*, *Rec.* 1996, p. 19; sentencia de 20 de abril de 1994, asunto 58/93, *Yousfi*, *Rec.* 1994, p. 1353. Con respecto a los ciudadanos de la Europa Central y Oriental, sentencia de 29 de enero de 2002, *Beata Pokrzeptowicz-Meyer*, asunto 162/00, *Rec.* 2002, p. 1049. Y, en relación a los nacionales de la antigua URSS, sentencia del TJUE de 12 de abril de 2005, asunto C-265/03, *Igor Simutenkon*, *Rec.* 2005.

## 2. ACTUACIONES Y ESTRATEGIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN INTEGRACIÓN DE INMIGRANTES

Hasta el momento presente, las actuaciones de las CCAA han centrado su estrategia en una política de integración entendida de modo amplio, abarcando cuestiones que van desde los aspectos sociales o laborales hasta la sensibilización social de la población de acogida o la cooperación al desarrollo. El punto de partida para la puesta en marcha de estas políticas de integración ha sido su consideración como un instrumento esencial para conseguir que las migraciones sean un proceso “civilizador” por su aportación a la conformación de todas las culturas y no una realidad de exclusión social, explotación laboral, racismo y xenofobia. En este sentido, la Comisión Europea en su Comunicación sobre inmigración, integración y empleo (2003) considera que “una buena integración de los inmigrantes es a la vez una cuestión de cohesión social y un requisito de eficacia económica”<sup>42</sup>. En este contexto, resulta adecuada la clasificación realizada por T. Caponio al considerar que las regiones europeas están llamadas hoy a desempeñar al menos tres funciones principales en el ámbito de la política de inmigración<sup>43</sup>. En primer lugar, «funciones de integración social», que se traducirían en políticas de acogida y acceso a los servicios sociales, todo ello en aras a mantener el bienestar y la cohesión social de la sociedad de acogida. En segundo término, «funciones de promoción del desarrollo económico», que responden a la necesidad de regular el mercado de trabajo de acuerdo con las exigencias del territorio, comprendiendo la contratación y formación de inmigrantes. Y, por último «funciones de promoción de la seguridad» con el propósito de garantizar una convivencia pacífica sobre el territorio, por un lado, mediante la atención a los colectivos con mayor riesgo de exclusión consecuencia de su irregularidad administrativa y, por otro, a través de colaboraciones concretas con las regiones de origen a fin de crear un espacio de seguridad común.

---

Sobre las implicaciones y alcance de esta jurisprudencia, vid. P. A. FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, *Derecho comunitario de la inmigración*, op. cit., pp. 306-310; I. BLÁZQUEZ RODRÍGUEZ, *Los nacionales de terceros países en la UE*, Universidad de Córdoba, 2003, pp. 245-284; A. C. OLIVEIRA, «Inmigrants from Third Countries under EC External Agreements: The need for Improvement», *European Foreign Affairs Review*, summer 1999, pp. 215-233.

<sup>42</sup> Op. cit. En este mismo sentido el Programa de La Haya consolidación de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea, DO C nº. 53, de 3.3.2005, apdo. 1.5.

<sup>43</sup> T. CAPONIO, «Il ruolo delle regioni nelle politiche di integrazione e accoglienza dei migranti», op. cit., p. 3.

## 2.1. Caracteres básicos de los planes de integración

A partir del año 2001 es cuando las CCAA empiezan a elaborar planes específicos para la integración social de las personas inmigrantes. Cataluña fue la primera Comunidad Autónoma en aprobar un plan de inmigración plurianual, el llamado «Primer Plan Interdepartamental de Inmigración (1993-2000)»<sup>44</sup>. En Andalucía los dirigentes políticos reaccionaron pronto ante el fenómeno migratorio, planteándose la elaboración de un plan específico en el año 2000, cuando en su territorio existían de manera regular sólo unas 110.000 personas, de los cuales aproximadamente la mitad eran nacionales comunitarios o del Espacio Económico Europeo. En el caso andaluz, dichas medidas de actuación se enmarcaron en el «I Plan Integral para la Inmigración en Andalucía (2000-2004)», seguido por el «II Plan» para el periodo 2006-2009, aprobado mediante el Decreto 92/2006, de 9 de mayo<sup>45</sup>. En la actualidad, prácticamente todas las Comunidades Autónomas cuentan con planes específicos para la inmigración, así junto a las citadas Andalucía y Cataluña, hemos de mencionar Aragón<sup>46</sup>, Baleares<sup>47</sup>, Canarias<sup>48</sup>, Castilla y León<sup>49</sup>, Extremadura<sup>50</sup>, Madrid<sup>51</sup>, Navarra<sup>52</sup>, Murcia<sup>53</sup>, País Vasco<sup>54</sup> o Valencia<sup>55</sup>.

La redacción de estos planes así como su ejecución es, en la mayoría de las CCAA, una responsabilidad de las Consejerías o Departamentos vinculados a los asuntos sociales o política social. No obstante, en un

---

<sup>44</sup> A este primer plan le siguió el segundo Plan interdepartamental de inmigración 2001-2004. En el año 2005 se aprueba el Plan de ciudadanía e inmigración 2005-2008 que puede consultarse en [www.gencat.net/benestar](http://www.gencat.net/benestar)

<sup>45</sup> BOJA num. 105, de 2 de junio de 2006, el texto del II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía está disponible en [www.juntadeandalucia.es/gobernacion](http://www.juntadeandalucia.es/gobernacion).

<sup>46</sup> Plan Integral para la Inmigración en Aragón (2002-2004).

<sup>47</sup> Plan de Atención a la Inmigración en las Islas Baleares (2001-2004).

<sup>48</sup> I Plan Canario de Inmigración 2002-2004 y II Plan Canario de Inmigración 2005-2007.

<sup>49</sup> Plan Integral de Inmigración en Castilla y León (2005-2009), aprobado definitivamente en el Consejo de Gobierno de 7 de abril de 2005.

<sup>50</sup> Plan de Acción de la Comunidad Autónoma de Extremadura para la Acogida y la Integración de Inmigrantes, aprobado en verano de 2005.

<sup>51</sup> I Plan de Inmigración de la Comunidad de Madrid (2001-2003) y Plan de Convivencia Social e Interculturalidad (2004-2008) del municipio de Madrid.

<sup>52</sup> Plan para la Integración Social de la Población Inmigrante en Navarra, aprobado por el Gobierno de Navarra el 25 de junio de 2001.

<sup>53</sup> Plan para la Integración Social de los Inmigrantes en la Región de Murcia (2001-2003)

<sup>54</sup> Plan Vasco de Inmigración 2003-2005.

<sup>55</sup> Plan Valenciano de la Inmigración (2004-2007), aprobado en sesión plenaria por el Gobierno Valenciano el 8 de abril de 2005.

número minoritario como es el caso de Andalucía, Cataluña y recientemente Castilla y León o Galicia, las estrategias en cuanto a inmigración se coordinan desde Secretarías o Direcciones generales específicas dependientes del Gobierno Central Autonómico<sup>56</sup>.

Los planes autonómicos tienen una estructura bastante similar:

I. «Introducción y presentación del plan». Donde se incluyen, por un lado, datos estadísticos sobre la población inmigrante asentada en los respectivos territorios y, por otro, el marco normativo donde se sistematizan las principales leyes europeas, estatales y autonómicas en la materia.

