

EL PORQUÉ DE LOS INFORMES EN LA LEY Y EL REGLAMENTO DE EXTRANJERÍA. Competencias vs Indicadores de integración

La evolución en la configuración del Estado descentralizado a través de las reformas estatutarias aprobadas, o en curso de aprobación, ha abierto las puertas a un replanteamiento de las relaciones Estado-Comunidades Autónomas en la gestión de las políticas de inmigración.

Desde Europa se insiste, permanentemente, en la integración de las personas provenientes de terceros Estados, lo que ha provocado que nuestra Ley Orgánica de Extranjería (LOEX) y su normativa de desarrollo (RELOEX) —que hasta ahora persistían en una visión centralista de la extranjería con solo breves menciones a las Comunidades Autónomas (CCAA) y algunos órganos participados—, haya dado un giro radical tras las reformas aprobadas por la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre y el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000 y se deroga el anterior.

Con la regulación actual ya completada y la inminente entrada en vigor de esta última disposición, vemos que el legislador estatal está dotando de máxima relevancia la acreditación de la integración por parte del extranjero en la casi totalidad de los procedimientos que fijan su situación jurídico-administrativa en nuestro país. Por ello, es fundamental la participación activa (y ahora ya decisiva) de las administraciones que tienen atribuidas competencias en las que esta cuestión es un factor determinante.

La integración de las personas inmigradas y su gestión por parte de las Comunidades cobra un protagonismo absoluto al ser ahora la administración autonómica la encargada de elaborar los informes de integración social, de asistencia a actividades formativas (esfuerzo de integración), de adecuación de vivienda, y de escolarización de menores exigibles en la práctica totalidad de los procedimientos que afectan a los extranjeros no comunitarios instalados en nuestro país.

La evolución en la posición del Gobierno con respecto a esta materia resulta, por tanto, más que evidente, pues la actuación preferente de la Administración autonómica (por delante de la local) tal y como se ha plasmado en las modificaciones incorporadas en la LOEX y el RELOEX, supone dar mayor apoyo a los organismos regionales, dotándoles de una participación más amplia en las decisiones estatales de política migratoria. El otorgamiento de una clara preferencia por la Administración autonómica sobre la Administración local en la elaboración de informes y emisión de certificados responde, como veremos luego, a la imperiosa necesidad de reducir, en la medida de lo posible, el abanico de criterios de interpretación que se producía con la regulación anterior, en la que eran exclusivamente los Ayuntamientos los competentes para realizarlos.

Pese a haberse instalado el debate político en la cuestión de la distribución de competencias en materia de inmigración y extranjería, especialmente a raíz de que algunos Estatutos de Autonomía parecieran invadir un terreno que no les correspondía, y pese a seguir centrada la polémica en esta cuestión a pesar de la Sentencia del Tribunal Constitucional¹, intentaré demostrar que buena parte del discurso está

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

equivocado, y que es preciso “deconstruir” algunos planteamientos para poder sentar las bases que propicien nuevas y mejores soluciones.

1-Encuadre constitucional

La Constitución española en su artículo 149.1.2, atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo.

Como quiera que las palabras inmigración y extranjería continúan utilizándose a menudo en una misma frase, resulta perentorio establecer una definición precisa de cada uno de los dos vocablos, y ello en aras de clarificar a quién corresponde ejercer qué clase de competencia y sobre qué materia. Adelanto ya que tal empresa no va a ser lograda, ni mucho menos, en unas pocas páginas de genérica reflexión. Sin embargo, sí van a quedar apuntadas algunas directrices o, si se quiere, algunos puntos de vista desde los que podrían arrancar futuras cavilaciones.

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

La imprecisión semántica de ambas expresiones (inmigración y extranjería) y las complejas connotaciones e imbricaciones mutuas que conllevan, hace que en ningún caso puedan considerarse materias estancas o separadas, como sin embargo se desprende del tenor literal del precepto constitucional. Ni todo extranjero es inmigrante, ni todo inmigrante es extranjero, ni a todo extranjero se le aplica *stricto sensu* el régimen jurídico de extranjería. Y más aún, ni la inmigración es sólo control de las fronteras (entradas y salidas), ni la extranjería es sólo regulación de la permanencia y del régimen jurídico.

No obstante, para una mejor sistematización de los argumentos que siguen, adoptaré aquí el esbozo de delimitación conceptual que propuso el Consejo Consultivo de la Generalitat de Cataluña en su Dictamen 269/2005, de 1 de septiembre, sobre Propuesta del Estatuto², donde señalaba que: “De entrada debemos diferenciar, dentro del mencionado artículo 149.1.2 CE, los diferentes títulos competenciales que integra, y su alcance respectivo. En este sentido parece claro que el título *inmigración* no debe confundirse con el de *extranjería*. Este último se refiere al estatuto jurídico del que gozan los extranjeros en España, a sus derechos, libertades y obligaciones, y a las diversas situaciones que pueden derivarse de su presencia en España, mientras que con la expresión *inmigración* el constituyente parece referirse a las actuaciones de los poderes públicos destinadas a regular la entrada de personas que desean permanecer en el territorio del Estado de forma temporal o permanente”. Es preciso reseñar que cuando

² Dictamen solicitado por el Parlamento de Cataluña, en relación con el Dictamen de la Comisión de Organización y Administración de la Generalidad y Gobierno Local, sobre la propuesta de Proposición de Ley orgánica por la que se establece el Estatuto de autonomía de Cataluña y se deroga la Ley orgánica 4/1979, del 18 de diciembre, del Estatuto de autonomía de Cataluña, las enmiendas y votos particulares reservados para defender en el Pleno (BOPC núm. 213, de 01/08/05).

el Consejo Consultivo hablaba de extranjería mencionaba expresamente a los *extranjeros*, mientras que cuando se refería a la inmigración, el sujeto eran las *personas*.

