

Estrategias y funciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia migratoria

Irene Blázquez Rodríguez

Profesora titular de Derecho Internacional Privado de la Universidad de Córdoba
(España)

Strategies and functions of the Autonomous Community of Andalusia in migration affairs

ABSTRACT An adequate migration strategy necessarily hinges on multilevel governance, from the EU and the central State to regional authorities and cities. The Autonomous Communities have a key—and growing—role to play in the management of migration, and in particular in the integration of new groups of people. The Autonomous Community of Andalusia, due to its geographical singularity, has a privileged position for the study of the migratory phenomenon. The research carried out is necessarily structured around three aspects. Firstly, a diagnosis of the reality, through an approach to the characteristics of the foreign population in Andalusia. Secondly, the research focuses on the legislative context and, specifically, the functions of the Autonomous Communities within the Spanish constitutional framework and their role in the European integration policy. This is followed by an analysis of the strategies of the Autonomous Community of Andalusia in the field of migration, the starting point of which are the competences assumed following the 2007 statutory reform. Finally, it looks in depth at the governance and planning carried out by the Andalusian autonomous government over the last two decades, from the Comprehensive Plans (2000-2020) to the Andalusian Strategy for Immigration (2021-2025).

KEYWORDS migration; multilevel governance; regions; autonomus communities; integration.

RESUMEN Una estrategia adecuada del fenómeno migratorio pivota necesariamente en una gobernanza multinivel desde la Unión Europea y el Estado hasta los entes regionales y las ciudades. Las comunidades autónomas tienen un papel clave —y creciente— en la gestión de las migraciones y, en particular, en la integración de las nuevas colectividades. La Comunidad Autónoma de Andalucía, por su singularidad geográfica, tiene un especial

Artículo recibido el 8/7/2025; aceptado el 26/8/2025.

Este estudio se enmarca en el proyecto de I+D+i «Geopolítica internacional y movimientos migratorios: desafíos para el derecho internacional privado español», PID2023-146226OB-I00, del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades.

posicionamiento para el estudio del fenómeno migratorio. La investigación realizada se asienta necesariamente en tres aspectos. En primer lugar, un diagnóstico de la realidad, a través de una aproximación a los caracteres de la población extranjera en Andalucía. En segundo término, se atiende al contexto normativo y, en particular, se realiza una aproximación a las funciones de las comunidades autónomas en el marco constitucional español y a su papel en la política europea de integración. A continuación, se analizan las estrategias de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia migratoria, cuyo punto de partida son las competencias asumidas tras la reforma estatutaria del año 2007. Para finalizar, se profundiza en la gobernanza y la planificación realizada en estas dos décadas por el gobierno autonómico andaluz, desde los planes integrales (2000-2020) hasta la Estrategia Andaluza para la Inmigración (2021-2025).

PALABRAS CLAVE migración; gobernanza multinivel; regiones; comunidades autónomas; integración.

«Ils voulaient des bras et ils eurent des hommes»
Max Frisch (1960), escritor suizo.

1. La migración: entre fenómeno transversal y reto compartido

La migración, como fenómeno estructural de nuestras sociedades, es un dato indiscutible. Más allá de voces —a veces demasiado ruidosas, al tiempo que poco solventes científicamente— que intentan abordar la cuestión migratoria como algo coyuntural que ha de reducirse, al tiempo que invisibilizarse, la realidad presente y *ad futura* es completamente diversa. En las últimas décadas, España ha transitado de ser una nación emisora de emigrantes a convertirse en uno de los principales destinos migratorios de Europa. Este cambio ha tenido un impacto profundo en múltiples dimensiones del Estado y, de manera especial, en el entramado territorial definido por el modelo autonómico español. En esta realidad plural, con colectivos diversos que aspiran a integrarse en su nuevo espacio convivencial, y en aras de una cohesión pacífica entre recién llegados, ya asentados y la población autóctona, las ciudades y las regiones —en el caso de España, las comunidades autónomas— tienen un papel clave —y podemos decir creciente.

Varios factores coadyuvan a dicho protagonismo de las comunidades autónomas en cuanto a la gestión del fenómeno migratorio.

La inmigración es un fenómeno transversal, no es un hecho aislado, sino un proceso que atraviesa múltiples dimensiones de la sociedad y que impacta, directa o indirectamente, en diversos ámbitos que van desde lo económico hasta lo social. En concreto, y desde su aludida transversalidad, la gestión del fenómeno migratorio atraviesa políticas públicas, estructuras demográficas, sistemas educativos, servicios de salud, discursos culturales e identidades colectivas dentro de las comunidades autónomas.

Más allá de la calificación genérica de *fenómeno*, la inmigración es ante todo un reto, que hemos de calificar como «necesariamente compartido».¹ La palabra *reto* evidencia un desafío en el que están comprometidos una pluralidad de actores, en un doble sentido: horizontal, al implicar tanto a la población autóctona como a la inmigrante, así como a todo el entramado de organizaciones no gubernamentales de acogida, y también vertical, que va desde los gobiernos municipales y autonómicos hasta las propias instituciones europeas, pasando lógicamente por las clásicas competencias estatales. En este reto compartido, de su óptima gestión dependerá un enriquecimiento mutuo y continuo de toda la sociedad española —y europea—, o, por el contrario, su mala gestión puede conllevar efectos adversos para la cohesión tanto económica como social de la sociedad de acogida.

Una gestión adecuada de la inmigración —que trascienda las urgencias cortoplacistas—, vista más allá de una determinada coyuntura económica o laboral, debe necesariamente pivotar sobre un control y un diseño adecuado del flujo migratorio —que se articulan principalmente a través de la ley de extranjería y los cupos— y de políticas de integración, cuyo objetivo último es conciliar armónicamente la convivencia y la cohesión de la nueva sociedad plural resultante. Son dos políticas claramente diferenciadas entre sí, pero que a su vez se encuentran íntimamente interrelacionadas. La inmigración no puede entenderse como separada de la integración, es decir, de un proceso gradual de participación de los inmigrantes.

Con estos tres caracteres que he querido poner de relieve en cuanto a la migración —su carácter transversal, su conformación como un reto y su gestión adecuada, que, más allá del control de flujo, incluya la integración—, el papel

1. Blázquez Rodríguez, «La inmigración, un reto compartido».

de las comunidades autónomas se conforma como crucial. En efecto, son estas, junto con las ciudades, las que mejor conocen los caracteres de su población migrante y, por tanto, están en disposición de implementar políticas públicas que den una respuesta adaptada a las necesidades concretas de las nuevas colectividades. Tanto a nivel nacional como europeo, las regiones emergen como las protagonistas principales en cuanto a la integración del inmigrante.

Desde esta perspectiva, este estudio se ha estructurado en torno a los siguientes tres epígrafes. En primer lugar, una aproximación a los caracteres de la población extranjera en Andalucía, como antesala para un análisis crítico de su actuación a nivel autonómico. En segundo término, se abordarán las principales funciones y estrategias implementadas desde la Comunidad Autónoma (CA) de Andalucía en materia migratoria, cuyo punto de partida necesario pivota en las competencias asumidas tras la reforma estatutaria del año 2007, los caracteres de la gobernanza a nivel autonómico, así como una exposición de las líneas maestras de los documentos marcos para la integración. Finalizaremos con una reflexión final.

2. La población migrante en Andalucía: su caracterización

Dar un perfil de la migración en Andalucía es al tiempo necesario y complejo. Al contrastar sus caracteres, se evidencia si las competencias asumidas y las estrategias puestas en marcha, tanto a nivel estatal como autonómico, son las adecuadas.

La CA de Andalucía tiene, sin duda, una especial situación para el estudio del fenómeno migratorio. Dado su singular enclave geográfico, sus costas se han convertido en una de las entradas sur al espacio común europeo, nos refiramos a este como espacio Schengen² o espacio de libertad, seguridad y justicia.³ Como consecuencia, por un lado, de las políticas restrictivas de los Estados miembros —y principalmente

2. Área de libre circulación consecuencia de la aprobación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985, relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes (BOE, de 5 de abril de 1994) y de su Convenio de Aplicación, de 19 de junio de 1990 (BOE, de 5 de abril de 1994). En la actualidad comprende el territorio de 29 países signatarios.

3. Establecido por el Tratado de Ámsterdam en 1997, artículo 3.2 Tratado de la Unión Europea.

por un férreo rechazo a toda inmigración irregular por vía marítima de otros socios europeos del sur— y, por otro lado, potenciadas por diversos factores —desde conflictos bélicos hasta la migración por emergencia climática o la brecha económica existente entre ambas orillas del Mediterráneo—, esto hace que proliferen vías clandestinas —y mortales— de acceso a la próspera Europa.⁴ Esta particularidad hace que la inmigración irregular tenga una especial relevancia en Andalucía, siendo este el principal óbice hacia la obtención de una información oficial y actualizada sobre la realidad migratoria. La entrada irregular no se practica solo por las costas andaluzas o canarias —si bien en ellas se ve su parte más dramática y arriesgada—; en efecto, la realidad de los datos nos muestra que la mayor fuente de migración irregular accede al territorio nacional por vía aérea, en particular a través del Aeropuerto de Adolfo Suárez Madrid-Barajas, incluidos colectivos vulnerables como son los menores.⁵

La CA de Andalucía no solo se conforma como una región de tránsito hacia otros puntos de España o de Europa, sino que es asimismo punto de destino, convirtiéndose así en lugar de trabajo y residencia. Tras los periodos iniciales que van desde los años 2000-2008, en los que la población extranjera pasó de un 2 % a valores en torno a un 8-9 % de la población total, dicho porcentaje se ha mantenido estable, llegando en el último año a su máximo exponente con un 10,20 %, cifra que se encuentra por debajo de la media nacional, que en este año 2024 está

4. Según datos oficiales del Ministerio del Interior (a través de Frontex y ACNUR), en 2023 se registraron 40.330 llegadas irregulares a España por la ruta marítima del Mediterráneo occidental —principal acceso a la costa andaluza. En 2024 esa ruta sumó 46.843 llegadas, superando ampliamente las cifras de años anteriores. Por ejemplo, en 2022 hubo solo 15.682 llegadas irregulares por el Mediterráneo occidental. Frontex destaca que la ruta del Mediterráneo occidental (NW de África - sur de España) mantuvo en 2024 un nivel de cruces «prácticamente sin cambios» respecto a 2023, lo que coincide con los datos nacionales de un flujo muy alto y creciente hacia Andalucía. Véase: Data UNHCR, de 9 de enero de 2024, fuente: <https://data.unhcr.org/en/situations/europe-sea-arrivals/location/24567>.

