



tirant
monografías

897

Nuevos retos para la integración social de los inmigrantes

Francisco Javier Matia Portilla

Director

Ignacio Álvarez Rodríguez

Coordinador

NUEVOS RETOS PARA LA INTEGRACIÓN SOCIAL DE LOS INMIGRANTES

(Director)

FRANCISCO JAVIER MATIA PORTILLA

(Coordinador)

IGNACIO ÁLVAREZ RODRÍGUEZ

(Autores)

IGNACIO ÁLVAREZ RODRÍGUEZ

JUAN FERNANDO DURÁN ALBA

LUIS E. DELGADO DEL RINCÓN

MÓNICA IBÁÑEZ ANGULO

ÁNGEL L. MARTÍN ROMÁN

FRANCISCO JAVIER MATIA PORTILLA

ALFONSO MORAL DE BLAS

DÁMASO JAVIER VICENTE BLANCO

CAMINO VIDAL FUEYO

tirant lo blanch

Valencia, 2014

Copyright © 2014

Todos los derechos reservados. Ni la totalidad ni parte de este libro puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico o mecánico, incluyendo fotocopia, grabación magnética, o cualquier almacenamiento de información y sistema de recuperación sin permiso escrito de los autores y del editor.

En caso de erratas y actualizaciones, la Editorial Tirant lo Blanch publicará la pertinente corrección en la página web www.tirant.com (<http://www.tirant.com>).

La presente publicación se realiza en el marco del Proyecto de Investigación VA005A10-1, sobre La integración social y ciudadana de los inmigrantes en Castilla y León, concedido por la Junta de Castilla y León para el trienio 2010-2012.

© Francisco Javier Matia Portilla y otros

© TIRANT LO BLANCH
EDITA: TIRANT LO BLANCH
C/ Artes Gráficas, 14 - 46010 - Valencia
TELF.: 96/361 00 48 - 50
FAX: 96/369 41 51
Email: tlb@tirant.com
<http://www.tirant.com>
Librería virtual: <http://www.tirant.es>
ISBN: 978-84-9033-942-8
MAQUETA: Tink Factoría de Color

Si tiene alguna queja o sugerencia, envíenos un mail a: atencioncliente@tirant.com. En caso de no ser atendida su sugerencia, por favor, lea en www.tirant.net/index.php/empresa/politicas-de-empresa nuestro Procedimiento de quejas.

Índice

ABREVIATURAS.....	13
NOTA PRELIMINAR.....	15
FRANCISCO JAVIER MATIA PORTILLA	

Capítulo 1

Las Leyes Autonómicas en materia de Inmigración: algunas reflexiones respecto de su necesidad y contenido

M^a DEL CAMINO VIDAL FUEYO

1. Introducción	25
2. La inmigración como fenómeno transversal que afecta a títulos competenciales autonómicos.....	29
2.1. El reconocimiento de derechos en los Estatutos de Autonomía	32
2.2. La interpretación del Tribunal Constitucional respecto de la distribución competencial en materia de inmigración (la STC 31/2010, de 20 de junio).....	33
3. La legislación básica del estado en materia de derechos de los extranjeros	36
3.1. Algunas cuestiones generales.....	36
3.2. Los derechos recogidos en la Ley Orgánica de Extranjería	39
3.2.1. Derecho a la educación.....	41
3.2.2. Asistencia Sanitaria.....	43
3.2.3. Derechos vinculados al ámbito laboral.....	44
3.2.4. Seguridad Social y Servicios Sociales.....	44
3.2.5. Otros derechos recogidos en la LOEX.....	45
4. Reparto normativo bases-desarrollo en materia de integración y derechos sociales de los inmigrantes.....	46
5. A modo de conclusión: consideraciones generales en torno a la oportunidad de elaborar leyes autonómicas en materia de inmigración.....	48

Capítulo 2

Una lectura del Derecho de extranjería e inmigración: la gestión de la integración. “Derecho como Literatura” en las leyes de integración social de los inmigrantes de las Comunidades Autónomas

DÁMASO-JAVIER VICENTE BLANCO

1. Introducción: una opción metodológica.....	56
2. El parámetro de análisis: los principios de la Convención Internacional de las Naciones Unidas sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares.....	60

3. Las exigencias de integración cultural de la política europea de inmigración y de las legislaciones de los estados miembros	68
4. El caso español: las leyes de las Comunidades Autónomas de Valencia, Cataluña y Castilla y León	75
4.1. La Ley 15/2008 de integración de las personas inmigrantes en la Comunidad Valenciana	77
4.2. La Ley 10/2010 de acogida de las personas inmigradas y de las regresadas a Cataluña	80
4.3. Castilla y León: el Anteproyecto de 2010 y la Ley 3/2013, de 28 de mayo, de integración de los inmigrantes en la sociedad de Castilla y León	86
5. Conclusiones.....	92

Capítulo 3

La (des)coordinación de las políticas migratorias: el control de los flujos migratorios y las políticas de integración social