Asumiendo esta concepción simplificadora y para empezar a perfilar los contenidos y objetivos de este trabajo, resulta obligado partir de las conclusiones a las que llega el Tribunal Constitucional en el fundamento jurídico nº 83 de la mencionada sentencia, al ser la primera que se pronuncia expresamente sobre la competencia en materia de inmigración y contener planteamientos decisivos al respecto³.

El dictamen reconoce que la dimensión (cuantitativa y cualitativa) de los movimientos migratorios hacia España y Cataluña en el año 1978 era radicalmente distinta de lo que es en la actualidad. En aquel tiempo los flujos se desarrollaban exclusivamente hacia fuera, por lo que el legislador constituyente destacó principalmente el control de fronteras y el servicio de Embajadas y Consulados —tareas ambas ligadas a funciones del Estado— para asegurar el apoyo a los nacionales en el exterior y facilitar su relación con el país. Pero nada previó, por razones obvias, con respecto a otros aspectos de los movimientos migratorios que ahora están sobre la mesa y que ya no corren a cargo de la administración estatal o que se refieren a competencias respecto a las que su asignación a la administración autonómica o local es pacífica.

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

Sin entrar en un análisis exhaustivo de los distintos pronunciamientos, baste decir que esta resolución es conforme con buena parte de las conclusiones a las que había llegado la doctrina a lo largo de estos años⁴, destacando principalmente la

³ García Juan, L: artículo “La STC 31/2010, de 28 de junio. Punto y final en materia de competencias en inmigración”. Revista Catalana de Dret Públic nº 42. Versión electrónica.

⁴ Cabe mencionar el trabajo publicado por Eduard Roig Molés en 2002, en el Anuario de Derecho constitucional y parlamentario, de título “Autonomía e inmigración: competencias y participación de las Comunidades Autónomas y los entes locales en materia de inmigración”, cuyas consideraciones son retomadas por el mismo autor en su artículo de colaboración en la obra colectiva “Las comunidades autónomas y la Inmigración” de título “Relaciones Intergubernamentales en materia de inmigración: desarrollo de un modelo en construcción”, publicada en 2006.

Un trabajo inicial en la materia sería el de “Inmigración: los déficits del Estado de las Autonomías” en el Informe Viver i Pi-Sunyer sobre Comunidades Autónomas de 1994, y otros específicamente referidos a la Ley Orgánica 4/2000, como los trabajos de Eduard Roig y Eliseo Aja “Autonomía e Inmigración” del año 2000. De este último autor es interesante su trabajo de colaboración en la obra colectiva mencionada más arriba y que lleva por título “La política migratoria del Estado como marco de la actividad de las Comunidades Autónomas”, y también en la misma la valiosa colaboración de José Antonio Montilla Martos con su artículo “Las funciones y competencias de las Comunidades Autónomas en inmigración”, así como aportaciones más concretas de otros autores referidas al proceso de transferencia de competencias en algunas Comunidades.

Como obra de imprescindible lectura destaca asimismo la que en el año 2006 coordinaron Eliseo Aja y Joaquín Arango de título “Veinte años de inmigración en España”, donde varios autores aportan sus trabajos sobre la evolución de distintos aspectos de las políticas migratorias desde 1985 hasta 2004. Y como estudios más recientes cabría destacar el libro “Regiones, Unión Europea e integración de inmigrantes”, que incluye una perspectiva desde el Derecho comparado y “Competencias y estrategias de las CCAA en materia de inmigración: una visión desde la CA de Andalucía”, ambos coordinados por Irene Blázquez en 2008 y 2009 respectivamente.

solución que haría extensible al resto de Comunidades cada una de las competencias asumidas por el Gobierno catalán en materia migratoria. Y ello independientemente de lo que digan sus normas institucionales básicas o de futuras leyes orgánicas de transferencia por vía del artículo 150.2 de la Constitución.

Y dicho esto, es el momento de entrar en materia y adelantarse a los acontecimientos venideros, pues al tiempo que escribo estas líneas nos separan solo diez días de la entrada en vigor del Real Decreto 557/2011 por el que se aprueba el nuevo Reglamento de Extranjería y se deroga el anterior⁵. Este dato, que sería simplemente una fecha en el calendario sin mayor trascendencia, resulta particularmente alarmante a la vista de la situación en la que se encuentran actualmente los gobiernos autonómicos en relación con las nuevas funciones que ya en su día les atribuyó la Ley Orgánica 2/2009⁶.

La profunda reforma que supuso esta norma en la Ley de Extranjería, especialmente en lo tocante al sistema de distribución de competencias, ha tenido que esperar nada menos que un año y cuatro meses para que su reglamento de desarrollo viera la luz, lo cual ha provocado un estado de total incertidumbre y falta de previsión en los entes descentralizados que se han visto directamente afectados por los cambios introducidos.

Siguiendo la definición de los conceptos *inmigración* y *extranjería* que se ha propuesto al principio, es posible sistematizar cuáles serían las nuevas competencias o funciones que ahora corresponden a la administración autonómica y a la local (o que ya venían ejerciendo pero sin una clara plasmación en la normativa), en los dos ámbitos que hasta el momento eran patrimonio exclusivo del Estado.

●Dentro de la materia competencial *extranjería*, entendida como el conjunto de actuaciones que afectarían al estatuto jurídico del que gozan los extranjeros en España, a sus derechos, libertades y obligaciones, y a las diversas situaciones que pueden derivarse de su presencia en este país:

- Corresponde al Estado: la potestad para legislar sobre derechos y libertades de los extranjeros en el territorio español, documentación, régimen jurídico (autorizaciones de estancia, residencia, trabajo...etc.), régimen de infracciones y sanciones, Centros de Migraciones y Centros de Internamiento de Extranjeros.