5. Se estima que, en el año 2023, entre el periodo comprendido del 1 de enero al 15 de diciembre, 51739 personas solicitaron asilo en Barajas; según Frontex, el aeropuerto madrileño es el que más inmigración irregular recibe de Europa. Fuente: <https://gaceta.es/espana/un-informe-interno-de-frontex-revela-que-barajas-es-el-aeropuerto-que-mas-inmigracion-ilegal-recibe-en-europa-20240816-0500/html>. En 2024 se registraron 1157 menores no acompañados que llegaron a Barajas entre el 1 de enero y el 15 de diciembre. Fuente: <https://www.vozpopuli.com/espana/politica/barajas-punto-negro-2024.html>.

situada por el Instituto Nacional de Estadística (INE) en un 14 %. En la actualidad, y a consecuencia de los procesos de naturalización, el porcentaje de la diversidad étnica y cultural —que precisa, por tanto, políticas activas en integración— es mayor a ese 10 %, dado que en estas cifras no se contabilizan como extranjeros los que ya poseen la nacionalidad española.⁶

Según los datos del INE, a 1 de enero de 2025 la población extranjera residente en Andalucía se eleva a 883.499 personas, ocupando de este modo el cuarto lugar entre las comunidades autónomas (CCAA) que superan el millón de extranjeros en su territorio: así, Cataluña (1.518.767), Madrid (1.190.994) y la Comunidad Valenciana (1.045.804).

POBLACIÓN EXTRANJERA RESIDENTE EN ESPAÑA POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS (2025)			
	Población total	Extranjeros	Porcentaje de población extranjera sobre la población total
Andalucía	8.663.175	883.469	10,20
Cataluña	8.119.550	1.518.767	18,70
Comunidad Valenciana	456.695	381.529	19,30
Madrid	7.125.583	1.190.994	16,70
Total de España	49.077.984	6.852.348	14,00

Fuente: INE. Padrón a 1 de enero de 2025.

Atendiendo a la nacionalidad de los extranjeros residentes en la CA de Andalucía, la población más numerosa viene representada por la de origen europeo (en torno a un 46 %), encabezada por los ciudadanos procedentes de Reino Unido (9,9 %), seguida de la procedente de países miembros de la Unión Europea (UE) como Rumanía (8,5 %) o Italia (3,9 %), o, como consecuencia del conflicto bélico, la originaria de Ucrania (3,6 %). Entre los extranjeros nacionales de terceros países, los ciudadanos marroquíes representan el 20,2 %, seguidos de ecuatorianos (5,38 %) y colombianos (5,38 %).

6. Según el INE, en el año 2024, un total de 252.476 personas residentes en España adquirieron la nacionalidad española, lo que representa un aumento del 5,1 % respecto al año anterior y marca la cifra más alta desde que se comenzó a registrar esta estadística en 2013. Según los datos anuales aportados por el INE, desde el año 2015 habrían adquirido la nacionalidad española casi 1.500.000 de personas.

Hemos tomado como referencia de la siguiente tabla evolutiva el año 2008 como fecha de inicio de la actuación en materia migratoria desde las CCAA, tras las nuevas competencias asumidas con la reforma estatutaria, y el año 2024 como cifra actual.

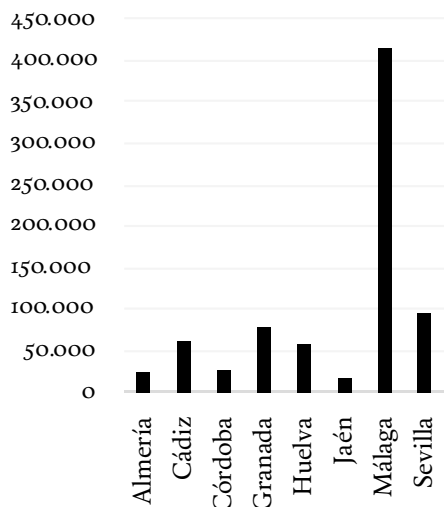
NACIONALIDADES Presencia en Andalucía	2008	2024
Marruecos	86.449	172.327
Reino Unido	88.446	84.503
Rumanía	62.000	72.796
Italia	15.106	33.011
Ucrania	9.523	30.652
Alemania	21.851	26.597
Colombia	19.424	25.000 aprox.
Argentina	25.177	61.924
Francia	12.340	44.500 aprox.

Fuente: INEM. Fecha 1 de enero de 2008/2024.

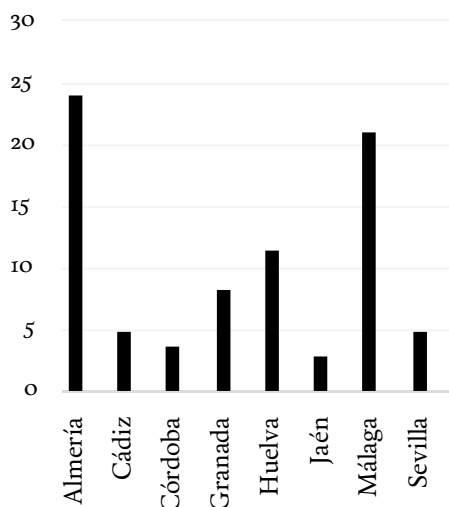
En Andalucía, la población migrante cuenta con una distribución territorial muy desigual. La provincia de Málaga se mantiene como el territorio con un mayor número de ciudadanos extranjeros (con un 22,4 %), siendo la mayor parte procedente de la UE o de otros países europeos (ascendiendo casi al 62 %). Por su parte, las cifras menores de población extranjera se encuentran en Córdoba y Jaén, respectivamente, con un 6,9 % y un 6,1 %. Dignas de mención son las situaciones en determinados municipios de Almería, donde el porcentaje de la población extranjera supera a la nacional, con los retos de integración que subyacen de dicha realidad demográfica.⁷

7. Según el INE, en grandes núcleos de población como Vícar, Níjar o El Ejido, la población extranjera es más del 30 % y en algunos casos alcanza el 47 %.

Población extranjera por provincia. Andalucía



Porcentaje de población extranjera por provincia



Fuente: Padrón de habitantes a 1 de enero de 2025.

En definitiva, y trascendiendo los datos estadísticos hacia la búsqueda de caracteres que orienten un análisis crítico de la actuación desde la CA de Andalucía en materia migratoria, quisiera destacar los siguientes tres caracteres.

En Andalucía, y tal como es una constante en otras regiones españolas, la población migratoria se caracteriza por una composición heterogénea y plural, atendiendo a su procedencia, y con ello un distinto bagaje cultural y religioso. La sociedad andaluza se conforma como una sociedad intercultural con procedencia relevante de prácticamente todos los continentes: Europa —procedente de la UE y de fuera de la UE—, África —tanto del Magreb como del área subsahariana— y América —principalmente Iberoamérica.

El flujo migratorio que se dirige hacia Andalucía tiende a la sedentarización y tiene una vertiente eminentemente familiar. Si bien un número de extranjeros, sobre todo de procedencia de otros Estados miembros de la UE (salvo Rumanía) o de Reino Unido, tienen residencias de larga estancia no siempre con una permanencia definitiva, la mayoría de la población extranjera aspira a fijar en nuestras ciudades y municipios su residencia definitiva.

La migración presenta en Andalucía diferentes fases y realidades. Esta CA se conforma como región de entrada y también de destino para muchos de los que se aventuran al «sueño europeo». Y, por tanto, la migración se muestra en sus más diversas facetas, que van desde la trágica realidad de la migración ilegal por vía marítima o un número relevante de menores extranjeros bajo la tutela de la Administración autonómica, hasta las dificultades habitacionales para una población que trabaja en el sector agrícola a destajo, la saturación sanitaria por una población envejecida procedente de otros países de la UE que se asienta en las zonas costeras o los retos de integración para la segunda generación de esos niños nacidos en territorio andaluz y que, sintiéndose andaluces, siguen con la nacionalidad extranjera de sus padres. Todas ellas son cuestiones que alcanzan a la Administración autonómica, dadas las competencias en materia social —entendida en sentido amplio— y los nuevos títulos competenciales tras la reforma estatutaria de 2007.

3. El contexto normativo en materia migratoria como reflexión previa

La inmigración es un fenómeno transversal en el que convergen las competencias y las estrategias de distintas administraciones públicas. En primer lugar, la UE, que, tras la incorporación al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea 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. Tales competencias han generado una prolija actividad normativa, a la que habrá que unir las gestadas en una etapa en el tiempo más reciente y dirigidas a reglamentar cuestiones concernientes a la residencia y la integración, y que vienen conformando lo que ha venido a denominarse *política europea sobre migración legal*. En segundo lugar, los Estados nacionales, que, hasta un tiempo relativamente reciente, eran los actores únicos en materia migratoria. Dicha competencia de carácter exclusivo 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 los municipios, que emergen como los protagonistas principales e indiscutibles en cuanto a la integración sociolaboral del inmigrante.

3.1. La inmigración y su reparto competencial por la Constitución española

En el panorama español, la distribución competencial en materia migratoria ha venido guiada por el artículo 149.1. 2.^a de la Constitución española (CE), 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 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 CE 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.⁸ 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 —y precisaba una necesaria articulación, dado que la propia CE atribuye a las CCAA una serie de funciones que inciden de manera directa en la migración.