MÓNICA IBÁÑEZ ANGULO

1. Introducción	97
2. La coordinación de las políticas migratorias desde la Unión Europea: idiosincrasia de los estados nacionales y principio de subsidiariedad	100
3. La coordinación de las políticas migratorias en el estado español: idiosincrasia de los partidos políticos y re-estructuración departamental.....	105
3.1. La Comunidad Autónoma de Galicia.....	108
3.1.1. Organismos autónomos dedicados a cuestiones migratorias	110
3.1.1.1. La Comisión Interdepartamental de Apoyo a la Inmigración.....	110
3.1.1.2. Observatorio Gallego de la Inmigración y de la lucha contra el Racismo y la Xenofobia ..	111
3.1.1.3. El Consejo Gallego de la Inmigración	112
3.1.2. Los planes gallegos de inclusión social e inmigración.	114
3.1.2.1. Plan Gallego de Inmigración 2007-2010.....	114
3.1.2.2. La Carta de Derechos de la Ciudadanía	115
3.1.2.3. Planes Gallegos de Inclusión Social	115
3.1.3. Otras formaciones de la sociedad civil	115
3.1.3.1. El Foro Galego da Inmigración	115
3.1.3.2. Asamblea Galega de Inmigración y Emigración de Retorno	116
3.2. La Comunidad Autónoma de Canarias	117
3.2.1. Organismos y centros de la CA de Canarias dedicados a cuestiones migratorias.....	120
3.2.1.1. El Foro Canario de la Inmigración.....	120

3.2.1.2.	Subcomisión Bilateral Canarias-Estado sobre inmigración.....	123
3.2.1.3.	Centros de Acogida temporal.....	125
3.2.1.4.	Centros de Retención.....	126
3.2.1.5.	Comité de Expertos sobre Población e Inmigración.....	128
3.2.1.6.	El Observatorio Canario de la Inmigración.	129
3.2.2.	Planes y Actuaciones del Gobierno Canario hacia la Inmigración	130
3.2.2.1.	Pacto Canario sobre inmigración	130
3.2.2.2.	Plan Canario para la Inmigración	130
3.2.2.3.	Actuaciones conjuntas con el gobierno del estado español	132
3.2.3.	Actuaciones coordinadas desde la sociedad civil	132
3.2.3.1.	El Observatorio de la Inmigración de Tenerife, OBITen	132
3.2.3.2.	Otras iniciativas.....	133
3.3.	La Comunidad Autónoma de Castilla y León	134
3.3.1.	Organismos y Servicios desarrollados por la Junta de Castilla y León en materia de inmigración y extranjería.....	137
3.3.1.1.	Comisión Interconsejerías para la Inmigración.....	138
3.3.1.2.	Foro Regional para la Integración Social	139
3.3.1.3.	Observatorio Permanente de la Inmigración de Castilla y León	140
3.3.1.4.	Consejo de Coordinación de la Inmigración en Castilla y León	141
3.3.1.5.	La Dirección General de Políticas Migratorias y Cooperación al Desarrollo.....	142
3.3.2.	Planes y Programas de Inmigración desarrollados por la Junta de Castilla y León.....	143
3.3.2.1.	Acuerdos para la Integración Social y laboral de la población inmigrante en Castilla y León	143
3.3.2.2.	I Plan Integral de Inmigración de Castilla y León 2005-2009	144
3.3.2.3.	II Plan Integral de Inmigración de Castilla y León 2010-2013	145
3.3.2.4.	Plan de Atención al Alumnado Extranjero y de Minorías	149
3.3.3.	Ley 3/2013 de Integración de los inmigrantes en la sociedad de Castilla y León.....	150
3.3.4.	Planes de Integración Municipales.....	155

4. Consideraciones finales	157
----------------------------------	-----

Capítulo 4

El derecho a la educación en su dimensión prestacional: algunos elementos del sistema educativo que contribuyen a la integración social de los inmigrantes

LUIS E. DELGADO DEL RINCÓN

1. Introducción: la sinuosa senda en la evolución del estatuto jurídico de los derechos de los extranjeros	161
2. El derecho a la educación en su dimensión prestacional: algunos elementos del sistema educativo que contribuyen a la integración social de los inmigrantes	165
2.1. Algunas dificultades para conseguir la integración de los alumnos inmigrantes en el sistema educativo y medidas para solventarlas	174
2.2. La formación en valores democráticos y principios constitucionales como elemento de integración social de los inmigrantes	183
2.3. Educación e integración social de los extranjeros en el ámbito autonómico: el conocimiento de la lengua autonómica	188

Capítulo 5

El derecho a la asistencia sanitaria de los inmigrantes en situación administrativa irregular: la exclusión de la condición de asegurado por el Real Decreto-Ley 16/2012, de 20 de abril