II. Una serie de «principios generales u operativos» que deben inspirar el plan<sup>57</sup>. Los principios generales se refieren al concepto de integración social y son básicamente cinco: normalización, igualdad, integralidad-transversalidad, globalidad e interculturalidad. Por su parte los principios operativos se refieren al desarrollo de la acción para la consecución de la integración social, incluyéndose los siguientes: coordinación, participación, descentralización, normalización y socialización.

III. Se fijan unos «objetivos generales» que preceden a las actuaciones específicas al considerarse que deben impregnar el conjunto de la estrategia política. La mayoría de estos planes coinciden en los siguientes objetivos: a) Favorecer la plena integración social, laboral y personal de la población inmigrante; b) Asegurar el acceso de la población inmigrante a los servicios básicos comunes al conjunto de la población; c) Cualificar la oferta de bienes y servicios tanto a la población inmigrante como a la de acogida; d) Mejorar permanentemente el conocimiento de la realidad y de las estrategias más adecuadas para el cambio; e) Fomentar la sensibilidad social acerca de los valores positivos del hecho de la inmigración; f) Con-

---

<sup>56</sup> *Andalucía*, Consejería de Gobernación (Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias); *Aragón*, Departamento de Salud, Consumo y Servicios Sociales (Oficina para la Inmigración); *Baleares*, Consejería de Bienestar Social; *Canarias*, Consejería de Empleo y Asuntos Sociales; *Castilla y León*, Consejería de Presidencia (Comisión interconsejerías para la inmigración); *Cataluña*, Departamento de Presidencia (Secretaría para la inmigración); *Extremadura*, Consejería de Bienestar Social (Dirección General de Migraciones, Cooperación y Prestaciones); *Galicia*, Consejería de la Presidencia (Secretaría General de Emigración); *Madrid*, Consejería de Servicios Sociales; *Murcia*, Consejería de Trabajo y Política Social (Dirección General de Política Social); *Navarra*, Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud; *País Vasco*, Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales (Dirección de Inmigración); *Valencia*, Consejería de Bienestar Social (Dirección General de Inmigración)

<sup>57</sup> Seguimos la clasificación realizada por C. BONINO COVAS; J. ARAGÓN MEDINA, F. ROCHA SÁNCHEZ, «Los planes de las CCAA para la integración social de las personas inmigrantes», *Cuadernos de Información Sindical CCOO*, Madrid, 2003, pp. 29 y ss.

tribuir a mejorar las condiciones de vida y de las infraestructuras de los países de origen de la población inmigrante.

IV. Se fijan una serie de medidas de actuación agrupadas en distintas «áreas de intervención». La mayoría de los planes elaborados a nivel autonómico suelen coincidir en aquellas áreas de intervención a las que se dirige su política: empleo, formación, educación, vivienda, cultura, salud y servicios sociales. Esta sistemática se completa con la fijación de unos objetivos específicos cuya puesta en práctica se prevé a través de una serie de medidas concretas, especificándose los recursos económicos, el calendario de ejecución y los organismos responsables de su implementación. De un análisis comparativo de los distintos planes autonómicos se advierte una excesiva diferencia en cuanto a sus prioridades que no siempre corresponde con una diferenciación en los caracteres de su población inmigrante<sup>58</sup>.

V. «Otros elementos complementarios». El grado de concreción de estos factores a través de los que se complementa la formulación de las actuaciones va a variar según cada plan de inmigración. Se trata de los organismos responsables de los planes, el calendario de ejecución, los indicadores de evaluación, las prioridades, los recursos económicos, etc.

En definitiva, los planes de las CCAA parecen recoger, por lo general, un tratamiento global o integral del fenómeno. Este es el sentido apuntado por la Comisión Europea en su Comunicación sobre inmigración, integración y empleo (2003) donde aboga por un planteamiento holístico de la integración que tenga en cuenta “no sólo los aspectos económicos y sociales de la integración sino también los problemas relacionados con la diversidad cultural y religiosa, la ciudadanía, la participación y los derechos políticos”. Asimismo, estos planes a través de sus principios y objetivos fijados evidencian un modo de entender la integración como un proceso bidireccional y dinámico que resulta asimismo acorde con la orientación dada por el Consejo en el Programa de La Haya (2005)<sup>59</sup>. En este sentido, principios informadores como la globalidad en tanto que las actuaciones públicas se dirigen a la sociedad en su conjunto, incluyendo a la sociedad de acogida e inmigrantes, junto con áreas de actuación como la sensibilización social garantizarían el mencionado enfoque en cuanto a la integración.

---

<sup>58</sup> C. BONINO COVAS, J. ARAGÓN MEDINA Y F. ROCHA SÁNCHEZ, «Los planes de las Comunidades Autónomas para la integración social de las personas inmigrantes», op. cit., pp. 60 y ss.

<sup>59</sup> Op. cit.

## 2.2. Principales problemas de los Planes de Integración y su falta de adaptación a los parámetros europeos

Como hemos mencionado anteriormente, todas las CCAA españolas han tomado conciencia en cuanto al fenómeno migratorio al tiempo que han asumido un papel activo en relación a la integración social de su población inmigrante. No obstante, de un análisis del contenido de los diferentes planes elaborados se advierten una serie de deficiencias en cuanto a su elaboración, contenido y ejecución que deberían evitarse en el futuro.

En primer lugar y en cuanto a la «elaboración» de los planes de integración, se constata que algunos de ellos no basan el desarrollo del mismo en un estudio específico y en profundidad de la población inmigrante a atender, en tanto que elemento básico en aras a determinar cuáles son las necesidades a cubrir. Es decir, obvian la elaboración de un diagnóstico de partida que no se limite a meros datos estadísticos. Además, estimamos que ese conocimiento de la realidad debe ser permanente y continuado con el fin de orientar las estrategias para el cambio. Se advierte asimismo una gran heterogeneidad en cuanto a los datos recopilados y el tratamiento de la información, consideramos que con el fin de orientar las futuras políticas de integración a nivel estatal como europeo sería muy útil cierta armonización en este sentido. Consciente de la conveniencia de unos parámetros comunes, la Comisión siguiendo el Plan de acción para la recopilación y el análisis de estadísticas comunitarias en el ámbito de la inmigración ha elaborado una propuesta de reglamento para armonizar la recogida de datos y estadísticas<sup>60</sup>. Otro déficit que se advierte en cuanto a la elaboración de los planes es la escasa participación que tienen colectivos distintos al político. Con ello se desatiende uno de los Principios Comunes Básicos sobre Integración fijados a nivel europeo que considera la participación de los inmigrantes en la formulación de las estrategias de integración, especialmente a nivel sub-estatal, un elemento en aras a su integración<sup>61</sup>. Es básico según la Comisión: por una parte, que a efectos de desarrollar un planteamiento holístico de la inmigración, los miembros de las comunidades inmigrantes en cuestión participen en la concepción,

---

<sup>60</sup> COM (2003) 179 final. Propuesta de reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las estadísticas comunitarias en el ámbito de la migración y la protección internacional, COM (2005), 375 final, de 14.9.2005.