- Corresponde a las CCAA: la potestad ejecutiva para tramitar y resolver determinadas solicitudes de autorizaciones de trabajo y la competencia exclusiva en materia de primera acogida (que incluye las actuaciones socio-sanitarias y de orientación, entre otras).

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

Las últimas publicaciones en la materia serían el libro editado por el Instituto de Estudios Autonómicos de la Generalitat de Catalunya y coordinado por el profesor Ferrán Camas Roda, de título "*La atribución de competencias en materia de inmigración derivadas del Estatuto de Autonomía de Cataluña*" (diciembre de 2010), y un trabajo de investigación de realización propia titulado "*Las Comunidades autónomas como gestoras de la inmigración. Especial referencia al caso de Cataluña*", publicado en el Boletín electrónico nº 69 de la Dirección General per a la Immigració de Catalunya.

⁵ Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009 (BOE nº 103, de 30/04/11).

⁶ Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (BOE nº 299, de 12/12/09).

- Corresponde al Estado: la potestad para legislar sobre el régimen de entrada y salida de extranjeros del territorio español (visados y requisitos), y la elaboración y gestión de la previsión anual de la gestión colectiva de contrataciones en origen.

- Corresponde a las CCAA: la participación en las decisiones estatales sobre inmigración con trascendencia para la Comunidad Autónoma, y específicamente en la determinación del contingente de trabajadores extranjeros así como en su gestión.

En cuanto al resto de títulos competenciales atribuidos por los artículos 148 y 149 CE a las respectivas administraciones, los que son asumidos en los distintos Estatutos de Autonomía o los que hayan sido transferidos por los mecanismos constitucionales previstos, la mayoría afectan igualmente a la población extranjera (defensa y fuerzas armadas, administración de Justicia, Hacienda, seguridad pública, fomento de la cultura, asistencia social, sanidad, vivienda, educación, juventud, políticas de género, políticas activas de empleo...etc.) pero no por ello debemos encuadrarlos dentro de los ámbitos de extranjería e inmigración, tal y como concluye el propio Tribunal Constitucional.

Sin embargo, quedaría por revisar un aspecto que ha devenido trascendental en los últimos veinticinco años de elaboración y aplicación de políticas migratorias: la integración de las personas inmigrantes y extranjeras.

Los textos de reforma de algunos Estatutos de Autonomía han incorporado, entre sus competencias de carácter compartido, el desarrollo de las políticas de integración con la posibilidad de establecer un marco legal. Y ello, en el caso de Cataluña, ha sido ratificado por el Tribunal Constitucional en la sentencia aludida, como ya se adelantaba más arriba. Precisamente el Estatuto de Autonomía de Cataluña⁷ se refiere en el punto 1.b del artículo 138 a “El desarrollo de la política de integración de las personas inmigradas en el marco de sus competencias”, y el Estatuto de Andalucía⁸, con una redacción muy similar y utilizando el mismo encabezamiento, se refiere en su artículo 62.1 a “Las políticas de integración y participación social, económica y cultural de los inmigrantes, en el marco de sus competencias”.

Llegados a este punto y asumiendo el hecho de que es a las Comunidades a las que corresponde tomar la delantera en materia de integración, cabe preguntarse qué significa exactamente este concepto, porque ahora está tan presente en la normativa estatal de extranjería y para qué sirven los instrumentos que, al parecer, deben cuantificarla y calificarla.

2-La integración en la normativa de extranjería

Encontramos aquí uno de los principales motivos por los que decía antes que el debate político sigue instalado en la cuestión de la distribución de competencias: la falta de precisión y concreción cuando hablamos de *integración* como materia competencial. Y es que, en efecto, la *integración* no ha sido definida. Pese a que este vocablo forma parte del enunciado de nuestra Ley de Extranjería⁹ desde su publicación en el año 2000,

⁷ Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (BOE nº 172, de 20/07/06).

⁸ Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (BOE nº 68, de 20/03/07).

⁹ Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (BOE nº 10, de 12/01/00), reformada por la LO 8/2000, de 22 de diciembre (BOE nº 307, de 23/12/00), por la LO 11/2003, de 29 de septiembre (BOE nº 234, de 30/09/03), por la LO 14/2003, de 20 de noviembre (BOE nº 279, de 21/11/03) y por la LO 2/2009, de 11 de diciembre (BOE nº 299, de 12/12/09).

la primera vez que aparece en el texto legal es en la reforma de 2009, con la introducción del artículo 2.ter titulado “Integración de los inmigrantes”.

Este precepto carece, sin embargo, de una definición de integración, siendo significativo que el único enunciado que ofrece el diccionario de la Real Academia Española sea el de “Acción o efecto de integrar o integrarse”. Más interesante resulta la definición del verbo *integrar* como “Hacer que alguien o algo pase a formar parte de un todo”, sin especificar en qué consiste ese *formar parte de un todo*. Lo cual hasta resulta lógico si partimos de la premisa de que primero habrá que definir lo que es ese *todo*.

Pues bien, con esa incertidumbre definitoria no es de extrañar que la mayoría naveguemos a la deriva cuando intentamos hablar de lo que es estar integrado, pues con carácter previo a diseñar una definición precisa deberíamos aclarar algunos conceptos como el *dónde*, el *cuándo*, el *cuánto*, el *quién*, el *en relación a qué y a quién*...y algunos otros. Y es que ¿quién puede considerarse totalmente integrado? ¿Es suficiente con estar “un poco” integrado?; ¿está integrado el que va a los toros y disfruta del espectáculo? ¿Estará integrado, entonces, en Cataluña?; ¿está integrado el que puede votar en las elecciones municipales? ¿Y si no puede votar en las generales?; ¿está integrado el que habla castellano perfectamente? ¿Y si vive en el País Vasco o en Galicia, tendrá que hablar en perfecto euskera o gallego, o bastará con poderse comunicar medianamente?; ¿está integrado el que compra en el mercado municipal de los sábados? ¿Y si compra en una tienda especializada en productos de su país de origen?; ¿está integrado el que ha obtenido la nacionalidad española pero no ha podido reagrupar a su esposa y a sus hijos?; ¿cómo se mide la integración?