Prueba de esta perspectiva, la Ley Orgánica 4/2000, en sus distintas versiones, ha incorporado un título IV cuya finalidad específica es la «coordinación de los poderes públicos». En concreto, su artículo 68 (versión actual)⁹ determina que la Conferencia Sectorial de Inmigración es el órgano a través del cual se «asegurará la adecuada coordinación de las actuaciones que desarrollen las Administraciones públicas en materia de inmigración», citando en sus apartados sucesivos expresamente tanto a las CCAA como a los municipios. Como antecedente inmediato de este órgano interdepartamental, hemos de señalar, en primer lugar, el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes y, a continuación, bajo la redacción de la Ley Orgánica 4/2000, el Consejo Superior de Política de Inmigración. En concreto, este último está confor-

8. Aja Fernández, «Las funciones de las comunidades autónomas», 723.

9. Se modifica por el artículo único 72 de la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, BOE, núm. 299, de 12 de diciembre de 2009.

mado por representantes de la Administración General del Estado —Presidencia y ministerios—, un representante de cada CA —y de las ciudades de Ceuta y Melilla—, junto con 10 representantes de entidades locales. Según especifica el Real Decreto 344/2001, tiene como principales competencias el asesoramiento en la elaboración de políticas migratorias —en particular proponiendo medidas en materia de integración— y la coordinación entre las diferentes Administraciones públicas con competencias en migración.¹⁰ Por su parte, la actividad realizada por la Conferencia Sectorial de Inmigración, desde su primera reunión en 2008, ha ido alcanzando un creciente protagonismo dado el volumen y la relevancia de los temas. Entre otras actividades clave en la coordinación entre el Gobierno central y las CCAA —así como ayuntamientos—, existe un intercambio de información, junto con una importante coordinación institucional en materia de acogida humanitaria, se han concretado problemas reales que han dado lugar a reformas normativas en materia de extranjería, así como se ha favorecido la protección de los derechos de los migrantes —en particular en materia de reagrupación familiar o de víctimas de violencia sexual.

Así las cosas, las CCAA empiezan a valorar —y a asumir— competencias con respecto a la inmigración cuando el fenómeno tiene otra entidad, otra procedencia, no solo europea, y se hace preciso plantearse la integración social de los inmigrantes. Y con ellos, se advierte la necesidad de una interpretación restrictiva de las competencias estatales sobre la inmigración. En efecto, las Administraciones autonómicas se dibujan desde hace ya más de dos décadas como los actores principales en cuanto a su integración, porque son ellas precisamente las que tienen competencias en educación, asistencia social, vivienda, cultura, etc. Desde este enfoque legal, las funciones de las CCAA con respecto a la inmigración se han impulsado irremediabilmente a un primer plano.

En este contexto, Cataluña fue la primera región en tomar la iniciativa a nivel estatutario incorporando en su texto de manera expresa competencias tanto autonómicas como locales en materia migratoria.¹¹ El Estatuto de Autonomía de Cataluña, ley que fue refrendada por la ciudadanía el 18 de junio de 2006,

10. Real Decreto 344/2001, de 4 de abril, por el que se crea el Consejo Superior de Política de Inmigración, BOE núm. 83, de 6 de abril de 2001.

11. Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, BOE núm. 172, de 20 de julio de 2006. Para una mayor profundización sobre las competencias

recoge en su artículo 138 las competencias en materia de inmigración. A esta incorporación en los textos autonómicos le siguieron otras como los estatutos de autonomía de la Comunidad Valenciana,¹² las Islas Baleares,¹³ Andalucía,¹⁴ Aragón¹⁵ y Castilla y León.¹⁶

Al hilo de la mítica Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 31/2010, podemos afirmar que el Estado regula el régimen jurídico-administrativo del inmigrante —que dimana de la relación de la persona con un determinado Estado del que no es nacional—, mientras que las CCAA inciden en su condición como ciudadano en cuanto que perceptor de derechos sociales entendido en sentido amplio, y que serían funciones en materia de integración. Nos remitimos a un rico análisis doctrinal sobre la mencionada sentencia y algunas resoluciones posteriores que han venido aportando algo de luz a la delimitación competencial.¹⁷

En definitiva, dados los caracteres actuales de la realidad migratoria en España, y podemos decir también en Europa, esta no puede considerarse una competencia exclusiva del Estado central, pues ello supondría no solo invadir títulos sectoriales de las CCAA, sino la imposibilidad de la puesta en marcha de estrategias públicas adecuadas ante un fenómeno de naturaleza transver-

de la Generalitat de Catalunya en materia migratoria, me remito a los trabajos que de manera particularizada abordan la cuestión en este monográfico.

12. Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, BOE núm. 86, de 11 de abril de 2006.

13. Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares, BOE núm. 77, de 1 de marzo de 2007.

14. Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, BOE núm. 68, de 20 de marzo de 2007.

15. Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Aragón, BOE núm. 97, de 23 de abril de 2007.

16. Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, BOE núm. 288, de 1 de diciembre de 2007.

17. Acerca del artículo 149.1.2,^a de la CE, véanse: Montilla Martos, «Las funciones y las competencias de las comunidades autónomas en inmigración», 26; Arroyo Jiménez, «La STC 31/2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña»; Donaire Villa y Moya Malapeira, «Marco competencial y organización administrativa de la inmigración», 521-560, y Donaire Villa y Moya Malapeira, «La STC 31/2010 y el reparto competencial Estado - comunidades autónomas en materia de inmigración», 97-138.

sal.¹⁸ Se trata, sin duda, de una cuestión en abierto y en construcción, como es buena prueba la proposición de ley orgánica de delegación de competencias a la Generalitat de Catalunya en esta materia, presentada el 4 de marzo de 2025 y que busca la asunción por parte de Cataluña de la gestión operativa de ciertas áreas y desarrolla políticas de acogida e integración.¹⁹

3.2. El papel de las regiones en una política europea de integración de migrantes

Desde que las instituciones europeas empezaron a dibujar la llamada *política común de inmigración*, una gobernanza óptima del fenómeno pivotaba tanto en una gestión adecuada de los flujos migratorios —fundamentalmente a través de los controles fronterizos exteriores bajo criterios comunes— como en una integración de las colectividades recién llegadas en los nuevos espacios de convivencia. No es casualidad que esta actuación se haya fundamentado en el espacio de libertad, seguridad y justicia, y haya tenido distintos impulsos, de manera específica con la llamada Agenda Común para la Integración,²⁰ y de modo general a través de los pactos europeos sobre migración. Desde el mítico Consejo Europeo de Tampere de finales de 1999, sus conclusiones apuntaban el principio guía que debe orientar toda política de integración impulsada desde la UE: encaminada a concederles (a los nacionales de terceros países) derechos y obligaciones comparables a los ciudadanos de la Unión, así como a fomentar la ausencia de discriminación en la vida económica, social y cultural (apartado 18).

Así, el Pacto sobre Inmigración y Asilo europeo (2008) incorpora dentro de sus compromisos claves: «Construir una Europa de asilo y de inmigración

18. Montilla Martos, «Las funciones y las competencias de las comunidades autónomas en inmigración», 28.

19. Proposición de ley orgánica presentada por el PSOE y Junts el 4 de marzo de 2025, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, núm. 195, de 14 de marzo de 2025.

20. Comunicación de la Comisión «Programa Común para la Integración. Marco para la integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea», Bruselas, 1 de septiembre de 2005, COM (2005), 389 final. Comunicación de la Comisión «Agenda Europea para la Integración de los Nacionales de Terceros Países», Bruselas, 20 de julio de 2011, COM (2011), 455 final. Para un análisis del papel y las funciones de las regiones en el marco de los principios fijados a nivel europeo, véase: Blázquez Rodríguez, «El marco europeo común para la integración de los inmigrantes», 43-68.

integrada compatible con los valores comunes de la UE». Si bien su formulación es vaga y no otorga competencias concretas a los entes subestatales, sí promueve una serie de principios orientadores —así, la participación en la vida cívica y laboral, o el aprendizaje del idioma del país de acogida— que, en países descentralizados como España, afectan directamente a las CCAA. Por su parte, el nuevo Pacto sobre Migración y Asilo (2020),²¹ con un componente jurídico superior al anterior, no incorpora en su paquete legislativo propuesto medidas que vayan más allá del control fronterizo, bajo pautas armonizadas y de reforzamiento, así como la reforma integral del Sistema Europeo Común de Asilo. No obstante, aunque el foco principal del nuevo pacto aprobado en 2024 está en las fronteras, el asilo y el retorno, también reconoce explícitamente la importancia de la integración de los nacionales de terceros países como parte fundamental de una migración gestionada de forma sostenible. Ahora bien, entre los elementos claves del pacto en cuanto a la integración y el papel de las regiones, sí acoge una participación activa de estas; destacamos los tres siguientes: a) se refuerza el Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI), con posibilidad compartida con regiones;²² b) se reconoce de manera expresa el papel de las autoridades locales y regionales en el proceso de acogida e inclusión; y c) en el marco de la coordinación con el Plan de Acción en materia de Integración e Inclusión (2021-2027) se alude expresamente a su papel y se prevé financiación específica para iniciativas subnacionales.²³

Para finalizar este epígrafe, hemos de realizar dos apuntes que muestran las posibilidades del tándem UE-regiones en materia migratoria. Por una parte, existe una lógica dificultad de una atribución directa de competencias a las regiones europeas, atendiendo al principal papel de la UE en el control del flujo y de fronteras (materias competencialmente estatales) y dado el diverso alcance competencial existente entre las regiones y sus respectivos Estados.

21. Comunicación de la Comisión Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, Bruselas, 23 de septiembre de 2020, COM (2020), 609 final.

22. Reglamento (UE) 2021/1147 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de julio de 2021, por el que se crea el Fondo de Asilo, Migración e Integración, DOUE núm. 251, de 15 de julio de 2021.

23. Comunicación de la Comisión Plan de Acción en materia de Integración e Inclusión para 2021-2027. Bruselas, 24 de noviembre de 2020. COM (2020), 758 final.