<sup>61</sup> Principio nº 9, Anexo I Principios Comunes Básicos sobre Integración, aprobados por el Consejo de Ministros de Justicia y Asuntos de Interior en Bruselas, el 19 de noviembre de 2004, COM (2005) 389 final, de 1.9.2005.

el desarrollo, la organización y la evaluación de los programas y las políticas que les conciernen; y por otro lado, que si bien los Gobiernos son los encargados de asumir la iniciativa en la elaboración de sus políticas de integración, éstos deben contar como necesarios colaboradores con otros agentes (los interlocutores sociales, el sector de la investigación y los proveedores de servicios públicos, las ONGs. y otros agentes de la sociedad civil, incluidos los propios inmigrantes).

En relación al «contenido» de los planes de inmigración, si bien es verdad que todos ellos tienen un enfoque multidimensional contemplando la actuación desde diversas áreas de intervención, no es menos cierto que el alcance es menor que el planteado por la Comisión Europea esbozado en su Comunicación sobre inmigración, integración y empleo (2003). En primer lugar, a la única integración a la que se alude es la de carácter social, mientras que una integración de carácter política se obvia dada, hasta la fecha, la imposibilidad de ejercer el derecho al sufragio en las elecciones municipales<sup>62</sup>. Es necesario que los inmigrantes puedan actuar en el diseño de una política de integración y para ello un primer paso debería de ser el reconocimiento del voto local<sup>63</sup>. Éste es el sentido esbozado por la Comisión Europea en su Programa Común para la Integración (2005) al incluir como una de las medidas concretas a realizar “reducir los obstáculos al ejercicio de los derechos de voto”<sup>64</sup>. No obstante, resulta paradójico que según precisa el Tercer informe anual sobre inmigración e integración (2007)<sup>65</sup> se incluye ya España entre los países que reconoce a sus extranjeros como titulares del derecho a votar en las elecciones locales, si bien precisa la Comisión que en muchos casos éste es reconocido a ciertas nacionalidades y/o bajo acuerdos de reciprocidad, como sería el caso español. Además, según especifica el Primer informe anual sobre inmigración e integración (2004) la mayoría de los Estados miem-

---

<sup>62</sup> Para un análisis sobre el marco legal regulador de la participación política de los inmigrantes en España desde la perspectiva de su necesidad política y su viabilidad jurídica, vid. A. RODRÍGUEZ VERGARA DÍAZ, M. MARTÍN MARTÍNEZ Y R. DURÁN MUÑOZ, «La participación política de los extranjeros: estado de la cuestión», Documento de trabajo JP 2007/01, <http://www.centrodeestudiosandaluces.es>.

<sup>63</sup> Como señala E. Aja la carencia de sufragio de los inmigrantes tiende a generar un «efecto perverso porque ellos no pueden votar a las fuerzas políticas que les favorecen y en cambio los contrarios sí votarán a favor de los que se oponen a las políticas sensatas de inmigración». E. AJA, «La política de inmigración del Estado como condicionante de las Comunidades Autónomas», op. cit., p. 172.

<sup>64</sup> Medida num. 5 para la puesta en práctica del Principio Común Básico nº 9 de la citada Comunicación de la Comisión sobre un Programa marco para la Integración.

<sup>65</sup> COM (2007) 512 final, de 11.11.2007, p. 17.

bros, en cuyo grupo no podemos incluir a España, ya han dado el paso de conceder a los inmigrantes un cierto nivel de derechos electorales a nivel local y/o regional<sup>66</sup>. En segundo lugar, los planes de integración diseñados no atienden con el nivel de atención que requieren la especial situación del colectivo de mujeres inmigrantes. Si bien es cierto que todos ellos abordan de alguna forma las peculiaridades de este grupo al considerarse el género como un principio transversal, sólo dos de ellos la consideran como un área de intervención en sí misma. Asimismo, según ha constatado la Comisión Europea en su Primer informe anual sobre inmigración e integración (2004) esta falta de planteamiento sistemático de la especificidad de sexo al tratar la inmigración es una carencia común en la mayor parte de los Estados miembros<sup>67</sup>. Y en tercer lugar, es preciso detenernos en ciertas lagunas que se aprecian en una de las áreas de mayor peso en cada uno de los planes de inmigración autonómicos, me refiero a la integración laboral<sup>68</sup>. No es preciso insistir que el acceso al empleo es básico para la integración del propio inmigrante, así como en aras a conformar la opinión de la población autóctona en tanto que instrumento principal para apreciar las contribuciones que éstos aportan a la sociedad de acogida<sup>69</sup>. En este sentido, se obvian ciertas cuestiones que son claves para la integración y que, por consiguiente, se trata de aportaciones que deben recoger estos planes; así facilidades para homologar las cualificaciones o titulaciones obtenidas en el país de origen, que aunque no sean de competencia autonómica son aspectos tratados de forma escasa. Como ha insistido la Comisión en su Comunicación sobre inmigración, integración y empleo (2003) “para aprovechar al máximo la contribución que pueden aportar los inmigrantes, es importante que puedan utilizar la experiencia y las cualificaciones adquiridas anteriormente fuera de la UE”<sup>70</sup>. Con este fin, la

---

<sup>66</sup> COM(2004) 506 final, de 16.7.2004, p. 6. Sobre las posibilidades constitucionales de dicho reconocimiento, vid. R. DURÁN MUÑOZ, M. MARTÍN MARTÍNEZ Y A. RODRÍGUEZ, «La participación política de los extranjeros: estado de la cuestión», CENTRA, 2007, pp. 1-53; A. RODRÍGUEZ, «La extensión a los inmigrantes del derecho de sufragio en las elecciones autonómicas: marco constitucional y nuevo Estatuto de Autonomía», en *Competencias y Estrategias de las Comunidades Autónomas en Inmigración...*, op. cit.

<sup>67</sup> Op. cit. *supra*, p. 6.

<sup>68</sup> Para un estudio completo sobre las aportaciones que debían hacerse en las diferentes áreas de intervención descritas por los planes de integración, vid. C. BONINO COVAS, J. ARAGÓN MEDINA Y F. ROCHA SÁNCHEZ, «Los planes de las Comunidades Autónomas para la integración social de las personas inmigrantes», op. cit., pp. 65 y ss.

<sup>69</sup> Comunicación de la Comisión sobre un Programa Común para la Integración, op. cit., p. 6.

<sup>70</sup> En este mismo sentido, Primer informe anual sobre inmigración e integración, op. cit., p. 5.