LUIS E. DELGADO DEL RINCÓN

1. Introducción: el marco jurídico del derecho a la asistencia sanitaria de los extranjeros.....	197
2. Examen de la constitucionalidad del Real Decreto-Ley 16/2012, de 20 de abril, que priva del derecho de asistencia sanitaria a los inmigrantes irregulares, salvo en determinadas situaciones	213
2.1. La utilización del Decreto-ley.....	213
2.2. El presupuesto habilitante: la situación de extraordinaria y urgente necesidad.....	215
2.3. El derecho a la protección de la salud como materia objeto de regulación por Decreto-ley y su limitación por motivos económicos	218
3. El desarrollo y ejecución diferente por algunas Comunidades Autónomas de la reforma introducida por el Real Decreto-Ley 16/2012, de 20 de abril	226
4. A modo de conclusión	249

*Capítulo 6***Los informes autonómicos (y/o municipales) relacionados con la inmigración: exégesis y sentido**

FRANCISCO JAVIER MATIA PORTILLA

1. Marco legal e intenciones.....	255
2. Los informes: tipología y aproximación general.....	258
3. El informe de escolarización	259
4. El informe sobre la idoneidad de la vivienda.....	260
4.1. Contexto, interesados y administraciones competentes	260
4.2. El contenido.....	262
4.3. La práctica.....	266
5. Informe sobre el esfuerzo de integración del extranjero	266
5.1. Una cuestión previa: la especial naturaleza de los informes sobre el esfuerzo de integración a debate.....	266
5.2. Administración responsable e Instrucción, derogada, de la Dirección General de Inmigración.....	269
5.2.1. ¿Por qué la Instrucción? ¿Por qué su derogación?	269
5.2.2. Contenido de la Instrucción. Especial referencia al contenido del informe.....	271
5.3. Sobre el significado de “asistencia” a actividades formativas y los contenidos suplementarios del informe	272
5.4. La práctica seguida por algunas administraciones.....	273
5.5. Algunas ideas conclusivas	276
6. Informe sobre el arraigo.....	277
6.1. Algunas ideas previas.....	277
6.2. La acreditación del arraigo social, mediante informe o mediante otros medios.....	279
6.3. Administración responsable	280
6.4. El contenido (mínimo) de los informes.....	281
6.5. La práctica seguida por algunas administraciones. Una valoración de urgencia.....	284
7. Algunas propuestas para el futuro, a modo de conclusión.....	286

*Capítulo 7***La integración de los inmigrantes en clave local**

IGNACIO ÁLVAREZ RODRÍGUEZ

1. Consideraciones preliminares.....	293
2. El contexto de la integración.....	295
2.1. El contexto jurídico	295
2.1.1. El acervo comunitario.....	296
2.1.2. El acervo estatal.....	297
2.1.3. El acervo autonómico	300
2.2. El contexto planificador.....	304
2.2.1. La planificación estatal	304

2.2.2. La planificación autonómica.....	308
3. La integración desde el ámbito local	313
3.1. La planificación local	313
3.1.1. Actuaciones de Ayuntamientos	314
3.1.2. Actuaciones de Comarcas y Mancomunidades	316
3.2. Los proyectos de integración locales	316
3.2.1. Rasgos generales.....	317
3.2.2. Vías de financiación.....	318
3.2.3. Proyectos concretos	321
3.2.3.1. Área de Salud.....	321
3.2.3.2. Área de Educación	322
3.2.3.3. Área de Acogida.....	327
3.2.3.4. Área de Servicios Sociales	331
4. Consideraciones finales	337

Capítulo 8

La superposición competencial en materia de integración de los inmigrantes: especial consideración del Régimen Jurídico Local

JUAN FERNANDO DURÁN ALBA

1. La integración de los inmigrantes en el seno del complejo entramado institucional y competencial de los entes locales.....	339
2. Las interferencias en la financiación de la integración de los inmigrantes derivada de las controversias competenciales: las SSTC 227/2012, de 29 de noviembre, y 26/2013, de 31 de enero	344
3. Un eventual punto de inflexión para la intervención local en la materia derivado del Proyecto de Ley Para la racionalización y sostenibilidad de la administración local.....	351

Capítulo 9

Efectos de la crisis económica sobre los flujos migratorios: un análisis provincial

ALFONSO MORAL DE BLAS

ÁNGEL LUÍS MARTÍN ROMÁN

1. Introducción	359
2. La crisis económica	362
2.1. Cambio en la composición sectorial.....	362
2.2. Destrucción de empleo.....	369
3. Contracción del flujo migratorio.....	375
4. Estimación de los efectos de la crisis económica sobre la inmigración.....	380
5. Conclusiones.....	385