Así, en la UE hay países muy centralizados —como el caso de Francia²⁴ e Italia²⁵— donde la distribución competencial es mínima, y otros, como es el caso de España o Alemania,²⁶ en los que la asunción de competencias en materia migratoria es una realidad. Por otra parte, no podemos obviar el principio de subsidiariedad, que, como sabemos, permite que, en aquellos casos en que la gestión sea más eficaz, las decisiones se tomen a nivel nacional —y en este caso también regional. Es cierto que las regiones no pueden legislar sobre entrada, visados o asilo, pero nadie duda de que su papel es clave en varios niveles, especialmente en lo que respecta a la acogida y la integración de migrantes.

4. Estrategias y funciones de la CA de Andalucía en integración de migrantes

4.1. Las nuevas competencias tras la reforma estatutaria de 2007

Como consecuencia de la vorágine de reformas estatutarias realizadas a partir de los años 2006-2007, prácticamente todos los nuevos estatutos autonómicos han aludido a la cuestión migratoria.²⁷ En concreto, mediante la reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía aprobada por el Parlamento Andalúz el 2 de noviembre de 2006, y mediante referéndum, el 18 de febrero de 2007,

24. Véanse los artículos 34 y 72 de la Constitución francesa, así como se deriva del Code de l'Entrée et des Étrangers et du Droit d'Asile (CESEDA), Ordonnance núm. 2020-1734 (*Journal Officiel de la République Française* núm. 315, de 30 de diciembre de 2020). Véase: Kadouci, «L'intégration des étrangers», 139-170.

25. Véase el artículo 117 de la Constitución italiana, *Texto único delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero* (D. Lgs. 286/1998), junto con sus modificaciones posteriores. Para una profundización en la materia, véase: Vrenna, «La distribución competencial entre Estado y regiones en Italia en materia migratoria», 105-138.

26. Véanse los artículos 73, 74 y 83-84 de la Grundgesetz. Básicamente, en Alemania, mientras que el Estado federal (Bund) dicta las normas y decide sobre ciudadanía, estatuto del extranjero, permisos, asilo y expulsión, los Länders y municipios tienen atribuida su implementación práctica con competencias destacadas en integración, educación, acogida y servicios sociales. Véase: Thym, «Germany», 1 y ss.

27. Sobre las implicaciones de las reformas estatutarias, véase: Montilla Martos, «La distribución de competencias en inmigración entre el Estado y las comunidades autónomas en la reforma del Estado autonómico», 9-58.

se incluyeron varios artículos sobre el alcance de sus competencias en cuanto a la inmigración.

En particular, el artículo 62.1 del Estatuto andaluz, bajo la rúbrica «Inmigración», tiene el siguiente tenor:

1. Corresponde a la Comunidad Autónoma:
 - a. Las políticas de integración y participación social, económica y cultural de los inmigrantes, en el marco de sus competencias.
 - b. La competencia ejecutiva en materia de autorizaciones de trabajo de los extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en Andalucía, en necesaria coordinación con la competencial estatal en materia de entrada y residencia y de acuerdo con lo que establezca la legislación del Estado. Esta competencia incluye la tramitación y resolución de las autorizaciones iniciales de trabajo, la tramitación y resolución de los recursos presentados a dichas autorizaciones y la aplicación del régimen de inspección y sanción.
2. La Comunidad Autónoma participará en las decisiones del Estado sobre inmigración con especial trascendencia para Andalucía y, en particular, la participación preceptiva previa en la fijación del contingente de trabajadores extranjeros a través de los mecanismos previstos en el Título IX.

Junto al mencionado artículo 62, el artículo 5 («Condición de andaluz o andaluza») y el artículo 30 («Participación política») reconocen la posibilidad, dentro del marco constitucional, de extender los derechos de participación política a los extranjeros residentes en Andalucía. El artículo 37 («Principios rectores») incluye entre estos en su número 9.^o «la integración laboral, económica, social y cultural de los inmigrantes».²⁸

Sin entrar en un debate sobre el alcance de las competencias, que fue de manera prolífera analizado por la doctrina cuando se aprobaron las reformas estatutarias, sí quisiera poner de relieve tres conclusiones que nos ayudarán a contextualizar adecuadamente las estrategias implementadas por los distintos gobiernos de la Junta de Andalucía. *Primo*, en el Estatuto andaluz hay

28. Sobre la actuación y las competencias de la CA de Andalucía, véase: Blázquez Rodríguez, *Competencias y estrategias de las comunidades autónomas en inmigración*, y Pérez Sola, «Andalucía», 187-236.

una clara apuesta por la integración de la inmigración; así, se recoge, tras la enumeración de los objetivos básicos de la Comunidad, «la integración social, económica, laboral y cultural de los inmigrantes en Andalucía» (art. 10.3.17.²⁹). *Secondo*, de acuerdo con su articulado, el Gobierno andaluz puede desarrollar políticas propias en materia de integración social (art. 62), entendiéndose siempre que ello no afecte a la competencia estatal sobre la entrada, la permanencia o la expulsión de extranjeros. Todo ello a través de las competencias propias autonómicas —y estrechamente relacionadas con la integración—, como son educación y sanidad, servicios sociales y empleo, vivienda y cooperación al desarrollo.²⁹ *Tertio*, en cuanto a los extranjeros y su condición en relación con Andalucía, estos se consideran «destinatarios de las políticas públicas y los titulares de los derechos y deberes [...] [como] son todas las personas con vecindad civil en Andalucía» (art. 12). Es más, y respecto a las prestaciones sociales, «se garantiza el derecho de todos a acceder en condiciones de igualdad a las prestaciones de un sistema público de servicios sociales» (art. 23).

Una cuestión que precisa una referencia concreta es el alcance de la competencia autonómica en cuanto a la concesión de autorizaciones iniciales de trabajo [*ex. art. 62.1.b*]). Desde un inicio, con dicha medida emergen dos planteamientos distintos con resultados divergentes.³⁰ 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». *A sensu 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

29. Según el Estatuto de Autonomía para Andalucía, la comunidad tiene asumidas competencias exclusivas, es decir, con potestad legislativa, reglamentaria y ejecutiva, sobre educación (art. 52), salud y sanidad (art. 55), vivienda (art. 56), servicios sociales, voluntariado, menores y familias (art. 61), cultura (art. 68), políticas de género (art. 73) y juventud (art. 74). Tiene, asimismo, competencias de carácter ejecutivo, en el marco de la legislación del Estado, en materia de empleo, relaciones laborales y seguridad social (art. 63).

30. Para una profundización sobre esta cuestión, véanse: Montilla Martos, «Las funciones y competencias de las comunidades autónomas en inmigración», 63 y ss., y Montilla Martos, «La distribución de competencias en inmigración entre el Estado y las comunidades autónomas en la reforma del Estado autonómico», 42 y ss.

coordinación entre el Estado y la CA a efecto de una gestión adecuada entre ambas administraciones. De este modo, ha correspondido al Estado fijar las bases y las condiciones para la concesión inicial del permiso de trabajo, dada su estrecha vinculación con el control del flujo migratorio, y a la CA de Andalucía la gestión administrativa de tales actuaciones.³¹ En efecto, así, Andalucía —al igual que Cataluña—, y tal como ha venido confirmado por la STS de 17 de mayo de 2011, tiene competencias en materia de ejecución en relación con las autorizaciones de trabajo de los extranjeros, con la posibilidad de otorgar la autorización inicial cuya relación laboral se desarrolle en sus territorios.³²

En este nuevo contexto de interés por la migración, y dadas las nuevas atribuciones competenciales de planificación y gestión, la CA de Andalucía ha adoptado planes y programas específicos relacionados con la inmigración, que pasamos a detallar.

4.2. La gobernanza y su planificación en Andalucía: los planes integrales para la inmigración

La CA de Andalucía, siguiendo la estela de otras CCAA,³³ y tras las nuevas funciones en materia migratoria impulsadas por la reforma estatutaria, ha programado su actuación a través de los llamados *planes integrales para la inmigración*, que han centrado su estrategia en una política de integración entendida de modo holístico, 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 «civilizatorio» por su aportación a la conformación de todas las culturas y no una realidad de exclusión social, explotación laboral, racismo y xenofobia.

31. Navarro Nieto, «Empleo, inmigración y marco autonómico de relaciones laborales», y Camós Victoria, «Actuaciones y funciones de la Generalitat de Catalunya».

32. STS 6317/2011 (Sala 3.^a, Sección 3.^a) de 17 de mayo de 2011. Autorización inicial de trabajo. Competencias autonómicas. Id. Cendoj: 28079130032011100426.

33. Cataluña fue la primera comunidad autónoma en aprobar un plan de inmigración plurianual, el llamado Primer Plan Interdepartamental de Inmigración (1993-2000).

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 solo 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 han enmarcado, hasta un nuevo enfoque dado por el actual gobierno autonómico, a través de los referidos planes integrales para la inmigración. Así, a un I Plan Integral para la Inmigración en Andalucía (2000-2004), le siguió un II Plan para el periodo 2006-2009,³⁴ y continuó con un III Plan Integral para la Inmigración en Andalucía Horizonte 2016.³⁵ Si bien ha habido un Proyecto de Decreto para la aprobación del IV Plan Integral de la Inmigración en Andalucía 2018-2022: «Ciudadanía Migrada», con el cambio de gobierno en la Junta de Andalucía no ha conseguido su aprobación definitiva. En la actualidad, la planificación de la Junta de Andalucía en materia migratoria se articula mediante un texto más compacto, en cuanto a su extensión, que nace con una vocación de practicidad, bajo la denominación de Estrategia Andaluza para la Inmigración: «Inclusión y convivencia» (2021-2025).³⁶

El diseño de la actuación andaluza en cuanto a la migración ha recaído desde un inicio en la Dirección General de Políticas Migratorias,³⁷ que también se ha encargado de su coordinación implicando a los centros directivos de las consejerías con competencia en la materia, así como a representantes de entidades locales, ONG, personas expertas en inmigración y otras organizaciones sociales y empresariales.