Comisión Europea insiste en el Primer informe sobre inmigración e integración que un importante avance en este sentido sería “reconocer las cualificaciones de los inmigrantes aplicándoles los mismos criterios que se aplican a los ciudadanos para el reconocimiento de sus cualificaciones extranjeras”<sup>71</sup>. No obstante, en el Segundo informe perteneciente al año 2006, la Comisión reconoce el esfuerzo que se está produciendo en la mayoría de los Estados miembros en este sentido ya sea mediante una equiparación con el procedimiento aplicado a los nacionales de la UE/EEE, a través de una reforma legislativa o mediante una mayor dotación de medios humanos y técnicos a las oficinas encargadas de dicha homologación<sup>72</sup>. Otra cuestión que se obvia en los planes de integración es la participación sindical de los inmigrantes como un elemento relevante en su inserción sociolaboral. La normativa comunitaria reconoce esta prerrogativa a favor de los residentes de larga duración al considerar como un aspecto más del principio de igualdad de trato “la libertad de asociación y afiliación y la participación en organizaciones de trabajadores o empresarios o en cualquier organización profesional, incluidos los beneficios que tal tipo de organización pueda procurar” (art. 11.g. de la Directiva 2003/109/CE). Por otro lado, si bien se ha constatado que en la mayoría de los planes se incluyen medidas para el fomento del autoempleo, la realidad es que se mantiene una dificultad alta para la creación de empresas por inmigrantes<sup>73</sup>. En este sentido, la Comisión Europea en su Programa Común para la Integración (2005) propone, entre otras medidas, que una manera de apoyar de modo tangible el autoempleo sería facilitándoles el acceso a los servicios bancarios y de crédito<sup>74</sup>. Por último, es preciso mencionar que en los planes de integración son prácticamente inexistentes las medidas dirigidas a luchar contra la discriminación en el mundo laboral. Así, se echan en falta orientaciones basadas en las tres Directivas sobre discriminación: la Directiva 2004/43/CE, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas indepen-

---

<sup>71</sup> *Cit.*, p. 10. De igual modo se expresa el apartado. c) del art. 11 de la mencionada Directiva 2003/109/CE, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los residentes de larga duración.

<sup>72</sup> *Op. cit.*, p. 17.

<sup>73</sup> Las dificultades principales que se encuentran los extranjeros para la creación de empresas son: a) exigencia de una permanencia mínima como residente legal; b) en muchos sectores de actividad exigencia de una formación reglada y superación de exámenes de capacitación; y c) la falta de incentivos por parte de los servicios sociales en igualdad de condiciones que los nacionales del Estado de acogida. Vid. A. ARJONA GARRIDO, *La economía étnica en el mercado de trabajo almeriense*, Junta de Andalucía (Ed.), 2005, pp. 128 y ss.

<sup>74</sup> *Op. cit.* p.7.

dientemente de su origen racial o étnico; la Directiva 2000/78/CE, de 29 de junio de 2000, relativa al establecimiento de un marco legal para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación; o el programa de acción comunitario para luchar contra la discriminación (2001-2006), aprobado por la Decisión 2000/750, de 27 de noviembre de 2000. La consideración a tales disposiciones podría resultar básica en aras a mitigar una de las carencias constatadas que es la desconexión existente entre las políticas para combatir la discriminación y el racismo con las estrategias de integración.

Para finalizar este análisis, es preciso hacer alusión a ciertos aspectos relativos al «desarrollo y ejecución» de los planes de integración que deben de reorientarse en un futuro. En primer lugar, se advierte en algunos de ellos una dificultad insalvable para la implementación del mismo, como es la falta de una dotación presupuestaria específica. En efecto, si bien todas las CCAA han diseñado su propia política de integración a través de los mencionados planes de integración, sólo la mitad contiene una dotación presupuestaria: lo que implica una ausencia de un elemento esencial para su puesta en práctica y pone en entredicho la voluntad real de aplicación de este tipo de políticas por algunas administraciones autonómicas. En segundo lugar, hemos de denunciar una carencia de instrumentos adecuados que garanticen la necesaria cooperación entre las distintas administraciones con competencias en integración. Se advierte que la mayoría de los planes autonómicos se encargan de la coordinación «ad intra» entre los distintos departamentos, consejerías y organismos de la administración autonómica implicados en el plan, de hecho una de sus principales funciones y así lo indica su propio nombre es la “coordinación”. En la mayoría de los casos se profundiza mucho en esta interrelación interna descuidándose la externa con la administración estatal. Insistimos que una adecuada coordinación es básica para permitir una integración con éxito. Un problema que existe, y para el cual no parece aportarse solución, es que los mecanismos de concesión de permisos de trabajo y residencia son un ámbito de competencia estatal al tiempo que un instrumento clave para la integración. Esta interrelación es aún más evidente cuando se trata de las autorizaciones de residencia por reagrupación familiar a favor del cónyuge o de los hijos. En definitiva, se condiciona en muchos aspectos el alcance de las medidas autonómicas para su integración social.

Junto con esta coordinación, el Programa de La Haya, adoptado por el Consejo Europeo de 4 y 5 de noviembre de 2004, subraya la necesidad de una mayor coordinación de las políticas de integración nacionales y de

las iniciativas de la UE en este ámbito<sup>75</sup>. En efecto, la integración es un ámbito en el que se necesita mayor convergencia en torno a conceptos y objetivos políticos, como consecuencia del establecimiento de un marco jurídico común sobre la admisión y el estatuto de nacionales de terceros países. En este sentido, instrumentos como los Puntos Nacionales de Contacto para la integración, resultan claves para impulsar esta cooperación y el intercambio de información entre Estados, y gracias a los cuales se ha podido elaborar a nivel europeo un manual sobre integración destinado fundamentalmente a los responsables políticos del ámbito nacional, regional y local<sup>76</sup>.

### 3. LA COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA MIGRATORIA

En todo Estado compuesto las relaciones entre los gobiernos de las diferentes instancias resulta fundamental, pero aún lo es más en inmigración donde la mayoría de las políticas públicas requieren la participación de las CCAA y el Estado. Dados los propios caracteres del fenómeno migratorio que conlleva una relevancia recíproca de todos y cada una de las áreas de actuación es crucial un esfuerzo de relación interadministrativa sin el cual no es pensable una política coherente y efectiva de inmigración<sup>77</sup>. 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. Además, no obviemos que la propia LOEXIS no descuida dicho aspecto dedicando un Título IV a la Coordinación de los poderes públicos (arts. 67-71). Dicha cuestión tampoco ha sido obviada a nivel europeo, así la Comisión en su Programa Común para la Integración (2005) considera que una de las acciones básicas a adoptar a nivel nacional es “reforzar la capacidad para

---

<sup>75</sup> Op. cit., apdo. 15.

<sup>76</sup> *European Handbook on integration for policy-makers and practitioners*, noviembre de 2004.

<sup>77</sup> E. ROIG, «Las relaciones intergubernamentales en la inmigración», op. cit., p. 82. Este autor realiza una justificación de tales instrumentos de actuación coordinada más allá de las exigencias marcadas por la propia distribución competencial. En concreto, destaca Roig una segunda línea de justificación de tales instrumentos basada en «la suma del interés general de las administraciones autonómicas por una realidad de tan global afectación a la Comunidad, su cercanía al ciudadano y el conocimiento de la realidad particular de cada territorio» (*idem*, p. 83).

coordinar la estrategia de integración nacional en los distintos niveles de la administración”<sup>78</sup>.

En España esa coordinación intergubernamental en materia migratoria se ha articulado principalmente mediante dos instrumentos.