BIBLIOGRAFÍA CITADA	387
---------------------------	-----

ABREVIATURAS

AMICS:	Agencias de Mediación para la Integración y la Convivencia Social
BOE:	Boletín Oficial del Estado
CASI:	Centros de Atención Social a los Inmigrantes
CA:	Comunidad Autónoma
CC:	Código Civil
CCAA:	Comunidades Autónomas
CE:	Constitución Española
CEAS:	Centros de Acción Social
CEDH:	Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, de 4 de noviembre de 1950.
CEPC:	Centro de Estudios Políticos y Constitucionales
CEPI:	Centro de Participación e Integración de Inmigrantes
CES:	Consejo Económico y Social
CDN:	Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas (Resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989, con entrada en vigor el 2 de septiembre de 1990)
COM:	Comunicación de la Comisión Europea
CP:	Código Penal
CPC:	Conflicto Positivo de Competencias
CSI:	Conferencia Sectorial de Inmigración
CSIC:	Consejo Superior de Investigaciones Científicas
DNI:	Documento Nacional de Identidad
DUDH:	Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas (Resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948)
EA:	Estatuto de Autonomía
EAC:	Estatuto de Autonomía de Cataluña
EPA:	Encuesta de Población Activa
FAIRE:	Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de los Inmigrantes y al Refuerzo Educativo
FEINT:	Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros Países
FISI:	Foro para la Integración Social de los Inmigrantes
FJ:	Fundamento Jurídico
FFJJ:	Fundamentos Jurídicos
INE:	Instituto Nacional de Estadística

IYJ:	(Consejería de) Interior y Justicia de Castilla y León
LBRL:	Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local
LCEur:	Legislación de las Comunidades Europeas
LO:	Ley Orgánica
LODE:	Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación
LOE:	Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación
LOEX:	Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social
LOTG:	Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.
NIE:	Número de Identidad de Extranjero
ONG:	Organización No Gubernamental
ONU:	Organización de Naciones Unidas
PCI:	Política Común de Integración
PECI:	Plan Estratégico Ciudadanía e Integración
I PECI:	Plan Estratégico Ciudadanía e Integración 2007-2010
II PECI:	Plan Estratégico Ciudadanía e Integración 2011-2014
PIDESC:	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas, por Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966 (entrada en vigor el 3 de enero de 1976).
RD:	Real Decreto
RD-Ley:	Real Decreto-Ley
Reglamento CE:	Reglamento de la Comisión Europea
REX:	Reglamento de Extranjería (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)
RSN:	Resolución del Consejo de Europa
STEDH:	Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos
STC:	Sentencia del Tribunal Constitucional
STSJ:	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia
TC:	Tribunal Constitucional
TIC:	Tecnologías de la Información y de la Comunicación
UE:	Unión Europea
UNED:	Universidad Nacional de Educación a Distancia
VV.AA:	Varios Autores

NOTA PRELIMINAR

Este volumen es tributario de otro previo, publicado hace ahora un año, y titulado *Crisis e inmigración: reflexiones interdisciplinares sobre la inmigración en España*. En ese libro no se hacía referencia alguna a que dicha obra tendría secuela, por lo que, admítase sin más trámite, este alumbramiento ha sido, en cierta medida, inesperado.

En efecto, aunque su gestación ha sido la habitual (unos nueve meses), no fue concebido en el momento inicial en que un conjunto de profesores de las Universidades de Burgos y Valladolid impulsó un Proyecto de Investigación ante la Junta de Castilla y León sobre la integración social y jurídica de los inmigrantes, órgano que tuvo a bien respaldar dicha iniciativa (ref. VA005A10-1, trienio 2010-2012). En la Memoria cursada en su día se preveía la elaboración de un estudio dogmático que sería publicado en 2011 y la presentación, un año más tarde, de un informe sobre la situación de los inmigrantes en Castilla y León.

Como se hacía notar en la nota preliminar del libro anterior, el equipo fue pronto consciente de que la pertinaz crisis exigía reformular la mirada sobre la inmigración, lo que se proyectó directamente en el título de la obra y en sus contenidos internos. Pese a todo, con aquel trabajo se pretendía establecer un marco multidisciplinar al fenómeno de la inmigración, (tamizado, eso sí, por la crisis), que nos fuera además útil para abordar la tercera fase del proyecto de investigación, centrada, como ya se ha indicado, en la elaboración de un estudio de campo sobre la situación de la inmigración en Castilla y León.

Muy provechosa para el equipo de investigación fue la reunión mantenida por su principal responsable con Ángel Peña Castañeda, que ocupa la jefatura del Servicio de Políticas Migratorias de la Junta de Castilla y León. En una distendida conversación, mantenida el 19 de junio de 2012, fueron surgiendo preocupaciones relacionadas, entre otras materias, con la duplicidad de competencias entre las Administraciones autonómica y local en materia de integración de la inmigración, así como con la coordinación entre esas Administraciones, las recientes modificaciones en la asistencia sanitaria de los inmigrantes en situación irregular, los derechos educativos, y la orientación que ha de seguirse en las elaboraciones de los informes que se emiten en distintos supuestos, así como el papel que debe jugar el Consejo de Coordinación de la Inmigración de Castilla y León.

Este encuentro fue esencial para determinar la dirección futura del proyecto. El equipo de investigación fue consciente de que las preocupaciones del Servicio de Inmigración de Castilla y León, muy cercanas a las que sus miembros tenían como ciudadanos, no se vinculaban con situaciones particulares producidas en nuestra Comunidad Autónoma, sino que traían causa de las medidas adoptadas por las Administraciones Públicas al socaire de la crisis. Y fue en ese momento donde se apreció que lo que podía ser más útil para la Junta de Castilla y León no era elaborar un mapa de la inmigración en dicha autonomía, sino profundizar en los estudios iniciados, centrando la mirada ahora en los *nuevos retos para la integración*.