34. Aprobado mediante el Decreto 92/2006, de 9 de mayo, *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía* (BOJA) núm. 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.

35. Decreto 124/2014, de 2 de septiembre, por el que se aprueba el III Plan Integral para la Inmigración en Andalucía Horizonte 2016, BOJA núm. 172, de 4 de septiembre de 2014.

36. Aprobado mediante el Acuerdo de 20 de julio de 2021, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la Estrategia Andaluza para la Inmigración 2021-2025: Inclusión y Convivencia, BOJA núm. 141, de 23 de julio de 2021.

37. El Decreto 382/2000, de 5 de septiembre, establece la creación de la Comisión Interdepartamental de Políticas Migratorias, y el Decreto 138/2000, de 16 de mayo, detalla la estructura orgánica de la Consejería de Gobernación, incluidas las competencias de la Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias.

La apuesta de la Junta de Andalucía, en cuanto a la gobernanza autonómica en materia migratoria, ha sido una responsabilidad que ha pivotado desde un inicio en una dirección general específica, que se incluía en el organigrama del gobierno central autonómico, y ello a diferencia de otras CCAA, que optaron por su dependencia orgánica de las consejerías o departamentos de Asuntos sociales. Así, la Dirección General de Políticas Migratorias, durante la redacción y la vigencia de sus dos primeros planes integrales de inmigración, estaba vinculada a la Consejería de Gobernación (periodo 2000-2014), seguido de una etapa en la cual se decidió su adscripción a la Consejería de Justicia e Interior. El mayor cambio desde un punto de vista orgánico se ha producido a partir del año 2019, dependiendo en un primer periodo de tres años de la Consejería de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local, y a partir del año 2022 —y en la actualidad— de la Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad. Desde mi parecer, el cambio en cuanto a la consejería de la que dependen, más allá de un elemento casual de dotar de cierto equilibrio y poder a las mismas, supone un cambio de enfoque desde una apuesta por un tratamiento integral —y coordinado con otras consejerías con funciones en materia de integración sociolaboral— a una orientación como la actual, que parece limitarse estrictamente a la inserción y la inclusión social.

4.3. De los planes integrales a la Estrategia Andaluza para la Inmigración: «Inclusión y convivencia» (2021-2025)

La Estrategia Andaluza para la Inmigración, titulada «Inclusión y convivencia», fue aprobada por el Consejo de Gobierno de Andalucía el 20 de julio de 2021. Se trata de un documento marco elaborado por la Junta de Andalucía que establece las líneas de acción y los objetivos en materia de inmigración, integración y convivencia intercultural en la región, alcanzando asimismo a los solicitantes y beneficiarios de protección internacional. Se presenta como un instrumento general de planificación que pretende desarrollar y fomentar la interacción política hacia una promoción y un fortalecimiento de una sociedad integradora y de convivencia intercultural. La estrategia ha surgido con una apuesta de cambio con respecto a la metodología utilizada por los anteriores planes integrales, y se asienta en dos premisas que determinan su orientación: primera, generar un cambio para dar mejores respuestas a los retos presentes, impulsando aquellas líneas de actuación que supongan una

mejora, un cambio o un valor añadido a las políticas que ya están en marcha; segunda, bajo una pretensión de dotar al sistema de realismo y flexibilidad, se han priorizado las necesidades y los desafíos bajo los criterios de viabilidad e impacto.

En cuanto a los objetivos de la Estrategia Andaluza para la Inmigración, se concretan en los seis objetivos generales que se indican a continuación. En primer lugar, impulsar la coordinación en la gestión de las políticas públicas de la Junta de Andalucía dirigidas a la inclusión social de su población inmigrante. En segundo término, mejorar la planificación estratégica y la evaluación de las políticas públicas en materia de migraciones de la Junta de Andalucía, apoyando los principios de participación, transparencia y evidencia científica. En tercer lugar, mejorar la respuesta de los servicios públicos y su impacto en la calidad de vida y los niveles de integración de la población migrante en Andalucía. En cuarto lugar, garantizar el acceso en igualdad a los servicios básicos comunes y evitar la discriminación y la segregación espacial, laboral, educativa y social, incluyendo a las denominadas segundas generaciones. En quinto lugar, proteger los derechos de las niñas, los niños y los adolescentes de la población migrante y refugiada, para prevenir situaciones de vulneración de sus derechos y discriminación. Y, en sexto lugar, establecer una estrategia de sensibilización y comunicación sobre las migraciones que fomente el principio de igualdad de oportunidades y de trato, rechazando toda forma de racismo y xenofobia, trabajando la visibilidad social de las personas migrantes y refugiadas con la carga positiva del enriquecimiento que supone la diversidad cultural.

En relación con su estructura, el documento *Estrategia Andaluza para la Inmigración 2021-2025: inclusión y convivencia* se divide en siete apartados e incluye un anexo 1.

- *Marco político y estratégico.* Sobre la base de un contexto normativo que proviene de distintas fuentes, tanto nacionales como europeas e internacionales, se apuesta por una estrategia que respete la dignidad humana y los derechos fundamentales en las distintas etapas migratorias —desde la primera acogida hasta la convivencia y la cohesión social— y con una clara transversalidad —género, edad, diversidad cultural y situación administrativa.

- *Metodología para la elaboración de la estrategia.* La Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias ha liderado el diseño de la Estrategia Andaluza para la Inmigración a través de cinco fases, que van desde la detección de las necesidades (fase I), un análisis funcional recabando información en los ámbitos sanitario, social, educativo y de empleo y en otras áreas de intervención sobre la realidad migratoria (fase II), una definición de objetivos y líneas de actuación (fase III), hasta una consulta y una valoración de la estrategia (fase IV), finalizando con su aprobación para los años 2021-2025 por el Consejo de Gobierno (fase V). En el proceso han participado actores tanto del ámbito interno de la propia Administración andaluza como del ámbito externo, incluyendo a representantes de entidades locales, organizaciones del tercer sector, personas expertas en inmigración, organizaciones sociales y empresariales y la propia ciudadanía en la consulta pública.
- *Misión, visión y principios orientadores.* La estrategia andaluza nace con la misión de «facilitar y contribuir a la integración e inclusión de la población migrante en Andalucía desarrollando políticas públicas que garanticen la igualdad de derechos y oportunidades, respeten la diversidad de todas las personas y culturas y promuevan espacios de convivencia», y con la visión de «alcanzar una sociedad andaluza plural y cohesionada donde el fenómeno migratorio se valore positivamente y se favorezca una convivencia basada en las relaciones igualitarias y respeto mutuo de valores y maneras de vivir». Todo ello bajo los siguientes principios informadores: igualdad y no discriminación, equidad, interculturalidad, ciudadanía, gestión de la diversidad, igualdad de género, interés superior de la infancia, enfoque centrado en las personas, participación de la ciudadanía, innovación y transparencia.
- *Diagnóstico.* Se realiza la diagnosis de la realidad migratoria en Andalucía a través de un análisis detallado de estadísticas en torno a cinco aspectos: i) datos demográficos, atendiendo a su distribución interterritorial; ii) la situación laboral de la población extranjera en Andalucía, atendiendo a sus tasas de empleo y actividad, así como a los sectores de empleabilidad; iii) educación, con atención al alumnado extranjero presente en primaria y secundaria, así como a las tasas de abandono escolar; iv) el porcentaje de los hogares sustentados por personas extranjeras en situación de exclusión social, con especial atención al riesgo de pobreza infantil; v) percepciones sociales sobre la población inmigrante por parte de la sociedad andalu-

za; y vi) grupos vulnerables, entre los que se incluyen niños y niñas y adolescentes sin referentes familiares, las personas víctimas de trata o de explotación laboral o sexual y las que solicitan medidas de protección internacional.

- *Desarrollo estratégico.* La Estrategia Andaluza para la Inmigración es de carácter integral y multidimensional, por el que se desarrollan e interaccionan las políticas claves de carácter bidireccional, promoviendo la inclusión social de las personas migrantes y la promoción de una sociedad, la andaluza, integradora y de convivencia intercultural. Esta estrategia se asienta en una serie de objetivos generales (*vid. supra*) y cuatro ejes estratégicos fundamentales: 1) políticas de acogida, para dar respuesta a la primera etapa de integración; 2) inclusión e integración; 3) gestión de la diversidad y la convivencia; 4) coordinación, conocimiento y fortalecimiento institucional. A partir del diseño de estos cuatro ejes estratégicos, se establecen once objetivos específicos y se definen líneas de actuación (un total de 115) que responden a retos concretos en acogida, inclusión, gestión de la diversidad y coordinación institucional, especificando la consejería, el servicio o el instituto responsable.
- *Gobernanza.* La estrategia se articula sobre la base del concepto *gobernanza multinivel*, que va desde la coordinación entre las Administraciones públicas (nivel estatal, autonómico y local) hasta una mayor participación del tercer sector y la sociedad civil. Se define el rol del organismo encargado de la Junta de su impulso: la Dirección General de Coordinación de las Políticas Migratorias. Esa gobernanza se complementa con otros órganos de dirección, gestión y participación como son la Comisión Interdepartamental de Políticas Migratorias,³⁸ el Foro Andaluz y los foros provinciales para la integración de las personas de origen migrante.³⁹ Y, por último, se aborda la financiación para la implementación de la estrategia, especificándose que será, por un lado, con recursos autonómicos (aprobación cada año de la ley del presupuesto de la CA de Andalucía), junto con la procedente, por otro lado, de otras Administraciones públicas, bajo la gestión andaluza (así, programas operativos para Andalucía de los Fon-

38. Creada por el Decreto 382/2000, de 5 de septiembre, modificado por el Decreto 116/2005, de 3 de mayo.

39. Se regulan por el Decreto 219/2020, de 21 de diciembre.

dos Estructurales, *inter alia*, el Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI) o los Fondos Next Generation).