En primer lugar, a través del «Consejo Superior de Política de la Inmigración» cuya finalidad básica es garantizar una adecuada coordinación de las actuaciones de las Administraciones Públicas con competencias sobre la integración de los inmigrantes. En dicho órgano participan, de forma tripartita y equilibrada, representantes del Estado, de las Comunidades Autónomas y de los Municipios. Según fijaba el art. 61, en su redacción dada por la LO 4/2000, en su seno se deberían fijar las bases y criterios sobre los que se asentará una política global en materia de integración social y laboral de los inmigrantes. La LO 14/2003 va a reformar el mencionado art. 61 que pasará a ser el 68. Mediante esta nueva redacción la Ley de extranjería parece limitar las funciones del Consejo a la elaboración de “un informe anual sobre la situación de empleo e integración social de los inmigrantes, donde podrá 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”. Si bien el Consejo aparecía como el instrumento básico de interrelación entre Administraciones en materia de integración de inmigrantes, la práctica posterior ha demostrado que sus funciones se han centrado fundamentalmente en la fijación del contingente de entrada de trabajadores extranjeros<sup>79</sup>. En el supuesto de países como Italia donde las competencias en materia de integración de inmigrantes no están tan definidas, dicha coordinación intergubernamental es más débil utilizándose no un órgano específico para la cuestión migratoria sino uno genérico como es la «Conferenza Stato-Regioni». En el marco de la mencionada «Conferenza», las regiones participarán de la negociación del documento programático trienal relativo a la política de inmigración y en el de la «Conferenza Unificata Stato-Regioni e Stato-autonomie locale» se fijará anualmente la cuota de entrada de trabajadores extranjeros (art. 3 apartado 4, ley “Bossi-Fini”, n. 182/2002)<sup>80</sup>. En España, desgraciadamente

---

<sup>78</sup> Op. cit., Principio Común Básico nº 10, p. 12.

<sup>79</sup> No obstante, hay autores como E. Roig que a pesar de la reforma legal acaecida por la LO 14/2003 siguen defendiendo que el Consejo debería asumir una doble función: tanto en el ámbito de la participación general en las decisiones de competencia estatal como en el de la coordinación en el ejercicio de las competencias Comunidades y Estado (E. ROIG, «Relaciones intergubernamentales en materia de inmigración», op. cit., p. 103).

<sup>80</sup> P. BONETTI, «Italia», *La regulación de la inmigración en Europa*, op. cit., pp. 145 ss.

y pese a contar con una previsión legal de un instrumento específico para las relaciones interadministrativas en materia migratoria, la falta de una definición concreta en cuanto a sus funciones y facultades ha conllevado que el Consejo Superior no haya podido conformarse como el eje de impulso y coordinación del conjunto de estrategias de las distintas administraciones en materia de integración<sup>81</sup>.

En segundo lugar, el «Foro para la Integración Social de los Inmigrantes»<sup>82</sup> que se dibuja no como un órgano de coordinación, como era el caso del Consejo, sino de debate y participación ciudadana. Según sienta el art. 70 de la LO 4/2000, reformado por la LO 8/2000, «El Foro para la Integración de los Inmigrantes, constituido, de forma tripartita y equilibrada, por representantes de las Administraciones públicas, de las asociaciones de inmigrantes y de las organizaciones sociales de apoyo, entre ellas los sindicatos de trabajadores y organizaciones empresariales con interés e implantación en el ámbito inmigratorio, constituye el órgano de consulta, información y asesoramiento en materia de integración de los inmigrantes». Al igual que ha sucedido con el Consejo Superior de Política de Inmigración, una reforma posterior de la LOEXIS, en concreto la realizada por la LO 8/2000, ha limitado el alcance material de sus funciones. Se observa que mientras que la versión inicial de la LO 4/2000 atribuía al Foro funciones consultivas y de asesoramiento con respecto a cualquier cuestión relativa a la inmigración, tras la reforma por la LO 8/2000, éstas se limitan exclusivamente a la integración de los inmigrantes.

Pese a la existencia de tales instrumentos, la práctica de los últimos años ha demostrado que el funcionamiento y actuación de ambos órganos no ha propiciado la existencia del nivel necesario de interrelación entre Estado y CCAA en un tema tan crucial como la integración de los inmigrantes. Ante tal carencia, la colaboración entre ambas administraciones públicas se ha articulado fundamentalmente a través de la firma de convenios de colaboración mediante los cuales la Administración central aporta fondos a las CCAA para la puesta en marcha de sus respectivas políticas públicas de integración social. Dicha financiación se ha institucionalizado reciente-

---

<sup>81</sup> Para una profundización sobre los principales defectos que han impedido una actuación efectiva del Consejo Superior de Política de la Inmigración, vid. J. A. MONTILLA MARTOS, «Las relaciones interadministrativas entre el Estado y las Comunidades Autónomas en Inmigración», en *Competencias y Estrategias de las Comunidades Autónomas en Inmigración...*, op. cit.

<sup>82</sup> El Foro para la inmigración tiene su origen en el acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de diciembre de 1994 en el que se aprueba el Plan para la Integración social de los inmigrantes, que preveía la creación de este Foro. Vid. RD 490/1995, por el que se crea el Foro para la integración de los inmigrantes.

mente con la creación en el año 2005 de un “Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de Inmigrantes así como al Refuerzo Educativo de los mismos”, dotado en ese año con 120 millones de euros, en el año 2006 con 180 millones de euros y elevado a 200 millones de euros para el 2007. Este Fondo se va a destinar a priorizar determinadas áreas de actuación, si bien su condicionamiento es bastante reducido al contemplarse ámbitos materiales distintos en torno al concepto genérico de “integración”. El Estado para este año 2007 ha previsto destinar junto con las partidas asignadas a acogida e integración (98 millones de euros) y refuerzo educativo (90 millones de euros), la cantidad de 10 millones de euros a la atención de menores extranjeros no acompañados desplazados desde Canarias y 2 millones de euros para apoyar actuaciones que favorezcan la gestión y cohesión de las políticas de integración a nivel interregional. Por otro lado, existen asimismo unos criterios en cuanto a la asignación del Fondo entre las distintas CCAA. Así se utiliza como pauta, para la cuantía destinada a educación, el número de alumnos extracomunitarios no universitarios, llevando a cabo una modulación según éstos sean o no hispanohablantes. Cuando se trata de la partida presupuestaria destinada a acogida e integración, tras un reparto igualitario de un 10% para todas las CCAA, se asigna un 20% a aquellas que soportan mayor presión de entrada, un 35% según el número de extranjeros empadronados y otro 35% según su número afiliado a la Seguridad Social. En definitiva, los autores coinciden en que la valoración que ha de hacerse de estos convenios es positiva al haberse incrementado significativamente la financiación estatal y haberse fijado una serie de líneas priorizadas que evidencian una coordinación más eficaz entre administraciones<sup>83</sup>.

No obstante, pese a la evolución acaecida parecen vislumbrarse nuevos cambios en el marco de la actual coordinación interadministrativa, así la Conferencia de Presidentes de 2007 ha previsto la futura creación de un Consejo Superior de Inmigración.

#### 4. LA PERSPECTIVA DE FUTURO: LA POLÍTICA EUROPEA DE INTEGRACIÓN

La integración constituye uno de los pilares fundamentales de lo que ha venido a denominarse en el ámbito de la UE una política común de inmigración<sup>84</sup>. En el Consejo Europeo celebrado en Tampere a finales de

<sup>83</sup> E. ROIG, «Relaciones intergubernamentales en materia de inmigración», op. cit., p. 94.