De todo ello se desprende que la integración no es una competencia ni un estado, ni una forma de vida ni una foto fija. La integración es un proceso. Es una cuestión que está presente, de forma natural, en todos los aspectos de la vida, en todos los ámbitos y en todas las materias competenciales. Es transversal y omnipresente. Es un *proceso bidireccional y dinámico de ajuste mutuo por parte de todos los inmigrantes y residentes de los Estados miembros*¹⁰. Y por ello corresponde promoverla a los poderes públicos en general, a todos, a cada nivel administrativo en la elaboración de sus políticas y prestación de los servicios que competencialmente le atañen. Por esta razón, cuando determinados Estatutos de Autonomía hablan de políticas de integración, añaden “en el marco de sus competencias”.

Pero para avanzar hacia la plena integración con el fin último de lograr la normalización, no hay otro camino que la colaboración y cooperación entre estos niveles y la coordinación de todas sus acciones. Además la integración, como tal proceso cambiante, dinámico y en continua evolución, ha de ser medida (evaluada) en cada momento si se pretende valorar sus avances y “ajustar las políticas”, y para ello es necesario establecer objetivos, indicadores y mecanismos de evaluación¹¹. Con ello llegamos a la razón última de la introducción de algunas de las nuevas funciones que la LOEX y el RELOEX han atribuido a las administraciones competentes en las materias

¹⁰ Este es el principio básico común de Integración nº 1. El 19 de noviembre de 2004, el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior adoptó unos Principios básicos comunes sobre Integración (PBC) destinados a fundamentar un marco europeo coherente en materia de integración de los nacionales de terceros países.

¹¹ El PCB nº 11 dice: Es necesario establecer objetivos, indicadores y mecanismos de evaluación claros para ajustar las políticas, evaluar los avances en la integración y hacer más eficaz el intercambio de información.

que tienen asumidas. Los Informes pues, no son otra cosa que medidores de integración, son auténticos “integrómetros”¹².

En alguna ocasión he afirmado que no existe un integrómetro, ni puede existir. Si hacemos un esfuerzo de síntesis podemos decir que hay unas concepciones sobre la integración que tienen un carácter culturalista y otras que tienen carácter cívico. Las primeras ponen el acento en la adaptación cultural y las segundas en la equiparación de derechos. Las primeras son las que están más presentes en la opinión pública y en el discurso vecinal, pero las instituciones se acercan cada vez más al concepto de integración ciudadana (concepción de carácter cívico) porque han ido asumiendo progresivamente las segundas. De cualquier forma, no es posible confeccionar un decálogo de la integración ni dar una definición exacta del término, lo cual hace que surjan innumerables problemas a la hora de elaborar políticas dirigidas a favorecerla o a la hora de dictar normas en las que la integración resulta clave para la obtención de una autorización de residencia¹³.

En efecto, no puede existir un integrómetro, sino que ha de haber varios de ellos. Con un solo indicador sería imposible avanzar en la configuración de políticas más eficaces y garantes de derechos. Un buen ejemplo de ello sería el Índice de Políticas de integración de inmigrantes (MIPEX), cuyo tercer volumen ha sido editado en febrero de 2011. Se trata de una guía de referencia y una herramienta que permite evaluar, comparar y mejorar las políticas de integración en siete áreas (movilidad en el mercado laboral, reagrupación familiar, educación, participación política, residencia de larga duración, acceso a la nacionalidad y antidiscriminación), y ello mediante 148 indicadores que evalúan el compromiso de los gobiernos a favor de la integración. El MIPEX mide las políticas de integración en 31 países de Europa y Norteamérica, revelando, con la evaluación de las políticas y su implementación, si todos los residentes gozan de los mismos derechos, responsabilidades y oportunidades.

Lo que hay que precisar es cuáles deben ser estos medidores, qué parámetros deben incluir y cómo deben ser las condiciones óptimas para que su utilización redunde en aquello que se pretende conseguir: mejorar las políticas de integración de inmigrantes y con ello optimizar las políticas migratorias.

Si atendemos a la Ley y el Reglamento de Extranjería nos encontramos con ocho Indicadores de integración que se sitúan en diferentes etapas del proceso migratorio de una persona extranjera nacional de un país no comunitario, a saber:

- 1- Informes de **integración**, preceptivos en los procedimientos de residencia por arraigo social (art. 68.3 LOEX y art. 124 RELOEX). Se exige este documento a los extranjeros no comunitarios que, tras haber permanecido tres años en España sin autorización de residencia, deciden iniciar los trámites para regularizar su situación.
- 2- Informes de **adecuación de vivienda**, preceptivos en los expedientes de reagrupación familiar y en sus renovaciones (art. 18.2 LOEX y arts. 55 y 61.b.3º RELOEX). Se exige este documento al residente que ha decidido reagrupar a sus familiares que se encuentran fuera de España y en las renovaciones de las tarjetas de estos, cuando el domicilio sea distinto del inicial.

¹² Desconozco quién acuñó este curioso término, pero yo lo escuché por primera vez en una conferencia del catedrático Javier de Lucas en unas Jornadas de inmigración en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo.

¹³ Pajares Alonso, M: artículo “*Las políticas locales en el ámbito de la inmigración*”, incluido en la obra colectiva “*Veinte años de inmigración en España*”, pp. 369-393.