- *Seguimiento y evaluación.* Con el fin de valorar el cumplimiento de los objetivos, el grado de desarrollo de las actuaciones y el impacto conseguido, se prevén evaluaciones tanto anuales, intermedias como finales de las medidas especificadas en la estrategia, a través de un sistema detallado de indicadores de resultados (contexto, beneficiarios, ejecución...), bajo la supervisión de la Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias a través de un comité técnico y director, junto con otros actores claves (Foro Andaluz y foros provinciales).
- *Anexo 1. Diagnóstico detallado.* Este apartado amplía y profundiza los datos sobre la población extranjera en Andalucía con el objetivo de aportar una visión completa y específica de la realidad migratoria. Para ello se abordan aspectos como datos demográficos, situación laboral, educación, inclusión social y percepciones sociales.

4.4. Las principales estrategias para la población migrante en Andalucía: un apunte por sectores

La actual estrategia para la migración en Andalucía sustituye su anterior actuación en torno a las «áreas de actuación» que recogían los planes integrales por ejes estratégicos. En concreto, son cuatro y prevén la implementación de una serie de objetivos específicos de acuerdo con la realidad migratoria presente en Andalucía.

El primer eje estratégico, «Acogida», se encarga de dar respuesta a una primera etapa en cuanto al *iter* migratorio. En particular, tiene un doble objetivo. Por un lado, fortalecer el sistema de protección de los menores (niño, niñas y adolescentes) migrantes sin referentes familiares en Andalucía basado en un modelo suficiente y adecuado que evite el abandono y prepare la transición a la edad adulta. Con este objetivo, los distintos planes operativos anuales han reforzado las estructuras de atención de dichos menores donde se constata que es clave una intervención individualizada y adaptada a cada caso concreto. Y, por otro lado, establecer un modelo de atención a las personas solicitantes de protección internacional en Andalucía desde

un enfoque de derechos y con la cobertura suficiente para atender sus necesidades. En este sentido, ha habido un esfuerzo por parte del gobierno autonómico para adaptarse a un nuevo escenario con un incremento de casi 60.000 personas llegadas de manera irregular, que en muchos casos solicitan dicha protección internacional; entre otras medidas, se ha reactivado la Conferencia Sectorial de Migraciones al tiempo que se ha constituido un grupo específico de trabajo para el análisis de los recursos del programa de atención humanitaria.

El segundo eje estratégico, «Inclusión e integración», atiende a las diferentes dimensiones que configuran el desarrollo personal, profesional y social del migrante. Entre sus objetivos se encuentran medidas en distintos sectores. Así, en el ámbito sociolaboral, están la búsqueda de la calidad en el empleo y el acceso al mercado de trabajo, con especial atención a colectivos con mayor vulnerabilidad como mujeres y jóvenes. Entre otras medidas, se ha insistido en las dos siguientes: i) una mejora real de las competencias y las habilidades para el empleo de los jóvenes migrantes extutelados o que se encuentran en situación de vulnerabilidad; ii) una actuación coordinada entre la Administración pública, sindicatos y organizaciones sociales con metas concretas para una incorporación real al mercado laboral. En el ámbito educativo, está reducir el porcentaje de abandono escolar temprano y promover el acceso a la educación en todos sus niveles de la población migrante. En este sentido, ha resultado crucial: i) mejorar las competencias digitales desde un enfoque global —al permitir el acceso al empleo, la formación, así como a prerrogativas propias de la ciudadanía—; ii) ayudar a la permanencia en el sistema educativo de los menores extranjeros a través de medidas que facilitan la conciliación familiar. En el ámbito de la sanidad, está mejorar la salud biopsicosocial de la población migrante y refugiada en Andalucía. Durante los años de implementación de la estrategia, se ha insistido, entre otros aspectos, en un mayor acceso a los programas de cribados y vacunación de la población migrante y refugiada en Andalucía, así como en dar a conocer a esta población los recursos públicos existentes en Andalucía, que van desde embarazo, lactancia y menores, hasta tratamientos para las adicciones. Asimismo, ha sido fundamental la formación especializada de los profesionales sanitarios en relación con la población migrante, fundamentalmente en aquellas zonas geográficas donde existe una mayor tasa de residencia. Y, en cuanto a la cuestión habitacional, está dar una respuesta adecuada e integrativa en materia de vivienda a la población migrante, en especial a

la juventud extutelada y a las personas residentes en asentamientos chabolistas. Este aspecto es, sin duda, uno de los más controvertidos a la hora de su implementación, dada la escasez de viviendas incluso para la población autóctona. En este sentido, son de destacar medidas tales como programas que tienen por objeto la intermediación para el alquiler de vivienda para personas migrantes, que está resultando de gran ayuda al tiempo que evita asentamientos chabolistas y con ello la exclusión social.

El tercer eje estratégico, «la gestión de la diversidad y la convivencia», tiene como principio vertebrador desarrollar políticas hacia una ciudadanía plena del migrante y la conformación de una sociedad andaluza plural e inclusiva con un rechazo absoluto del racismo y la xenofobia. Para ello, se prevé una actuación hacia la consecución de dos objetivos. Por un lado, generar entornos inclusivos que fomenten la convivencia intercultural desde el respeto a la diversidad, especialmente en el ámbito educativo, local y comunitario. Y, por otro lado, prevenir y luchar contra el racismo, la xenofobia y otras formas de intolerancia. Una de las medidas implementadas por los distintos informes anuales ha sido la potenciación de buenas prácticas en el fomento de la interculturalidad dirigidas tanto a la población autóctona como a la migrante en distintos sectores, con especial incidencia en el educativo.

El cuarto eje estratégico, «coordinación, conocimiento y fortalecimiento institucional», basa la planificación de la gestión autonómica en la participación y las relaciones de distintos actores; en particular, a través de la puesta en marcha de dos objetivos. En primer lugar, potenciar la coordinación y el fortalecimiento de las redes de colaboración entre Administraciones públicas, agentes sociales y movimiento asociativo y ciudadano que represente la diversidad cultural andaluza. Y, en segundo lugar, mejorar el sistema de conocimiento y la formación de los equipos sobre el fenómeno migratorio en Andalucía y su impacto y la gestión de la diversidad.

La actuación del gobierno autonómico pivota en estos cuatro bloques estratégicos, que son definidos a través de objetivos a alcanzar mediante líneas de actuación. Una muestra del compromiso adquirido de una actuación real y medible en los distintos ejes es que el propio documento de la estrategia detalle indicadores de impacto y resultados en la parte de «Seguimiento y

evaluación».⁴⁰ En este sentido, el instrumento principal de valoración e impulso de mejoras se articula a través de los planes operativos anuales; hasta la fecha la Junta de Andalucía ha publicado un total de cuatro, correspondientes a los años 2021 a 2024, inclusive.

4.5. Principales luces y sombras de la Estrategia Andaluza para la Inmigración

Del análisis sobre la Estrategia Andaluza para la Inmigración 2021-2025 podemos afirmar que este documento supone un avance importante en cuanto a la planificación de políticas inclusivas, con una visión holística y positiva sobre el fenómeno migratorio para Andalucía. En particular, es posible realizar unos apuntes críticos de carácter general, destacando sus puntos fuertes, así como elementos a mejorar en la planificación futura en cuanto a la elaboración, le contenido y la ejecución.

En primer lugar, y en cuanto a la elaboración del documento marco de la estrategia, se constata que su desarrollo se basa en un estudio específico y en profundidad de la población inmigrante a atender, y sobre esta base determina cuáles son las necesidades que cubrir. Así, junto con el capítulo específico de «Diagnóstico», donde se analizan los datos demográficos básicos y se atiende a la realidad social de sectores claves (educación, inclusión social o grupos vulnerables), la estrategia incluye un anexo 1 con un «Diagnóstico detallado» sobre dicha realidad migratoria en la región de Andalucía. Este anexo 1 tiene como meta definir y conocer de un modo exhaustivo el público objetivo de la estrategia, con información detallada sobre su evolución en los últimos años, la situación administrativa, datos sobre el empleo y afiliación a la Seguridad Social, análisis en materia de educación, la inclusión social —indicando los mayores riesgos de exclusión en determinados sectores de población—, junto con datos actualizados sobre las percepciones de la sociedad andaluza ante la inmigración.

Sobre la base de que ese conocimiento de la realidad debe ser permanente y continuado con el fin de orientar adecuadamente las estrategias, valoramos

40. Los planes operativos anuales (2021, 2022, 2023 y 2024) de la Estrategia Andaluza para la Inmigración 2021-2025 pueden consultarse en el siguiente enlace web: <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/inclusion-social-juventud-familia-e-igualdad/areas/politicas-migratorias/planes-inmigracion/paginas/planes-operativos-anuales.html>.

como positivo el compromiso firme de un conocimiento real sobre la situación con la elaboración de cada instrumento de actuación autonómico.

En otro orden de ideas, si bien estrechamente relacionado con la elaboración, dos apuntes más a destacar. Por un lado, se advierte que en la confección de la actual estrategia existe una participación creciente de colectivos distintos al político. Así, junto con un diseño de la política autonómica desde el ámbito interno de la Junta de Andalucía, se prevé una participación del ámbito externo a través de distintas vías (así, el Foro Andaluz). No obstante, se echa en falta una mayor participación de los propios inmigrantes en la formulación de las estrategias públicas que atienda a su especificidad según los países de procedencia, los sectores de ocupación o la situación administrativa, entre otros.⁴¹ Por otro lado, la estrategia se diseña y se articula en sintonía con el Plan de Acción en materia de Integración e Inclusión 2021-2027 de la Unión y el Marco Estratégico de Ciudadanía del Ministerio de Inclusión. Esta coherencia es positiva —permite acceder a fondos europeos y compartir buenas prácticas—, si bien en sectores determinados se podrían haber incorporado medidas concretas marcadas por la Comisión Europea en su Plan de Acción.