<sup>84</sup> Para profundizar sobre el sentido y alcance de la política común de inmigración puede consultarse el volumen dedicado a esta cuestión por la revista *European Journal Migration and Law*, vol. nº 7, nº 2, 2005, pp. 119-211.

1999, los Jefes de Estado y de Gobierno europeos decidieron impulsar la creación de un espacio común de libertad, seguridad y justicia, considerando imprescindible una política común de inmigración y asilo basada en cuatro pilares fundamentales: la colaboración con países de origen, un sistema europeo común de asilo, una adecuada gestión de los flujos migratorios, y el trato justo a los nacionales de terceros países. Con respecto a este último elemento, las Conclusiones del mencionado Consejo Europeo apuntaban asimismo el principio guía que debía orientar toda política de integración impulsada desde la UE: encaminada a “concederles (a los nacionales de terceros países) derechos y obligaciones comparables a los de los ciudadanos de la Unión, así como fomentar la ausencia de discriminación en la vida económica, social y cultural y a desarrollar medidas contra el racismo y la xenofobia” (apdo. 18). Transcurridos cinco años del Consejo Europeo de Tampere, se ha elaborado un nuevo “programa de acción plurianual para la consolidación de un espacio europeo de libertad, seguridad y justicia”, aprobado por el Consejo Europeo, los días 4 y 5 de noviembre de 2004, y conocido como Tampere II o Programa de La Haya<sup>85</sup>. En el nuevo programa se incluirá en tanto que una de las orientaciones específicas en aras a la consolidación de la libertad: una integración acertada de los ciudadanos de terceros países residentes legales en la UE.

Si bien ha existido un debate abierto sobre el alcance y nivel de competencias comunitarias en integración de inmigrantes, con el nuevo Tratado de Lisboa dicho dilema parece haberse zanjado atribuyéndose a las instituciones europeas un papel activo en integración pero sin reconocimiento de competencias específicas que pudieran hacer prever una comunitarización<sup>86</sup>. No obstante, hemos de reconocer que a partir del año 2000 las instituciones comunitarias han asumido su responsabilidad en materia de integración de inmigrantes desarrollando una importante actividad a través de las siguientes tres vías. Por un lado, mediante el establecimiento de un marco jurídico común sobre no discriminación, así como mediante el reconocimiento de derechos y prerrogativas semejantes a los

---

<sup>85</sup> COM C (2005) 53 final, de 3.3.200.

<sup>86</sup> El nuevo artículo 69 B apartado 4º especifica «El Parlamento Europeo y el Consejo podrán establecer, por el 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». En un sentido parejo se expresa igualmente el Proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa en su artículo 267.4.

de los ciudadanos de la UE. En segundo lugar, a través de Comunicaciones y otros actos normativos de la Comisión que van diseñando un marco común para la integración. Y, por último mediante la dotación de instrumentos específicos de financiación, así como de coordinación a un doble nivel, entre los Estados miembros, y éstos con la UE.

La actuación comunitaria en materia de integración podemos iniciarla en el año 2000 mediante la aprobación de un paquete de medidas antidiscriminación formada por los siguientes tres instrumentos. En primer lugar, la Directiva 2000/43/CE, de 29 de junio, para la lucha contra la discriminación por razones de origen racial o étnico, destinada a aplicarse en los ámbitos del empleo, la formación, la protección social (incluida la salud y la seguridad social), la educación y el suministro de bienes y servicios, incluida la vivienda. En segundo término, la Directiva 2000/78/CE, de 27 de noviembre, para luchar contra la discriminación en el empleo por razones de religión o creencias, discapacidad, edad u orientación sexual. Y, en tercer lugar, complementan estas dos directivas, un programa de acción contra la discriminación, aprobado mediante la Decisión 2000/750/CE, de 27 de noviembre, que se ha ejecutado durante seis años, a partir del 1 de enero de 2001, y que ha contado con un presupuesto de casi 100 millones de euros para actividades contra la discriminación por razones de raza u origen étnico, religión o creencias, discapacidad, edad u orientación sexual. En concreto, las actividades desarrolladas se han centrado en: a) el análisis de la discriminación en los Estados miembros y la evaluación de los métodos para combatirla; b) reforzar la capacidad de las organizaciones que luchan contra la discriminación, mediante intercambios transnacionales y financiación básica de ONGs., y c) promover la toma de conciencia respecto de la discriminación y de las medidas para combatirla en la UE.

En el año 2003, se asistió a la aprobación de dos Directivas con incidencia directa en cuanto a las condiciones de integración de los ciudadanos de terceros países residentes legales en la UE: la Directiva 2003/86/CE, de 22 de septiembre, sobre reagrupación familiar y la Directiva 2003/109/CE, de 25 de noviembre, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración. Mediante ambas Directivas se intenta aproximar el estatuto del nacional de tercer país al que disfrutaban los nacionales de los Estados miembros gracias a la reglamentación comunitaria<sup>87</sup>. En efecto, las instituciones comunitarias insisten en la idea que

---

<sup>87</sup> Aunque el objetivo primero y básico de estas Directivas del 2003 era aproximar la situación jurídica de los nacionales de terceros países residentes en el territorio de los EEMM al estatuto del ciudadano de la UE, los distintos autores coinciden en que el resultado puede

para asegurar una integración con éxito en la sociedad de acogida es básico el reconocimiento de derechos y libertades, en tanto que el mejor medio para garantizar la cohesión económica y social. En concreto, la Directiva relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración conlleva la concesión de una serie de derechos una vez se ha residido de manera legal e ininterrumpida en el territorio de los EEMM durante al menos 5 años. Tales prerrogativas se basan en el beneficio de una igualdad de trato con el nacional en materias tales como la educación, el acceso al empleo, la seguridad social o el reconocimiento de diplomas profesionales. Además, se reconocerá la posibilidad de estos residentes de larga duración de un derecho a trasladarse, residir y trabajar en el territorio de otro Estado miembro distinto al que le otorgó el primer permiso de entrada.

Complementariamente a la aprobación de las mencionadas Directivas, las instituciones comunitarias consideran básico la puesta en marcha de una política de integración de carácter sustantivo. Así, el Comité Económico y Social Europeo (CESE) en su informe sobre inmigración, asilo e integración social de los inmigrantes y refugiados (2002), estimó que no se había avanzado suficientemente en esta cuestión. Por ello el CESE “insta a que se de un nuevo impulso a las políticas de integración social y a que la Comisión Europea adopte las medidas apropiadas a este efecto” y “propone que se diseñe un programa-marco de integración comunitario, que impulse a todas las instituciones nacionales, regionales y locales con responsabilidades en este campo a adoptar nuevas iniciativas. Dicho programa incluiría propuestas en distintas áreas: acogida inicial de inmigrantes