Dado que estos retos inciden en todas las Administraciones del Estado, no tenía mucho sentido proyectar ese nuevo trabajo en un mero informe. Era más razonable, más eficiente en términos productivos, canalizar nuestra investigación a través de una nueva monografía, aunque ello supusiera contar con la preceptiva autorización de la Consejería de Educación de la Junta de Castilla y León, por alterar el presupuesto presentado con la Memoria inicial del proyecto de investigación. Es de justicia subrayar también que el paso de un informe mecanografiado a una nueva monografía colectiva serviría también para maximizar la difusión de los resultados obtenidos por el grupo de investigación, logrando así también, a la vez, una mayor eficiencia en el objetivo perseguido por la Administración autonómica de fomentar la investigación de excelencia.

Estas razones fueron favorablemente atendidas por la Dirección General de Universidades e Investigación de la Junta de Castilla y León, que acordó, mediante Resolución de 20 de agosto de 2012, autorizar la alteración del presupuesto en su día presentado, posibilitando la iniciación de los trámites que permitieran que las aportaciones se recogieran en un nuevo libro colectivo. Tenía todo el sentido que pensáramos de inmediato en la editorial Tirant Lo Blanch, que había publicado el volumen anterior, porque ya entonces éramos conscientes de que el nuevo proyecto editorial era una continuación del anterior. Después de muchos intercambios de impresiones entre los miembros del equipo, y de un par de reuniones, fue forjándose una Memoria editorial que fue presentada a los responsables de Tirant Lo Blanch, recibiendo también una respuesta positiva.

Gracias a la complicidad de los propios miembros del equipo de investigación, a la amable cooperación de Ángel Peña Castañeda, a la comprensión de la Dirección General de Universidades e Investigación de la Junta de Castilla y León, y a la predisposición siempre favorable de Tirant Lo Blanch, habíamos reorientado nuestro trabajo.

Lo que el lector tiene ahora entre sus manos es el resultado de ese esfuerzo compartido, y de una serie de sinergias cuya concurrencia debemos reconocer y agradecer. Resulta preciso subrayar especialmente el esfuerzo que todos los miembros del equipo han debido afrontar, asumiendo retos distintos (y, por lo general, más gravosos) a los que se habían comprometido en su día.

Aunque no corresponde al director del proyecto evaluar el resultado del trabajo elaborado, sí que debe dejar constancia de que su contenido será de especial interés para todas las administraciones y colectivos afectados por la gestión de la integración de la inmigración, ya sea por ser los encargados de diseñarlas y/o ejecutarlas o porque les afectan más directamente. Se utiliza intencionadamente el término *directamente* porque estos asuntos son, en realidad, de interés general, pues atañen a personas que, con independencia de su situación administrativa, poseen la misma dignidad que el español de más rancio abolengo.

Los diferentes trabajos incorporados en las siguientes páginas se ocupan, fundamentalmente, de la integración de la inmigración examinada en clave autonómica y local. No quiere decir eso, claro está, que la sombra del Estado (central) no sea alargada y que no se proyecte a lo largo de toda la obra. Resulta sorprendente que, gozando todos los autores, como no puede ser de otra forma, de una absoluta libertad e independencia de criterio, se reitera en varias contribuciones la necesidad de que el Estado español garantice una igualdad sustancial en la posición jurídica de los inmigrantes, regulares o no, con independencia de la Comunidad Autónoma en la que residan.

Para cohonestar el ejercicio de las competencias autonómicas con aquéllas de las que dispone el Estado, puede ser interesante partir de una reflexión respecto de la necesidad y el posible contenido de las leyes autonómicas en materia de inmigración, realizada por una de las mayores expertas en materia de extranjería con la que contamos en este país, M^a del Camino Vidal Fueyo, Profesora Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Burgos y Letrada de adscripción temporal del Tribunal Constitucional. Este primer capítulo contiene un estudio dogmático en el que la autora opina sobre la necesidad y contenido de las leyes autonómicas en materia de inmigración, pronunciándose sobre su presupuesto (la legislación básica), sus destinatarios preferentes (los inmigrantes irregulares, por ser aplicables las leyes generales a los que se encuentran legalmente en suelo español) y su contenido prioritario (el reconocimiento de derechos sociales, con la correspondiente previsión presupuestaria).