- 3- Informes de **adecuación de vivienda**, preceptivos en los expedientes de residencia inicial de hijos menores o discapaces y en sus renovaciones, en determinados supuestos (art. 18.2 LOEX y arts. 185.4 y 186 RELOEX). Se exige este documento al residente que ha decidido solicitar la autorización de residencia para sus hijos menores que se encuentran en España y en las renovaciones de sus tarjetas, cuando el domicilio sea distinto del inicial.
- 4- Informes sobre **escolarización de hijos menores a cargo**, que son de aportación obligatoria en la totalidad de expedientes de renovación y en las solicitudes de residencia de larga duración (art. 9.4 LOEX). Se exige este documento a los residentes que tienen hijos menores escolarizados, como requisito para poder renovar su tarjeta u obtener la residencia de larga duración.
- 5- Informes sobre **afectación al orden público** que podrá aportar la policía en todos los procedimientos de autorización de residencia o su renovación, referida a extranjeros que se encuentren en España. Solo en aquellas Comunidades que dispongan de policía propia.
- 6- Informes sobre **esfuerzo de integración, formación, estudios e incorporación efectiva o potencial al mercado de trabajo**, para el acceso o renovación de las autorizaciones de los menores tutelados (art. 35.9 LOEX y arts. 197 y 198 RELOEX). Este Informe podrá ser aportado por las entidades públicas competentes.
- 7- Informes de **esfuerzo de integración** sobre asistencia de los extranjeros a las actividades formativas aludidas en el artículo 2.ter, que serán valorados positivamente en las renovaciones de las tarjetas de residencia temporal (art. 31.7 LOEX y arts. 51, 61, 71 y 109 RELOEX). Estos informes pueden aportarse voluntariamente por el extranjero residente en el momento de solicitar la renovación de su tarjeta temporal, pudiendo con ello suplir la falta de otros requisitos.
- 8- Informes sobre **integración social** del artículo 63 de la Ley de Registro Civil, que se valorarán en los expedientes de adquisición de nacionalidad española por residencia. Pueden ser aportados por el residente que ha decidido iniciar los trámites para obtener la nacionalidad española.

La obligación de realizar y emitir todos estos informes ha recaído en las Comunidades Autónomas, con posibilidad de delegar esta función en los Ayuntamientos en los tres primeros supuestos. Pero volveremos sobre esto más adelante.

A su vez, la norma recoge los sub-indicadores que estos informes deben contener. En el caso de los de vivienda serían: a) el título que habilita para su ocupación; b) el número de habitaciones de que dispone; c) el uso al que se destina cada una de las dependencias de la vivienda; d) el número de personas que la habitan; e) las condiciones de habitabilidad y equipamiento.

En el caso de los informes de integración para el arraigo social: a) el tiempo de permanencia del interesado en su domicilio habitual, en el que deberá estar empadronado; b) los medios económicos con los que cuente; c) los vínculos con familiares residentes en España; d) los esfuerzos de integración a través del seguimiento de programas de inserción sociolaborales y culturales.

En el supuesto de los informes de esfuerzo de integración para las renovaciones: a) la participación activa del extranjero en acciones formativas destinadas al conocimiento y respeto de los valores constitucionales de España, los valores

estatutarios de la Comunidad Autónoma en que se resida, los valores de la Unión Europea, los derechos humanos, las libertades públicas, la democracia, la tolerancia y la igualdad entre mujeres y hombres; b) el aprendizaje de las lenguas oficiales del lugar de residencia.

En los informes sobre esfuerzo de integración para menores tutelados se tendrá en cuenta: a) el respeto a las normas de convivencia en el centro de protección; b) el grado de conocimiento de las lenguas oficiales del Estado; c) la existencia de lazos familiares en territorio español con ciudadanos españoles o extranjeros residentes; d) el tiempo que haya estado sujeto a un acogimiento, guarda o tutela de hecho por un ciudadano o institución española; e) la continuidad en los estudios; f) la existencia de una oferta o contrato de trabajo; g) la participación en itinerarios de formación.

Sin embargo, ninguno de todos estos indicadores servirá para absolutamente nada —en cuanto a mejorar el diseño y la aplicación de las políticas migratorias— si no se utilizan las mismas unidades de medida por todas aquellas personas encargadas de manejarlos y valorarlos. Estoy hablando, ni más ni menos, de la unificación de los criterios de interpretación. El gran caballo de batalla.

Actualmente, que un informe de arraigo o uno de vivienda sea positivo o negativo depende, absolutamente, del criterio subjetivo del trabajador social, del policía local, del arquitecto, del técnico en sanidad o del contratado temporal que en cada Ayuntamiento sea el encargado de realizarlo. Y eso es un completo fracaso. Ello va unido a que, al no ser vinculante el contenido de estos informes (como es lógico a la vista de lo antedicho), la decisión final sobre el expediente concreto vuelve a estar en manos de la arbitrariedad de otro empleado público, esta vez dependiente de la Administración General del Estado. Arbitrariedad propiciada, una vez más, por la falta total de criterios de interpretación unánimes en las diferentes Oficinas de Extranjería, favorecida a su vez por la falta de instrucciones precisas de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración.

Teniendo en cuenta que hay unos ocho mil doscientos Ayuntamientos en todo el territorio nacional ¿alguien tiene alguna duda del por qué la obligación de emitir todos estos informes y de concretar, por tanto, las unidades de medida, ha recaído finalmente sobre las Comunidades Autónomas? La respuesta está implícita: solo hay diecisiete. Y es mucho más fácil que uno se coordine con diecisiete interlocutores que con ocho mil doscientos.

He perdido la cuenta cada vez que he intentado contabilizar el número de veces que, referido a las distintas Administraciones públicas, aparecen las palabras *coordinación*, *cooperación* y *colaboración* en las últimas reformas de la Ley y el Reglamento de Extranjería, pero es que no puede ser de otra manera. Es urgente que esta coordinación sea real para que todos estos Indicadores de integración cumplan su cometido. Pero... ¿qué está pasando en la realidad?