---

considerarse de «mínimo común denominador», de modo que el estatuto resultante se parece muy poco a la idea inicial de una ciudadanía cívica y mucho más a un permiso de residencia prolongado del tipo existente en la mayoría de los Estados miembros. Vid. A. TRIANDAFYLIDOU, «Nuevos retos para Europa: migración, seguridad y derechos de ciudadanía», *Actas II Seminario Inmigración y Europa: Cinco años después de Tampere* (Barcelona, diciembre 2004), p. 54; J. GARCÍA BLESA «Los derechos de los inmigrantes permanentes en la Unión Europea: un test sobre la acción de integración comunitaria», *Actas IV Seminario sobre la investigación de la inmigración extranjera en Andalucía*, Junta de Andalucía (Ed.), 2006, p. 71; S. BOELAERT-SUOMINEN, «Non EU Nationals and Council Directive 2003/109/EC on the Status of Third-country Nationals who are Long-term Residents: five paces forward and possibly three paces back», *CMLR.*, vol. 42, 2005, p. 1052; J. HANDOLL, «The long-Term Residents Directive», en J. -Y., CARLIER y PH. DE BRUYCKER, *Inmigration and Asylum Law of the EU: current debates*, Bruylant, 2005, p. 159; E. PÉREZ MARTÍN, «El estatuto de residente de larga duración y la reagrupación familiar en la Unión Europea», en E. ÁLVAREZ CONDE y E. PÉREZ MARTÍN (Dirs.), *Estudios sobre derecho de extranjería*. Madrid: Instituto de Derecho Público, Universidad Rey Juan Carlos, p. 382-383.

y refugiados; inserción laboral; acceso a vivienda y planificación urbana; acceso a educación, sanidad y servicios sociales; comunicación y diversidad cultural; promoción de la participación cívica, etc.”

Dada la inexistencia de competencias explícitas a favor de la Unión para construir una política común de integración, las instituciones comunitarias han articulado una serie de vías indirectas con el fin de incidir sobre las políticas de integración estatales y regionales. Entre tales vías, hemos de destacar los nuevos impulsos políticos vertidos en las Comunicaciones de la Comisión Europea, «ad exemplum» la Comunicación sobre mercado de trabajo e integración (2003) o la Comunicación sobre un Programa Común para la Integración que conforma un Marco para la integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea (2005). Sobre la base de un documento de trabajo previo, titulado «Handbook on Integration for policy-makers and practitioners (2004)»<sup>88</sup>, el mencionado Programa ha fijado 11 Principios Comunes Básicos que se completan con medidas concretas para su puesta en práctica; y todo ello a modo de orientación para los responsables políticos encargados de dicha integración. Al analizar los textos citados se pueden extraer dos ideas claves del enfoque de la Comisión en cuanto a las estrategias de integración. En primer lugar, considera a la integración como un proceso bidireccional que implica la adaptación tanto por parte de las personas inmigradas como por la de la sociedad receptora, dentro del respeto a la dignidad humana y los derechos humanos. Y, en segundo término insiste que una buena política de integración tiene que gozar de un enfoque holístico, que tenga en cuenta no sólo los aspectos económicos y sociales, sino también la dimensión cultural y religiosa, así como la participación cívica y política<sup>89</sup>. Dado este doble carácter señalado al tiempo bidireccional e integral, la Comisión Europea ha fraguado la noción de “ciudadanía cívica” que, basada en el Tratado CE e inspirada por la Carta de Derechos Fundamentales, sería el estatuto personal en el que progresivamente en función de la estancia y sobre la base de un principio de igualdad con el nacional se reconocería un conjunto de prerrogativas a favor de los nacionales de terceros países. En el

---

<sup>88</sup> A esta primera edición del Manual sobre integración para responsables políticos y profesionales ha seguido una segunda en el año 2007, estando prevista una tercera edición para 2009. Los textos pueden consultarse en la siguiente página web: [ec.europa/justice\\_home/doc\\_centra/immigration/integration/doc\\_immigration\\_integration.en.htm](http://ec.europa/justice_home/doc_centra/immigration/integration/doc_immigration_integration.en.htm).

<sup>89</sup> Comunicación de la Comisión sobre inmigración, integración y empleo, COM (2003) 336 final, de 3 de junio. Sobre esta noción, A. SOLANES CORELLA «Las políticas holísticas de integración de los inmigrantes: su dimensión jurídica», Actas 4º Congreso sobre la Inmigración en España: Ciudadanía y Participación (Gerona, 10-13 de noviembre de 2004).

marco de la mencionada “ciudadanía cívica” se prevé el reconocimiento de derechos tales como la participación en la vida política a nivel local o la naturalización mediante la relajación de los requisitos legales para la misma. Además, esta noción de ciudadanía social o cívica, que parece últimamente olvidada, coincidimos con otros autores en que es la pieza clave para valorar la equidad de las políticas de inmigración a nivel europeo<sup>90</sup>.

Para finalizar, la tercera vía desarrollada a nivel europeo que incide sobre las estrategias de integración ha sido el establecimiento de instrumentos de financiación que sirvan de apoyo a proyectos innovadores en este sentido, así como mediante el desarrollo de redes de intercambio de información y experiencia entre los Estados miembros. En este sentido podemos hacer referencia a las acciones financiadas por el Fondo Social Europeo y por la Iniciativa Comunitaria Equal, también al Fondo Europeo de Refugiados que si bien se limitan al ámbito del asilo y el refugio incluye acciones de integración, así como al Programa INTI para la puesta en marcha de proyectos pilotos en el ámbito de la integración. Para el quinquenio 2008-2013, de los aproximadamente 4000 millones de euros con los que se ha dotado el Programa marco denominado “Solidaridad y Gestión de los Flujos migratorios”, se ha fijado una partida de 825 millones de euros al fondo para la integración de los nacionales de terceros países<sup>91</sup>. En el marco de la cooperación y el intercambio de información, podemos señalar la creación de un Red europea de Migración cuya finalidad básica ha sido compartir conocimientos así como el intercambio de experiencias, todo ello en aras a dotar de mayor globalidad a las acciones comunitarias.

---

<sup>90</sup> V. A. MARTÍNEZ ABASCAL, *Ciudadanía social y políticas inmigratorias de la Unión Europea*, Ed. Comares, Granada 2005, p. 31. En este mismo sentido, J. GARCÍA BLESA, «Los derechos de los inmigrantes permanentes en la Unión Europea: un test sobre la acción de integración comunitaria», op. cit., pp. 65-84. Con respecto al escaso desarrollo que ha tenido la noción acuñada por la Comisión en el año 2000, no le falta razón a A. Triandafyllidou al enlazar la preponderancia general de la seguridad en Europa y la reticencia de los países de la UE a conceder a los nacionales de terceros países la condición de «ciudadanía cívica». (A. TRIANDAFYLLIDOU, «Nuevos retos para Europa: migración, seguridad y derechos de ciudadanía», *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, nº 69, pp. 39-59).

<sup>91</sup> Decisión del Consejo de 25 de junio de 2007 por la que se establece el Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros Países para el periodo 2007-2013 como parte del programa general «Solidaridad y gestión de flujos migratorios» (DO L nº 168, de 28.6.2007). Dicha Decisión se concibe como parte de un marco coherente formado por otras tres Decisiones para el periodo 2008-2013: la Decisión nº 573/2007/CE, de 23 de mayo de 2007, por la que se crea el Fondo Europeo para los Refugiados (DO L nº 144, de 6.6.2007, p. 1); la Decisión nº 574/2007/CE, de 23 de mayo de 2007, por la que se establece el Fondo para las Fronteras Exteriores (DO L nº 144, de 6.6.2007, p. 22); y la Decisión 575/2007/CE, de 23 de mayo de 2007, por la que se establece el Fondo Europeo para el Retorno (DO L nº 144, de 6.6.2007, p. 45).