Un buen contrapunto a este trabajo viene de la mano del análisis firmado por Dámaso Javier Vicente Blanco, Profesor Contratado Doctor de Derecho Internacional Privado, que ha mostrado importantes dotes para la antropología en el presente proyecto de investigación. En este caso, ha aplicado en el segundo capítulo de este libro el método del *Derecho como literatura* para evaluar, a la luz de la Convención Internacional de Naciones Unidas sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, hecha en Nueva York el 18 de diciembre de 1990, las leyes sobre esta materia dictadas por las Comunidades Autónomas de Castilla y León, Cataluña y Valencia. El citado Tratado no ha sido suscrito por el Estado español, si bien en él se reflejan los derechos ya garantizados por Naciones Unidas. A la luz del mismo, las citadas leyes revelan algunas carencias, como son la exclusión de determinadas categorías de inmigrantes y la imposición de deberes que podrían ser discutibles desde la perspectiva jurídico-constitucional.

En todo caso, resulta también necesario conocer las medidas concretas que las distintas Comunidades Autónomas han adoptado en relación con la inmigración. Esta tarea ha sido brillantemente abordada por Mónica Ibáñez Angulo, Profesora Titular de Sociología de la Universidad de Burgos, que ha examinado en el tercer capítulo de esta obra la, a su juicio, des-coordinación de las políticas migratorias. Tras analizar los intentos (en buena medida, fallidos) de la Unión Europea de coordinar los flujos migratorios, se examinan tanto los órganos autonómicos relacionados con la inmigración (observatorios, consejos, foros, etc.) y su relación con los del Estado, como el marco operativo (planes, declaraciones, etc.) que despliegan Galicia, Canarias y Castilla y León. La autora concluye que existen serias diferencias entre unas y otras. Así, por ejemplo, mientras que en Galicia es muy relevante la política del retorno, en Canarias prima, acaso por ser frontera europea, el control de los flujos migratorios. Reclama, por otra parte, una mayor participación de la sociedad civil en la delimitación de la política autonómica de la inmigración, sin minusvalorar los esfuerzos ya realizados en esta dirección.

Los dos siguientes capítulos de la obra versan sobre dos asuntos más concretos y de gran actualidad. Así, el cuarto capítulo parte del presupuesto de que el derecho a la educación es un derecho prestacional, y analiza algunos elementos del sistema educativo que contribuyen a la integración social de los inmigrantes. El quinto capítulo se ocupa de la cuestión más candente, como acredita la prensa diaria: el derecho a la asistencia sanitaria de los inmigrantes en situación administrativa irre-

gular. Ambos han sido escritos por Luis E. Delgado del Rincón, Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Burgos.

En el estudio relacionado con la educación el autor analiza los problemas derivados de la exigencia del conocimiento (¿puede exigirse, además, la adhesión ideológica?) de los valores constitucionales y de determinadas lenguas oficiales de ámbito territorial. En el apartado dedicado a la prestación sanitaria de los inmigrantes irregulares, Luis Delgado es mucho más contundente, al dudar de la constitucionalidad del Decreto-Ley 16/2012, que les ha privado de una buena parte de la cartera de servicios sanitarios, y al denunciar que dicha normativa básica ha provocado una diversidad de tratamiento sanitario al inmigrante irregular en los distintos territorios, conformada además, en muchas ocasiones, a través de normas de escasa entidad y que no siempre han sido convenientemente desarrolladas, lo que puede provocar un nuevo proceso migratorio interior.

El sexto capítulo del presente trabajo, escrito por el mismo autor de estas líneas, se mueve, a caballo, entre otra competencia que está atribuida en unos casos a las administraciones autonómicas y en otras a las municipales. Aludimos a la emisión de los informes relacionados con la inmigración, que son los referidos a la escolarización de menores, a la idoneidad de una vivienda a efectos de reagrupación familiar, y a aquéllos que acreditan el esfuerzo de integración y el arraigo social. El autor realiza una clasificación atendiendo a su distinta naturaleza, y disecciona tanto el régimen jurídico como los problemas prácticos que suscita cada uno de ellos. El examen realizado le permite concluir que resulta desafortunado que la normativa estatal sea excesivamente abierta e inconcreta, lo que ha tenido el efecto perverso de que los requisitos exigibles para obtener un informe favorable difieran de un territorio a otro, lo que podría cuestionar el principio de igualdad. Esta lesión es especialmente visible, por ejemplo, cuando se impone a una persona inmigrante en situación irregular que deba expresarse correctamente en todas las lenguas oficiales presentes en dicho territorio, dado que resulta constitucionalmente discutible que cualquier persona tenga la obligación de conocer y utilizar más de una de ellas en sus relaciones con la Administración. Por estos motivos se considera conveniente separar la determinación de las políticas relacionadas con la inmigración, que debe contar con la implicación efectiva de las autoridades autonómicas, con la emisión de los informes citados, que debería recaer en las administraciones locales que seguirían un modelo único y común para todo el territorio nacional.