3-La falta de coordinación de las Administraciones públicas con competencias en inmigración

Cuando leemos la introducción que contiene el Real Decreto 557/2011, no nos queda ninguna duda sobre la tendencia del Gobierno en la configuración de la política migratoria, la cual se desarrolla en total consonancia con las líneas marcadas para la elaboración de este Reglamento, entre las cuales y dentro del bloque “Cooperación

territorial” se incardinaba la *ampliación de la participación de las CCAA en la gestión de la política migratoria y la articulación de relaciones cooperativas y eficaces con Comunidades y Ayuntamientos*.

Y así, en la mencionada introducción encontramos dos pasajes que aluden directamente al fortalecimiento del papel de las Administraciones autonómicas y locales a través de la colaboración con las mismas en múltiples ámbitos, entre los que destaca el de los informes previstos en la Ley de Extranjería, a través de los cuales pueden participar, en el ejercicio de sus competencias, en los procedimientos que corresponde resolver a la Administración General del Estado. Se reconoce también la “plena visualización del papel de las Comunidades Autónomas de cara a la gestión colaborativa de la inmigración”, con especial consideración al informe de esfuerzo de integración y al informe sobre la vivienda para la reagrupación familiar, añadiendo que “esta consideración contempla igualmente el papel de los Ayuntamientos en el supuesto de que la Comunidad Autónoma delegue sobre ellos sus competencias”.

Los artículos 2.bis y 2.ter de la LOEX, así como todos los preceptos a los que me he referido en el apartado segundo, guardan una total coherencia con esta línea, que supone otorgar un protagonismo principal a los entes autonómicos, desplazando a la administración local en cuanto a la participación activa que hasta el momento venía teniendo en la gestión de la inmigración¹⁴. La intención es que sean las Comunidades (y no los entes locales) las que elaboren los objetivos, indicadores y mecanismos de evaluación de la integración y los plasmen en los informes que deben emitir, por las razones que han sido expuestas anteriormente.

Como herramienta para completar el cuadro, el artículo 2.ter menciona un Plan estratégico plurianual mediante el que la Administración General del Estado cooperará con las Comunidades, las Ciudades de Ceuta y Melilla y los Ayuntamientos para la consecución de las finalidades descritas y señala a la Conferencia Sectorial de Inmigración como el lugar donde deberán alcanzarse acuerdos entre las autonomías y el Estado sobre “programas de acción bienales para reforzar la integración social de los inmigrantes”, que serán financiados con cargo a un fondo estatal. Sin embargo, por mucho que el artículo 68 describa esta Conferencia Sectorial como el “órgano a través del cual se asegurará la adecuada coordinación de las actuaciones que desarrollen las Administraciones Públicas en materia de inmigración”, esto no es, ni mucho menos, lo que ocurre en la realidad.

La última reunión de la Conferencia Sectorial de Inmigración (la quinta en total desde su creación en 2007¹⁵) tuvo lugar el 22 de febrero de 2011, y pese a ser la segunda que se celebraba tras la entrada en vigor de la Ley Orgánica 2/2009, se limitó a la presentación del borrador del nuevo reglamento de Extranjería por parte de la Secretaria de Estado y a un intercambio de acusaciones veladas y explícitas entre Gobierno y Comunidades. Lo cierto es que no dio tiempo para más en las escasas cuatro horas en las que estuvieron reunidas las partes, ya que los diecisiete Consejeros con competencias en inmigración habían sido convocados a las cinco de la tarde y a las nueve se levantaba la sesión. Aunque esta Conferencia se “vende” como un lugar de

¹⁴ Para un estudio más amplio, ver el informe sobre “*Consecuencias directas de la reforma de la Ley y el Reglamento de Extranjería en la gestión de la inmigración para los organismos autonómicos con competencias en integración y primera acogida y para los ayuntamientos*”.

http://www.migrarconderechos.es/bibliografia/RELOEx_primera_acogida

¹⁵ La constitución de la Conferencia Sectorial de Inmigración se aprobó por el Consejo de Ministros en su sesión de 2 de marzo de 2007, en respuesta a una moción presentada por el Grupo de la Entesa Catalana de Progrés. Esta Conferencia Sectorial celebró su primera reunión el 9 de julio de 2008.

reflexión y debate en el que todas las partes ponen en común sus puntos de vista y defienden los intereses de sus respectivos territorios, y donde se procede a discutir los criterios de reparto del *Fondo de apoyo a la Acogida e Integración de Inmigrantes así como el Refuerzo Educativo de los mismos*, ello es rotundamente falso.

Y he aquí la semilla de una siembra que difícilmente dará sus frutos. Si la Conferencia Sectorial pretende ser el origen de la coordinación, la colaboración y la cooperación entre las dos Administraciones más implicadas en la gestión de las políticas migratorias, hay un aspecto que falla en la misma base: la falta de voluntad política. Mientras los intereses sigan siendo divergentes en esta materia por parte de los partidos políticos que presiden los distintos gobiernos, jamás se llegará a buen puerto. La cordura y la prudencia exigen a los partidos huir de la refriega electoral y asumir la gestión de la inmigración como un hecho socioeconómico muy complejo, que requiere diálogo y coordinación. La tierra es fértil, pues tenemos un marco legal y constitucional suficiente y claro, pero un pacto de Estado sobre inmigración sería la única herramienta posible para alcanzar el objetivo de la integración social.