Gracias a la creación de esa red la Comisión realiza cada año, desde el 2004, un informe anual sobre migración e integración destinado a ofrecer una panorámica de las tendencias migratorias en la UE, analizando los cambios en la inmigración y describiendo las acciones relativas a la admisión e integración de los inmigrantes a escala nacional y europea<sup>92</sup>.

Si bien las instituciones europeas reconocen a los Estados miembros como los principales responsables en cuanto a la adopción de medidas en aras a la inserción social y el arraigo<sup>93</sup>, consideran esencial que ésta se desarrolle en un marco coherente de la UE definido por los Principios Comunes Básicos fijados por la llamada Agenda Común para la Integración<sup>94</sup>. En efecto, cada Estado junto con sus entes infra-estatales son los que deben libremente desarrollar las medidas de integración concretas a aplicar, ahora bien ha de tenerse en cuenta que el desarrollo de éstas puede influir en los demás países y que, por tanto, no debe obviarse el interés común de toda la UE.

Atendiendo a tales razonamientos, no podemos prescindir del papel que le corresponde a la UE en relación a las estrategias de integración. En concreto, la UE debe proporcionar el marco jurídico y legislativo general de la política de integración; en efecto, ésta se encuentra estrechamente relacionada con otras cuestiones que son ya competencia exclusiva de la UE: entrada, cruce de fronteras, visados, libre circulación por Europa, etc. Según constata la Comisión en su Comunicación “Hacia una política global europea en materia de migración” (2006)<sup>95</sup>, es necesario que la actuación comunitaria en materia migratoria aumente y se refuerce mediante la aplicación de la “cláusula pasarela” prevista en el art. 67 TCE con el fin de incrementar las capacidades de la UE para enfrentarse a los desafíos ligados a la migración<sup>96</sup>. Además, la política de integración se complementa

---

<sup>92</sup> Comunicación de la Comisión sobre el Primer informe anual sobre migración e integración, COM (2004) 508 final, de 16.7.2004; Comisión Staff working document: second Annual Report on Migration and Integration, SEC (2006) 892, de 30.6.2006; Comunicación de la Comisión sobre el Tercer informe anual sobre inmigración e integración, COM (2007) 512 final, de 11.9.2007.

<sup>93</sup> Considerando tercero del Anexo que enuncia los Principios Comunes Básicos sobre integración.

<sup>94</sup> Conclusiones del Consejo Europeo de Salónica, de 19 y 20 de junio de 2003.

<sup>95</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre El Planteamiento global sobre la migración un año después: Hacia una política global europea en materia de migración, COM (2006) 735 final, de 30.11.2006.

<sup>96</sup> Dicho trasvase competencial es defendido por autores como M. Di Filippo que considera que «si bien la plena comunitarización no garantizaría lógicamente vencer todas las divisiones y dificultades: sin embargo, contribuiría a hacer más transparente el debate, a implicar mucho más a los responsables políticos frente a la opinión pública y a la puesta en marcha de políticas

necesariamente con otras políticas comunitarias tales como “cohesión e inclusión social”, “la lucha contra la discriminación” o “la estrategia para el empleo”. La acción de la UE debe servir de base para las acciones y programas que desarrollen los Estados o las regiones en el caso de una descentralización política<sup>97</sup>. Desde nuestro parecer, la mayoría de las lagunas y olvidos presentados actualmente por los planes de integración regionales se hubieran evitado si se hubiesen seguido los mínimos y pautas fijados por la política europea de integración; no se puede obviar que estamos ante problemas comunes a los que se les puede aplicar las mismas soluciones, si bien adaptadas a las especiales circunstancias de la sociedad de acogida.

Podemos afirmar que a nivel europeo se ha concluido la “fase preparatoria”, entendida como primer paso necesario en el que asentar el desarrollo de la futura política común de integración<sup>98</sup>. En efecto, durante el periodo 2000-2005 se ha conseguido el marco legal adecuado, gracias a las Directivas antidiscriminación así como aquéllas sobre residentes legales, se han establecido mecanismos de intercambio entre los Estados miembros y se ha logrado consensuar unos Principios Comunes Básicos, es decir se ha creado el marco europeo necesario para el desarrollo de las políticas sustantivas. Asistimos pues al momento de iniciar la segunda fase, es decir desarrollar tales estrategias públicas de manera coordinada. Y es precisamente en esta nueva etapa donde las CCAA, así como el resto de regiones europeas, se convertirán en actores principales de la misma sobre la base, por un lado, de los nuevos títulos competenciales y las funciones de tales entes en integración y, por otro, del contenido de los mencionados Principios Comunes Básicos esbozados en la Agenda Europea de Integración.

---

menos mediatizadas por el electorado y con una marcada tendencia de provisionalidad» (la traducción es mía). M. DI FILIPPO, «La competencia comunitaria in materia migratoria: il lento cammino verso la definizione di una politica europea», op. cit., p. 21.

<sup>97</sup> M. ILLAMOLA DAUSÀ, «La Unión Europea y la política de integración de los inmigrantes», inédito, p. 10.

<sup>98</sup> Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración elaborado por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes (Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración), 2005, pp. 82-83.

## RESUMEN

Ante el reto de la inmigración proyectan sus estrategias públicas distintas administraciones a saber, la Unión Europea, el Estado, las Comunidades Autónomas y los municipios. En la actualidad se dan las dos premisas básicas para reflexionar sobre el papel llamado a desempeñar por las CCAA en el contexto de una política común de inmigración. Por un lado, mediante la reforma de los Estatutos de Autonomía las CCAA han comenzado a asumir competencias específicas en materia migratoria. Por otra parte, las instituciones comunitarias han empezado a diseñar en el ámbito de la UE una política de integración de los inmigrantes, gestando una serie de principios comunes básicos ante una realidad que considera permanente y común de toda la sociedad europea. El presente estudio responde a una doble finalidad: primera, reflexionar sobre las competencias y actuaciones de las CCAA en materia migratoria y, segunda, determinar el grado de convergencia de sus políticas de integración con los parámetros y pautas fijadas a nivel europeo.

**PALABRAS CLAVE:** Inmigración, Comunidades Autónomas/Regiones, Unión Europea.

## ABSTRACT

All the Administrations -the European Union, the State, the Autonomous Communities and the Municipalities- are adopting their public strategies to face the challenge of migration. At the present time, there are two basic premises on the table, which should moves us to think about the roll that the Autonomous Communities should play in the contest of a common migration politics. On one hand, after the recent reform of the Statutes of the Communities, the Autonomies started to assume specific powers over migration issues. On the other hand, the EU- Institutions have begun to design a politics of integration of immigrants within the European Union. EU is originating various common principles from the point of view of a reality that is common and constant inside of the European society. This paper has got a double aim: first, to think about the powers of Autonomous Communities on migration matters; and second, to determinate the stage of convergence of their integration politics and the parameters and outlines, which are fixed at European level.

**KEY WORDS:** Immigration, Autonomous Communities/Regions, European Union.