Con relación al contenido de la estrategia andaluza, hemos de destacar que esta tiene un marcado enfoque integral y transversal, articulándose en torno a varios ejes clave: inclusión social, empleo, salud, educación, vivienda, igualdad de trato, participación y lucha contra el racismo. Esta transversalidad permite abordar la inmigración —y sus distintos aspectos— desde distintas perspectivas —integradoras—, trascendiendo así de su connotación de «problema» al que ha de buscarse una solución. Al igual que sucedía en los anteriores planes de integración, si bien es ver-

41. 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 subestatal, un elemento en aras de su integración. Principio núm. 9, anexo I, de los 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 de septiembre de 2005. Igualmente, el nuevo Plan para la Inmigración 2021-2027, en su punto II, «Fomentar la participación y encuentros con la sociedad de acogida» anima a «incluir a los migrantes y a los ciudadanos de la Unión Europea de origen migrante y promover su participación activa en los procesos consultivos y decisorios puede contribuir a su empoderamiento y garantizar que las políticas de integración e inclusión sean más efectivas y reflejen las necesidades reales».

dad 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 a nivel europeo. En primer lugar, la única integración a la que se alude es la de carácter sociolaboral, mientras que una integración de carácter político se obvia, dada, hasta la fecha, la imposibilidad de ejercer el derecho al sufragio en las elecciones municipales.⁴² Este es el sentido esbozado por la Comisión Europea en su Programa Común para la Integración, desde el año 2005, al incluir como una de las medidas concretas a realizar «reducir los obstáculos al ejercicio de los derechos de voto»,⁴³ así como del Plan de Acción en materia de Integración e Inclusión para 2021-2027, que específicamente atiende a «crear oportunidades para la plena participación económica, social, cultural y política de los inmigrantes».⁴⁴

En segundo lugar, y en relación con el contenido, si bien la estrategia atiende a colectivos vulnerables como las mujeres extranjeras, estos se limitan en la mayoría de los casos al nivel básico de diagnóstico de la realidad. Así, se incluyen datos demográficos que distinguen por razón de sexo y en cuanto al volumen de población extranjera, a la brecha salarial o a los sectores de ocupación, y en cada uno de los sectores se aborda de alguna manera las peculiaridades de este grupo, si bien, desde mi parecer, su diseño no atiende, con el nivel de atención que requieren, la especial situación del colectivo de mujeres inmigrantes. Se abordan de alguna forma las peculiaridades de este grupo al considerarse la igualdad de género como un principio orientador, si bien se echa en falta su consideración como un área de intervención en sí misma.⁴⁵ En este sentido, el plan europeo para 2021-2027, siendo consciente de que en particular «las mujeres y las niñas se encuentran con más obstáculos para su integración [...]», con dificultades adicionales por las tareas laborales y las responsabilidades familiares, así como por los estereotipos, apuesta

42. Sobre las opciones legislativas, véase: Jiménez Sánchez, «El impulso del reconocimiento del derecho de sufragio de los inmigrantes a través de la vía legislativa».

43. Medida núm. 5 para la puesta en práctica del principio común básico núm. 9 de la citada Comunicación de la Comisión sobre un Programa marco para la Integración.

44. Véase el apartado 1 «Promover la cohesión social y construir sociedades inclusivas para todos».

45. En relación con la violencia contra las mujeres migrantes, véase: Ruiz Sutil, «Diferentes formas de violencia de género contra las extranjeras y su protección internacional», 935-982.

por «acciones más enérgicas encaminadas a promover la integración de las mujeres migrantes».⁴⁶

Y, en tercer lugar, es preciso detenernos en ciertas lagunas que se aprecian en una de las áreas de mayor peso; me refiero a la integración laboral.⁴⁷ No es preciso insistir en que el acceso al empleo es básico para la integración del propio inmigrante, así como en aras de conformar la opinión de la población autóctona en tanto que instrumento principal para apreciar las contribuciones que estos aportan a la sociedad de acogida.⁴⁸ En este sentido, se obvian ciertas cuestiones que son clave en este sector, como pueden ser 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 Plan de Acción en materia de Integración e Inclusión (2021-2027), «para garantizar la inclusión más rápida y justa de los migrantes en el mercado laboral y permitirles hacer pleno uso de sus competencias y capacidades, resulta fundamental facilitar el reconocimiento de las cualificaciones que hayan obtenido en terceros países, promover su visibilidad y aumentar la comparabilidad con las cualificaciones europeas o de la UE, así como ofrecerles cursos pasarela que los ayuden a complementar los estudios realizados en el extranjero».⁴⁹ Por la importancia

46. Véase el apartado 3 «Principios y valores fundamentales» del Plan de Acción en materia de Integración e Inclusión 2021-2027. 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 mayoría de los Estados miembros, *op. cit. supra*, 6.

47. Para un estudio completo sobre las aportaciones que debían hacerse en las diferentes áreas de intervención descritas por los planes de integración, véase: Bonino Covas, Aragón Medina y Rocha Sánchez, «Los planes de las comunidades autónomas para la integración social de las personas inmigrantes», 65 y ss.

48. Comunicación de la Comisión sobre un Programa Común para la Integración, *op. cit.*, 6.

49. Véase el apartado 4 «Actuaciones en los principales ámbitos sectoriales», subapartado I «Educación y Formación». Desde el inicio la Comisión, en su estrategia, ha insistido en esta cuestión; así, la Comunicación sobre inmigración, integración y empleo (2003) decía: «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». En este sentido, la Comisión Europea insiste, en el primer informe sobre inmigración e integración, en 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» (*op. cit.*, 10). 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

dada a la cuestión de que el migrante tenga reconocida su cualificación, el mencionado plan europeo alude en siete ocasiones a la puesta en marcha de iniciativas concretas para su consecución. Por su parte, la estrategia andaluza se limita a poner de relieve la relevancia que el Plan de Acción europeo le da al reconocimiento de competencias, y revisa la cuestión de la sobrecualificación en cuanto a los niveles de estudio con el grupo de ocupación al que acceden las personas extranjeras, a la que califica de moderada.⁵⁰

Una implementación real en materia de integración laboral está muy relacionada con la protección de los derechos laborales. Si bien la estrategia coloca el empleo como eje central, desde mi parecer no profundiza suficientemente en la precariedad laboral, en la economía sumergida ni en los abusos concretos en sectores de alta ocupación por población migrante como es la agricultura, el servicio doméstico, la construcción o la restauración.

Otra cuestión que se obviaba en los planes de integración, y que se mantiene en la estrategia andaluza, es la participación sindical de los inmigrantes como un elemento relevante en su inserción sociolaboral. Así, la estrategia andaluza se limita a la incorporación de los representantes de las organizaciones sindicales en los órganos colegiados de consulta —como el Foro Andalúz y los foros provinciales. Si nos referimos a las disposiciones de origen europeo, la Directiva 2003/109/CE sobre residentes de larga duración sí reconoce esta prerrogativa considerando 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)]. Por otro lado, a diferencia del III Plan de Integración implementado por la Junta de Andalucía (2016-2020), donde se acogía expresamente «favorecer el desarrollo de iniciativas empresariales bajo la modalidad de autoempleo», la actual estrategia andaluza solo incluye datos a nivel estadístico sobre los sectores de ocupación de su población migrante —con alusión a los autónomos—, prescindiendo de una alusión concreta a la implementación de medidas para el fomento del autoempleo.⁵¹

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 (*op. cit.* 17).

50. Estrategia andaluza para la integración, 94, 96 y 98.

51. Tal como hacía el III Plan Integral incorporando expresamente la medida 2.3.3 «Fomento entre la población inmigrante del espíritu emprendedor, prestando asesoramiento en materia

Por último, la estrategia andaluza —al igual que sus antecesores los planes de integración— da un papel clave a la igualdad y la no discriminación, elevados a la consideración de principios rectores y uno de los objetivos estratégicos; ahora bien, no existen medidas concretas dirigidas a luchar contra la discriminación en el mundo laboral. Así, se echan en falta orientaciones basadas en la Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco legal para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, que se complementa con la Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico.

Para finalizar este análisis, es preciso hacer alusión a ciertos aspectos relativos al desarrollo y la ejecución de la estrategia andaluza. De manera positiva destacamos, en aras de su implementación, el apartado 4, «Financiación específica», determina que, para las medidas contenidas en la estrategia, se contará, junto con fondos de otras Administraciones públicas —UE, principalmente—, con una partida presupuestaria aprobada cada año en la ley de presupuesto de la CA. No obstante, la matización incluida *in fine* en el propio texto («dentro de las disponibilidades presupuestarias de la Junta de Andalucía») ensombrece, sin duda, la garantía de la implementación de todas y cada una de las medidas diseñadas en la estrategia. Al hilo de dicha asignación presupuestaria, uno de los puntos débiles de la estrategia es la falta de una dotación presupuestaria concreta para la implementación de cada medida. Por otro lado, en cuanto a su seguimiento y evaluación, resulta altamente positivo que existan dos momentos de evaluación —uno intermedio y otro al final de la estrategia—, así como un conjunto detallado de indicadores de contexto y de medición de las distintas medidas. Aunque ello evidencia una voluntad real de cuantificar el avance en integración e inclusión, el sistema de indicadores de realización (*output*) podría haberse definido más con la especificación de metas cuantificables y mecanismos claros para medir el impacto de las políticas.

de autoempleo y creación de empresas a través de los dispositivos existentes en el territorio para la promoción del empleo por cuenta propia» (107). De igual modo, la Comisión Europea en su Programa Común para la Integración (2005) proponía, entre otras medidas, que una manera de apoyar de modo tangible el autoempleo sería facilitándoles el acceso a los servicios bancarios y de crédito (*op. cit.*, 7).

En cuanto a su desarrollo, y dado que la migración es una cuestión cuyo tratamiento es compartido, el gobierno autonómico insiste en su estrategia en un trabajo conjunto con la Administración General del Estado y en la necesidad de coordinación en temas de relevancia como es la respuesta conjunta ante retos como la llegada a las costas —dado el carácter de Andalucía de frontera sur—, las implicaciones de la reforma de la ley y el reglamento de extranjería, o el nuevo modelo de atención a personas solicitantes de asilo o protección internacional. Si bien desde la CA de Andalucía se es consciente de que estamos ante un reto compartido, se deberían haber concretado las vías de interacción entre el gobierno autonómico y la Administración central, tal como se ha hecho *ad intra* entre los distintos departamentos, consejerías y organismos de la Administración autonómica implicados en el plan. En efecto, una adecuada coordinación es básica para una integración con éxito. Así, no olvidemos 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.