Volviendo a las nuevas funciones atribuidas por la normativa de Extranjería a las CCAA, se les avecina a estas un enorme problema en cuanto a la creación, prácticamente de la nada, de las estructuras administrativas necesarias para poder llevar a cabo su cometido. Los informes que deberán emitir los departamentos autonómicos competentes sobre adecuación de vivienda, integración social, afectación al orden público, escolarización de menores y esfuerzo de integración (cada tipo en el procedimiento administrativo correspondiente), son de obligada o recomendable aportación en la casi totalidad de expedientes que afectan a la situación jurídica de los extranjeros que se encuentran en España. Se trata de cientos de miles de informes que los inmigrantes van a solicitar sin remedio a partir del 30 de junio. Y los van a solicitar a la Administración competente, en este caso la autonómica, a no ser que esta haya delegado en los Ayuntamientos de su territorio. Pero ello solo es posible en dos supuestos: los informes de vivienda y los de integración social para el arraigo. Ello con el agravante de que, según la literalidad de los preceptos reglamentarios, la Comunidad Autónoma “deberá” emitirlos, mientras que la Corporación local simplemente “podrá” hacerlo. El panorama no puede ser más incierto.

A falta de diez días para que el recién estrenado Reglamento entre en vigor, las Comunidades no han vuelto a ser convocadas por el Gobierno central y no hay ni una sola instrucción sobre cómo deben actuar las Oficinas de Extranjería ante las miles de solicitudes que van a recibir de personas que ni remotamente conocen las nuevas reglas del juego. Por si fuera poco, los jefes de estas Oficinas no quieren ni oír hablar de tenerse que sentar con los responsables autonómicos para concretar los protocolos a seguir. La Secretaría de Estado de Inmigración se ha limitado a enviar una carta a los departamentos autonómicos competentes instándoles a que antes del 30 de junio remitan los correspondientes listados comunicando los Ayuntamientos que seguirán emitiendo los informes como hasta ahora, y los que no. En cualquier caso, advierte que a partir de esta fecha no serán admitidos los presentados por los Consistorios locales que no figuren en dichas relaciones.

Todo ello ha venido a coincidir en el tiempo con un periodo político típicamente turbulento en Regiones y Ayuntamientos tras las recientes elecciones autonómicas y municipales del 22 de mayo. Siendo que el traspaso de poderes ni siquiera está concluido en la mayoría de municipios ni CCAA, es absolutamente inviable que en ningún lado se llegue a ningún acuerdo en escasas dos semanas, y mucho menos en

materia de inmigración. Sin embargo, nadie parece que vaya a hacer nada por evitar el desastre y, una vez más, los ciudadanos vuelven a pagar los platos rotos.

De especial interés va a ser lo que ocurra en las Comunidades que salen mejor paradas en el reparto del *Fondo de apoyo a la acogida e integración de inmigrantes*¹⁶, que este año ha sufrido un nuevo recorte con respecto al año pasado, en el que el montante pasó de 197 millones de euros en 2009 a 70 millones en el 2010. Con esta dotación presupuestaria se pretende financiar las actuaciones que realicen las CCAA para fomentar el desarrollo de políticas de integración en ámbitos como la acogida, el empleo, la vivienda, servicios sociales, sanidad, infancia y juventud, igualdad de trato, mujer, participación, sensibilización y desarrollo, refuerzo educativo, y ahora además la emisión de los informes aludidos.

Cataluña, Madrid, Andalucía y la Comunidad Valenciana¹⁷ están en el punto de mira por ser los territorios donde se supone que el número de solicitudes va a ser más elevada, al ser precisamente las Autonomías que cuentan con mayor número de extranjeros no comunitarios empadronados. Cada una de ellas se afana, en la medida de lo posible, por tener “algo montado” el día 30 de junio, pero se trata de un esfuerzo titánico con unos medios minúsculos y de todo punto insuficientes.

A falta de hacer de una investigación más profunda y un seguimiento de la evolución de los acontecimientos en los próximos meses (o años), cabe adelantar que Andalucía parece haber zanjado la cuestión con el apartado 28 del artículo 9 de su Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía local de Andalucía¹⁸. Pero solo con respecto a dos tipos de informe, el de adecuación de vivienda y el de arraigo. Nada hay previsto, sin embargo, para los de esfuerzo de integración en las renovaciones y para los de integración social en los expedientes de nacionalidad.

Por su parte, Madrid sigue insistiendo en que “ellos no van a emitir estos informes porque no es de su competencia”¹⁹ e insisten en echar la culpa de todo a Convergencia i Unió, que al parecer fueron los precursores de todo este “tinglado”. En Cataluña, Comunidad gobernada ahora por esta fuerza política, se han apresurado a firmar un Protocolo de actuación²⁰ para la elaboración de los informes de vivienda y arraigo, entre la Consejería de Bienestar Social y Familia y las dos asociaciones que representan a las comarcas y municipios catalanes. La intención es *fixar criteris comunes que inspiren decisions homogènies i no contradictoris en els informes de les Ajuntaments así como en otros aspectos que impliquen funcions de les Ajuntaments o de la Generalitat y que deriven de la legislació estatal de*

¹⁶ Resolución de 23 de marzo de 2011, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de marzo de 2011, por el que se formalizan para el ejercicio 2011 los criterios objetivos de distribución así como la distribución resultante del crédito presupuestario, por un importe de 66.600.000 de euros, del Fondo de apoyo a la acogida e integración de inmigrantes, así como al refuerzo educativo de los mismos (BOE nº 78, de 01/04/11).

¹⁷ Según esta Resolución de 23 de marzo, de la Secretaría General Técnica, las cantidades (en millones de euros) asignadas a estas Comunidades son: Cataluña (14.996.963), Madrid (13.417.946), Andalucía (7.735.310) y Comunidad Valenciana (7.273.167).

¹⁸ Art. 9 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía local de Andalucía: “Los municipios andaluces tienen las siguientes competencias propias: “28. Ejecución de las políticas de inmigración a través de la acreditación del arraigo para la integración social de inmigrantes, así como la acreditación de la adecuación de la vivienda para el reagrupamiento familiar de inmigrantes”.

¹⁹ Frase pronunciada por Pablo Gómez Tavira, Director General de Inmigración de la Comunidad de Madrid, en una ponencia ofrecida en el XXI Encuentro de la Abogacía sobre Derecho de Extranjería y Asilo. Madrid, 1 al 4 de junio de 2011.