Las siguientes aportaciones se ocupan ya, estrictamente, de la dimensión local de la integración. Ignacio Álvarez Rodríguez, Profesor Ayudante de Derecho Constitucional de la Universidad de Valladolid en el

momento de remitir su contribución y que ahora presta sus servicios en el Centro Universitario de la Defensa (CUD) de San Javier, se ocupa, en el séptimo capítulo de esta obra, de la integración de los inmigrantes en clave local. El autor nos ofrece, en primer lugar, una contextualización de la política local de integración en el marco jurídico-político comunitario, estatal y autonómico, dando cuenta también de los planes de inmigración aprobados por el Estado central y por las Comunidades Autónomas. A continuación analiza los proyectos locales de integración, centrándose en sus vías de financiación y en algunas de sus principales proyecciones (salud, educación, acogida y servicios sociales). Concluye su aportación haciendo notar que los planes locales encierran sobre todo buenos deseos, pero escasas novedades en la materia, y que las actuaciones concretas, que presentan mayor utilidad práctica, se están viendo afectadas por la crisis económica y se pueden ver condicionadas por la reforma de la administración local que el Gobierno pretende acometer.

Precisamente en el marco de esa eventual reforma, resulta imprescindible estudiar, en detalle, la superposición competencial en materia de integración de los inmigrantes en lo que atañe a la Administración local. Juan Fernando Durán Alba, que es Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Valladolid y Letrado de adscripción temporal del Tribunal Constitucional, se ha ocupado de examinar esta cuestión en el octavo capítulo de esta obra. En su interesantísima aportación recuerda que la autonomía local tiene una naturaleza bifronte, lo que explica que pueda relacionarse directamente tanto con el Estado central como con las Comunidades Autónomas. No ocurre esto, sin embargo, cuando el Estado interviene en el marco de competencias autonómicas, como ocurre con la actividad subvencional relacionada con la inmigración, que encuentra su encaje competencial, según el Tribunal Constitucional, en la materia asistencia social. Juan Fernando Durán es consciente de que la materia que examina puede verse seriamente afectada (lo que no supone ciertamente que dicha afectación tenga que ser negativa) tras la tramitación del Proyecto de Ley para la racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, cuyas previsiones también examina críticamente.

El noveno y último capítulo que se incluye en el presente libro colectivo se dedica al análisis provincial de los efectos de la crisis económica sobre los flujos migratorios. Ángel L. Martín Román y Alfonso Moral de Blas, Profesores de Análisis Económico de la Universidad de Valladolid, hacen notar que la crisis económica ha provocado una seria ralentización del aumento de la inmigración en nuestro país. Aunque algunos inmigrantes han optado por volver a sus países, España sigue siendo vista como un lugar mejor en el

que vivir y en el que muchos inmigrantes han establecido profundos lazos de arraigo. Esto explica que aunque el paro se haya cebado en los inmigrantes de menor cualificación, estos hayan optado, por lo general, por quedarse entre nosotros, esperando, como los españoles, tiempos mejores.

Podría parecer que esta breve presentación sirve para dar precisa cuenta de los contenidos de esta obra, pero debe advertirse al lector que su contenido es mucho más rico y complejo de lo que puede parecer a primera vista. Quien se adentre en sus páginas apreciará que el principio de igualdad (entre españoles e inmigrantes, y entre estos entre sí) resulta clave para dar respuesta a muchas de las preguntas que se plantean. O verá que de las distintas aportaciones que se realizan en estas páginas se puede vislumbrar el perfil que presenta el inmigrante en nuestro país, dado que distintos autores aluden a algunas de sus características. Se recuerda, en efecto, que son personas más jóvenes que mayores, que no plantean, en principio, serios problemas de salud, que suelen contar con escasa cualificación en sus países de origen y que, más allá de lo que una u otra autoridad certifique, se integran con cierta naturalidad en la sociedad en la que viven. De hecho, muchas personas que sustancialmente comparten todas estas características son ya españoles, porque han residido en nuestro país el tiempo necesario para nacionalizarse. Este dato permite acaso recordar lo obvio: que nacionalidad, extranjería e inmigración son categorías abstractas que se vinculan, en todo caso, a personas y que la dignidad de todas ellas merece idéntico respeto.

Explicado el origen y el contenido del libro, el investigador principal del equipo de investigación entiende cumplida su obligación de introducir el trabajo realizado con sus compañeros. Sin embargo, más allá de asumir los deberes anudados a la coordinación de un proyecto de investigación, le resulta obligado dejar expresa constancia de su agradecimiento a una serie de personas e instituciones que le han ayudado a que su labor fuera más fácil.

Por este motivo, y usando a partir de ahora la primera persona, quisiera reiterar mi gratitud, en primer lugar, a Ignacio Álvarez Rodríguez, Luis E. Delgado del Rincón, Juan Fernando Durán Alba, Mónica Ibáñez Angulo, Ángel L. Martín Román, Alfonso Moral de Blas, Rosario Sampedro Gallego y a Dámaso Javier Vicente Blanco, que un buen día decidieron acompañarme en este viaje intelectual, así como a Camino Vidal Fueyo, que se unió posteriormente a nosotros. Todos ellos han mostrado una gran generosidad a lo largo de este tiempo, muy especialmente cuando se planteó la conveniencia de reorientar el proyecto. Esta decisión afectaba a los compromisos inicialmente adquiridos, implicando una mayor responsabilidad para cada

uno de ellos, que todos ellos asumieron con determinación. Se entenderá que afirme que ha sido un placer y un honor trabajar con tales compañeros.