5. A modo de conclusión

Las CCAA están llamadas hoy a desarrollar al menos tres funciones principales en el ámbito de la política de inmigración.⁵² En primer lugar, funciones de integración social, que se traducirían en políticas de acogida y acceso a los servicios sociales, todo ello en aras de 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 la formación de inmigrantes. Y, por último, funciones de promoción de la cohesión social, 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 administra-

52. Caponio, «Il ruolo delle regioni», 3.

tiva y, por otro lado, a través de colaboraciones concretas con las regiones de origen a fin de crear un espacio de seguridad común.

A la luz de los planes integrales para la inmigración puestos en marcha desde el año 2000, y con el actual diseño de la Estrategia Andaluza para la Inmigración (2021-2025), podemos afirmar que existe una actuación comprometida desde la CA de Andalucía en relación con la población migrante presente en su territorio. Estamos ante un fenómeno que no es coyuntural —sino estructural de las sociedades postmodernas—, de carácter significativo —por su volumen y diversidad— y en el que convergen migrantes en una etapa distinta de su estadio migratorio —desde los recién llegados hasta la segunda generación ya nacida en territorio andaluz. A diferencia de otros momentos bajo la vigencia de los planes de integración en los que el respectivo gobierno autonómico tenía en forma de propuesta, al menos, la siguiente actuación a implementar con la población migrante presente en su territorio, nos encontramos a finales del año 2025 y se desconoce aún cuál será la nueva estrategia para impulsar desde la CA de Andalucía (que quizás decida afrontar tras las elecciones autonómicas de mediados de junio). No olvidemos que nos encontramos ante una materia, la migratoria, muy politizada —demasiado, podríamos afirmar sin miedo a equivocarnos—, en que la respuesta fácil —y comprensible para toda la ciudadanía— no existe.

Sin obviar que la actuación autonómica está enmarcada en un contexto estatal y europeo —caracterizada por una política de inmigración restrictiva y por dar respuesta urgente en materia de protección internacional—, la actuación desde los gobiernos autonómicos tiene una gran potencialidad para desarrollar medidas de integración en el marco de la descentralización de competencias existentes en España. En efecto, son las CCAA —así como el resto de las regiones europeas— las encargadas de crear el contexto adecuado que posibilite una cohesión social de esta nueva colectividad multicultural, en la que, con la implementación de las estrategias precisas, cada uno de sus nuevos miembros suma hacia una sociedad cohesionada y plural.

Bibliografía

- Aja Fernández, Eliseo. "Las funciones de las Comunidades Autónomas en el ámbito de la inmigración". *Informe del Estado de las Autonomías 1999*, Senado 2000, 723-750.
- . "La política migratoria del Estado como marco de la actividad de las Comunidades Autónomas". En E. Aja, J. A. Montilla, y E. Roig, dirs., *Las Comunidades Autónomas y la inmigración*, 153-184. Valencia: Tirant lo Blanch/Institut de Dret Públic, 2006.
- Arroyo Jiménez, Luís. "La STC 31/2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña". *Informe Comunidades Autónomas 2010* (2010): 41-72.
- Blázquez Rodríguez, Irene, coord. *Competencias y Estrategias de las Comunidades Autónomas en Inmigración. Una visión desde la C.A. de Andalucía*. Sevilla: Ed. Junta de Andalucía, 2009.
- . "Comunidades Autónomas e Integración de los extranjeros: competencias y estrategias (especial referencia a Andalucía)". En S. Sánchez Lorenzo, dir., *La integración de los extranjeros. Un análisis transversal desde Andalucía*, 65-84. Barcelona: Atelier, 2009.
- . "La inmigración, un reto compartido". En I. Blázquez Rodríguez, coord., *Competencias y Estrategias de las Comunidades Autónomas en Inmigración. Una visión desde la C.A. de Andalucía*, 13-17. Sevilla: Ed. Junta de Andalucía, 2009.
- . "El marco europeo común para la integración de inmigrantes: el papel de las Comunidades Autónomas y Regiones". En I. Blázquez Rodríguez, dir., *Regiones, Unión Europea e Integración de inmigrantes. Una perspectiva desde el Derecho comparado*, 187-236. Barcelona: Atelier, 2008.
- Bonino Covas, Carla, Jorge Aragón Medina, y Fernando Rocha Sánchez. "Los planes de las Comunidades Autónomas para la integración social de las personas inmigrantes". *Cuadernos de información sindical* 50 (2004): 1-196.
- Camós, Victoria. "Actuaciones y funciones de la Generalitat de Catalunya en materia migratoria. Especial referencia al mercado de trabajo por el colectivo inmigrante". En I. Blázquez Rodríguez, coord., *Competencias y Estrategias de las Comunidades Autónomas en Inmigración. Una visión desde la C.A. de Andalucía*. 268-291. Sevilla: Ed. Junta de Andalucía, 2009.
- Chemin, Eduardo, Sabine Hess, Alexander K. Nagel, Bernd Kasperek, Valeria Hänsel, y Matthias Jakubowski. "Germany. Legal and Policy Framework of Migration Governance", *Horizon 2020*, 1-70; <https://www.uu.se/centrum/crs/respond/>.
- Donaire Villa, Francisco Javier, y David Moya Malapeira. "Marco competencial y organización administrativa de la inmigración". En D. Boza Martínez, F. J. Donaire Villa, y D. Moya Malapeira, dirs., *La nueva regulación de la inmigración y la extranjería en España: régimen jurídico tras la LP 2/2009, el Real Decreto 557/2011 y la Ley 12/2009*, 521-560. Valencia: Tirant lo Blanch, 2012.

- . “La STC 31/2010 y el reparto competencial Estado-Comunidades Autónomas en materia de inmigración”. *Cuadernos de Derecho Público* 37 (2009): 97-138.
- Fernández Alles, José Joaquín. “La delegación de las competencias en materia de inmigración a la Comunidades Autónomas”. *Revista de Estudios fronterizos del Estrecho de Gibraltar* 12 (2004): 1-30.
- Fernández Alles, José Joaquín, y Mariano Enrique Fernández Alles. “Los MENA y la cooperación internacional al desarrollo en España: hacia un sistema competencial integrado”. En J. J. Fernández Alles, y O. Hernández Aguilar, dirs., *Tutela multinivel de los mena y cooperación al desarrollo*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2023.
- Jiménez Sánchez, María Ángeles. “El impulso del reconocimiento del derecho de sufragio de los inmigrantes a través de la vía legislativa”. En S. Sánchez Lorenzo, dir., *La integración de los extranjeros. Un análisis transversal desde Andalucía*, 323-366. Barcelona: Atelier, 2009.
- Kadouci, Nora. “L’integration des étrangers”. En I. Blázquez Rodríguez, dir., *Regiones, Unión Europea e Integración de inmigrantes. Una perspectiva desde el Derecho comparado*, 139-170. Barcelona: Atelier, 2008.
- Montilla Martos, José Antonio. “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, dirs., *Las competencias en inmigración del Estado y de las Comunidades Autónomas*, 9-58. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007.
- . “Las funciones y las competencias de las Comunidades Autónomas en inmigración”. En E. Aja, J. A. Montilla y E. Roig, dirs., *Las Comunidades Autónomas y la inmigración*, 23-75. Valencia: Tirant lo blanch/Institut de Dret Públic, 2006.
- Navarro Nieto. “Empleo, inmigración y marco autonómico de relaciones laborales”. *Aranzadi Social: Revista Doctrinal* 7-8 (2008): 63-95.
- Pérez Sola, Nicolás. “Andalucía”. En E. Aja, J. A. Montilla, y E. Roig, dirs., *Las Comunidades Autónomas y la inmigración*, 87-236. Valencia: Tirant lo Blanch/Institut de Dret Públic, 2006.
- Roig Molés, Eduard. “Relaciones intergubernamentales en materia de inmigración: desarrollo de un modelo en construcción”. En E. Aja, J. A. Montilla, y E. Roig, dirs., *Las Comunidades Autónomas y la inmigración*, 77-152. Valencia: Tirant lo blanch/Institut de Dret Públic, 2006.
- Ruiz Sutil, Carmen. “Diferentes formas de violencia de género contra las extranjeras y su descendencia: un nuevo marco jurídico de la extranjería y su protección internacional”. En M. A. Lara Aguado, *Protección de menores en situaciones transfronterizas: análisis multidisciplinar desde las perspectivas de género, de los derechos humanos y de la infancia*, 935-982. Valencia: Tirant lo Blanch, 2023.
- Sánchez Jiménez, María Ángeles. “El impulso del reconocimiento del derecho de sufragio de los inmigrantes a través de la vía legislativa”. En S. Sánchez Lorenzo, dir., *La integración de los extranjeros. Un análisis transversal desde Andalucía*, 323-366. Barcelona: Atelier, 2009.

- Thym, Daniel. "Germany: A Points System for Labour Migration and a Hidden Gem". *EUThy Migration Law Blog*, 4 Octubre 2023. <https://eumigrationlawblog.eu/germany-a-points-system-for-labour-migration-and-a-hidden-gem/>.
- Vidal Pueyo, María del Camino. "Breve aproximación a las políticas autonómicas en materia de inmigración". En J. A. Montilla Martos, y M. C. Vidal Pueyo, *Las competencias en inmigración del Estado y de las Comunidades Autónomas*, 59-79. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007.
- Vrenna, Massimiliano. "La distribución competencial entre Estado y regiones en Italia en materia migratoria: estado de la cuestión y aspectos problemáticos". En I. Blázquez Rodríguez, dir., *Regiones, Unión Europea e Integración de inmigrantes. Una perspectiva desde el Derecho comparado*, 105-138. Barcelona: Atelier, 2008.