²⁰ Protocol d'actuació entre el Departament de Benestar Social i Família, la Federació de Municipis de Catalunya i l'Associació Catalana de Municipis i Comarques sobre l'esborrany del nou reglament d'execució de la Llei Orgànica 4/2000.

Extranjería. Pero sigue sin estar decidido cómo van a articularse las acciones formativas a las que se refiere el art. 2.ter de la LOEX y qué van a hacer para emitir los informes de esfuerzo de integración del artículo 31.7 de la misma Ley.

Lo cierto es que sólo la Comunidad Valenciana, con su Red de Agencias locales de Mediación para la integración y la convivencia social (AMICS)²¹, y su Programa voluntario de comprensión de la sociedad Valenciana “Escuela de Acogida”, parece estar en el camino de conseguirlo a tiempo. Desde que en marzo de 2009 entrara en vigor la Ley 15/2008 de Integración de las Personas Inmigrantes en la Comunitat Valenciana²², seguida de su Reglamento de desarrollo²³, esta Comunidad Autónoma comenzó a desarrollar e implementar las herramientas de integración que en ambas normas se recogían, contando hoy en día con una estructura administrativa autonómica y local consolidada, cohesionada y en disposición de afrontar las nuevas exigencias.

Según el propio Ministerio de Trabajo e Inmigración, el nuevo Reglamento de Extranjería *fortalece la cooperación entre Administraciones, garantiza el papel de las CCAA en sus políticas sociales en relación con la inmigración y tiene como objetivo fortalecer la cohesión social en un nuevo contexto migratorio*, lo cual es cierto en la teoría. Para que esto se haga realidad también en la práctica es imprescindible partir de las siguientes tres premisas:

- la Administración General del Estado, a través de las Subdelegaciones de Gobierno de las que dependen las distintas Oficinas de Extranjería, ha de estar en perfecta coordinación con los Departamentos y Consejerías encargados de emitir los informes, pues el carácter obligatorio de muchos de ellos supone que, sin la previa actuación autonómica, los expedientes administrativos de los que depende su resolución no podrán ser admitidos a trámite o resueltos por la Oficina estatal correspondiente.

- cada Gobierno autonómico (a través del Departamento competente) ha de apresurarse a firmar acuerdos, convenios, pactos o protocolos de actuación con los Ayuntamientos de su territorio o entidades supra-municipales, y ello con los siguientes objetivos:

- 1-Acordar **criterios comunes de aplicación** a la hora de valorar los diferentes aspectos a considerar en cada uno de estos informes.

- 2-Acordar un **modelo único** de impreso o aplicativo informático (preferiblemente) para cada uno de los mismos.

- 3-Acordar la composición de un **órgano colegiado** que se encargue de la coordinación de todas las actuaciones entre Administración autonómica y local.

- 4-Acordar cuáles son, cuál es su dependencia orgánica y funcional, lugar donde se encuentran y normativa por la que se rigen los Servicios, Agencias u Oficinas que deben realizar estos informes.

- 5-Acordar un **protocolo único** para la emisión, validación, firma y notificación (al interesado y a la AGE) de estos informes.

²¹ García Juan, L: artículo “Agencias AMICS: el modelo de integración de las personas inmigrantes en la Comunidad Valenciana”. Revista REDMEX/LexNova de Derecho Migratorio y Extranjería, nº 21, páginas 239-253 (julio 2009).

²² Ley 15/2008, de 5 de diciembre, de la Generalitat, de Integración de las Personas Inmigrantes en la Comunitat Valenciana (BOE nº 9, de 10/01/09).

²³ Decreto 93/2009, de 10 de julio, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 15/2008, de 5 de diciembre, de la Generalitat, de Integración de las Personas Inmigrantes en la Comunitat Valenciana (DOCV nº 6056, de 14/07/09).

6-Acordar los mecanismos, herramientas y aplicativos informáticos comunes que faciliten y favorezcan el **funcionamiento en Red** de los Servicios designados.

●es imprescindible aumentar los medios personales y materiales en los departamentos autonómicos que asuman estas nuevas potestades, y ello para que las pretensiones del Gobierno, en cuanto a dotar de efectividad y eficacia los indicadores de integración para confeccionar y promover mejores políticas, puedan llevarse a cabo. Todo ello sin olvidar que los técnicos y profesionales que desempeñarán estas funciones (realización de informes, realización de programas formativos para inmigrantes.....etc.) deberán recibir formación especializada que dote de calidad a estos servicios y favorezca la unificación de criterios de actuación.

Para finalizar, recomiendo encarecidamente la lectura detenida del trabajo titulado “*Indicadores de integración de inmigrantes: propuesta para contribuir a la elaboración de un sistema de indicadores comunes de la integración*”. Se trata de un proyecto promovido en 2005 por la Dirección General de Integración de los inmigrantes (Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración), y cofinanciado por la DG de Justicia, Libertad y Seguridad de la CE. En el seno del Programa INTI “Integration of third country nationals”, en este estudio participaron centros de seguimiento a la inmigración de Administraciones públicas estatales, Universidades, ONG y Gobiernos locales y regionales de 6 países comunitarios: Alemania, Dinamarca, España, Italia, Países Bajos y Portugal.

Su objetivo era contribuir a la construcción de un sistema común de indicadores para medir la integración de la población inmigrante en Europa, aportando la visión de los Estados, de las ciudades, de los colectivos afectados y de la población de acogida. En definitiva, favorecer el avance de un sistema de evaluación compartido que se pondría en marcha con la identificación y selección de indicadores. En sus conclusiones encontramos el germen de buena parte de las cuestiones que se han tratado en este artículo y constatamos que, por desgracia, los Gobiernos siguen reaccionando tarde a las recomendaciones de los expertos.