También quiero dejar expresa constancia de mi gratitud a las personas citadas en líneas anteriores, y en especial a Ángel Peña Castañeda, que ha influido mucho en la dirección seguida por el Proyecto de Investigación en estos últimos meses de intenso trabajo.

Como ya se ha anticipado, este volumen se inscribe en el Proyecto de Investigación VA005A10-1, sobre *la integración social y ciudadana de los inmigrantes en Castilla y León*, concedido por la Junta de Castilla y León para el trienio 2010-2012. Resulta oportuno que añada ahora que el personal de la Dirección General de Universidades de la Junta nos ha ayudado mucho a lo largo de estos tres años, resolviendo nuestras dudas y atendiendo nuestros requerimientos con diligencia y comprensión, por lo que también quiero mostrarles mi gratitud. Dicho agradecimiento debe ser extendido al personal administrativo de la Universidad (tanto en el Departamento de Derecho Constitucional, Procesal y Eclesiástico del Estado como en los servicios de gestión administrativa de la investigación y de contabilidad), cuya labor ha sido igualmente imprescindible para la gestión del proyecto.

Mi reconocimiento también para la editorial Tirant Lo Blanch, que ha tenido la gentileza de acoger en su prestigiosa editorial este libro, permitiendo dar así continuidad al publicado en el año 2012. Como en ocasiones anteriores, ha sido todo muy fácil merced al buen hacer y al buen talante de Carlos Capa y de María José Gálvez, a los que quiero agradecer su plena disponibilidad y los buenos ratos compartidos.

No puedo terminar esta Nota sin hacer especial referencia al profesor Ignacio Álvarez, que hace unos meses ha dejado su puesto en la Universidad de Valladolid para incorporarse al Centro Universitario de la Defensa (CUD) de San Javier, perteneciente al Ministerio de Defensa y adscrito a la Universidad Politécnica de Cartagena. Desde el curso 2008-2009 en que ocupó la plaza dejada por mi admirado Ignacio García Vitoria, se ha implicado de tal forma en el área de Derecho Constitucional de la Universidad de Valladolid en el campus de Segovia, así como en la Sección de Ciencias Jurídicas de la Facultad de Ciencias Sociales, Jurídicas y de la Comunicación, que será imposible borrar su huella. Si quiero recordar todo esto es porque, en lo que ahora interesa, ha coordinado la edición de los trabajos que forman parte de este volumen, y lo ha hecho además, en un contexto personal marcado por nuevos retos profesionales, lo que merece especial reconocimiento.

Si en la nota preliminar del primer volumen de *Crisis e inmigración* se indicaba que aquél trabajo pretendía contribuir a “la delimitación de las herramientas (semánticas, científicas y técnicas) que pueden y deben ser empleadas para mejorar la integración de los inmigrantes en el Estado español”, la intención última del presente libro es mucho más modesta. Lo es, tiene que serlo, porque muchos de los problemas examinados siguen existiendo en el momento de enviar los originales a la imprenta. Por poner algunos ejemplos evidentes, sigue siendo problemática la atención sanitaria de los extranjeros en situación irregular y existen manifiestas duplicidades e ineficacias en el reparto competencial entre las distintas administraciones.

Es claro que estos problemas no van a ser resueltos en las páginas que siguen, pero el lector que se adentre en el examen de la obra se encontrará con serios análisis de estas y otras cuestiones, así como con valoraciones y sugerencias que pueden contribuir, en el mejor de los casos, a que la situación mejore y, en el peor, a tratar de abrir un serio debate sobre los nuevos retos que plantea la inmigración en este contexto de crisis. Aunque resulta imposible trasladar a estas líneas la posición detallada de cada uno de los autores en relación con todas las materias tratadas en la obra, me permitiré subrayar la importancia que tiene que los inmigrantes tengan un estatuto jurídico básico común con independencia del municipio o comunidad autónoma en la que residan, para garantizar así la igualdad de trato. Esa es una de las ideas que se ha manejado en algunas de las contribuciones que se integran en esta obra, y que tendría que proyectarse sobre cuestiones tan básicas como la educación y la sanidad, y encontrar un adecuado reflejo en el reparto interadministrativo de competencias y en la implantación de mecanismos eficaces de cooperación entre ellas, y de estas con los colectivos implicados.

Este razonamiento permite afirmar algo más. Este libro no es un mero conglomerado de artículos independientes, sino que subyace una preocupación general que da coherencia a la obra y permite colegir que la resolución de problemas concretos puede venir dada por el necesario replanteamiento de cuestiones generales y abstractas. Ojalá que la tormenta que estamos viviendo sirva también para ordenar mejor las cosas, preservando nuestra identidad y nuestra mejor tradición de pueblo hospitalario, respetuoso y solidario.

Madrid, 22 de febrero de 2013
Francisco Javier Matia Portilla