

La versión **on line** de esta colección ha sido seleccionada por el CGPJ para su utilización por los miembros de la carrera judicial, puede consultarse en portaljuridico.lexnova.es

Sumario:

[7] EDITORIAL

ARTÍCULOS:

[11] **I. Derecho penitenciario y extranjería**

LUIS FERNÁNDEZ ARÉVALO

[51] **II. Trata de seres humanos, en especial menores**

MIGUEL ÁNGEL BOLDOVA PASAMAR (Dtor.)

[113] **III. El derecho a la reagrupación familiar en el Derecho español y comunitario**

ANA CARINA FREIRE CORREIRA DE GUSMÃO

[163] **DOSSIER: XX ENCUENTRO ABOGACÍA SOBRE DERECHO DE EXTRANJERÍA Y ASILO**

27 AL 29 DE MAYO DE 2010. BARCELONA

CRÓNICAS DE JURISPRUDENCIA:

[169] **I. Índice analítico de voces**

[169] **Asilo**

[182] **Expulsión**

[191] **Derecho al trabajo**

[199] **Permiso de trabajo**

[204] **Derecho Penal**

[210] **Nacionalidad**

[223] **Régimen comunitario**

[246] **Constitucional**

[251] **II. Recensión sobre la Sentencia del TSJ del País Vasco núm. 807/2009, de 27 de noviembre; recurso de apelación núm. 626/2007**

RICARDO LÁZADO PERLADO

CRÓNICAS LEGISLATIVAS:

[291] **I. Crónica legislativa**

[291] **Fuentes internas**

[292] **Fuentes internacionales**

[293] **Fuentes de la Unión Europea**

[295] **II. Europa en breve. Información semanal de la Delegación en Bruselas**

[303] **III. Aspectos relevantes sobre la nueva Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria**

PABLO IGNACIO SARDINA CÁMARA

ESTUDIOS DESDE LAS DOS ORILLAS:

[309] **I. Criminalización de la inmigración irregular en Italia. La eficacia de la Ley n.94/2009**

MARCO GASTALDO

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS, APUNTES Y CONVOCATORIAS:

[319] **I. Notas bibliográficas**

[333] **II. Jornadas sobre Extranjería**

“REGIONES, UNIÓN EUROPEA E INTEGRACIÓN DE INMIGRANTES: UNA PERSPECTIVA DESDE EL DERECHO COMPARADO”

Un libro de imprescindible lectura para entender algunas de las reformas introducidas en la Ley de Extranjería

Laura García Juan

Experta jurídica en Migraciones Internacionales y Extranjería

Reseña bibliográfica

El libro “*Regiones, Unión Europea e integración de inmigrantes: una perspectiva desde el derecho comparado*”, es una recopilación de cinco interesantes trabajos, todos ellos realizados por autores expertos en la materia y profundamente conocedores del tema en cuestión, que pone de relieve que en el actual contexto europeo es innegable la afirmación de que en el hecho (antaoño *fenómeno*) migratorio, convergen diversas Administraciones públicas que se ocupan de dar respuesta a esta realidad compleja y en continuo cambio. En consecuencia, resulta imposible en estos tiempos reflexionar sobre inmigración sin tener en cuenta las competencias y funciones que corresponden a los entes descentralizados, cuya determinación y concreción —cada vez más patente en los distintos textos normativos—, podría acabar definitivamente con algunas de las actuales controversias políticas.

Dedica este libro buena parte de sus reflexiones a la Unión Europea, que desde 1997 proporciona el marco jurídico y legislativo general de las políticas de inmigración, incluyendo tres artículos de derecho comparado que muestran la evolución de la configuración de las políticas de integración de inmigrantes en contextos legales tan diversos en materia de extranjería como son Bélgica, Italia y Francia, mostrándonos con ello tres ejemplos totalmente dispares de modelos de integración y cuyo estudio y consideración previa resultan de indudable interés a la hora de valorar y entender el proceso legislativo en España. Del contexto nacional se ocupa el primero de los trabajos, en el que Nicolás Pérez Solá, Profesor de Derecho constitucional de la Universidad de Jaén, recopila y actualiza textos imprescindibles en la materia realizados por autores de la talla de Eliseo Aja, José Antonio Montilla, Eduard Roig, M^a del Camino Vidal Fueyo, Pablo Santolaya y Joaquín Arango, entre otros. En este artículo se parte de la legislación comunitaria de referencia, pasando por los límites constitucionales de la cuestión competencial y la necesidad de superar el actual marco

interpretativo, abogando por una interpretación de la norma fundamental más integradora que permita el desarrollo de nuevos instrumentos de coordinación entre los distintos niveles administrativos. Y finalmente, Irene Blázquez Rodríguez, directora de la publicación, Doctora en Derecho Internacional privado por la Universidad de Córdoba y autora del segundo de los trabajos que la integran, se ocupa pormenorizadamente del marco europeo común para la integración de los inmigrantes, considerando especialmente las directrices europeas que ponen de relieve el papel que deben jugar las Comunidades Autónomas, regiones y entes locales en el desarrollo e implementación de las políticas puestas en marcha, analizando al mismo tiempo el nivel de adaptación de las estrategias autonómicas con los parámetros fijados a nivel europeo.

Se estudian pues en este libro, los cuatro niveles administrativos que convergen inevitablemente en la cuestión de la inmigración y la extranjería: por un lado, la Unión Europea; por otro, el Estado, único actor en materia migratoria hasta hace relativamente poco; y por último las Comunidades Autónomas, y en menor medida, aunque con bastante protagonismo, los municipios, artífices principales de la integración social y laboral de los inmigrantes. Cada uno de estos niveles tiene atribuidas competencias y desempeñan funciones que inevitablemente convergen, se cruzan, caminan en paralelo o chocan las de unos con las de otros, trayendo consigo conflictos competenciales de difícil solución si atendemos al sistema de doble lista que propugna nuestra norma fundamental.

El dilema competencial en materia migratoria y el debate suscitado a raíz de la “obsolescencia sobrevenida” del apartado segundo del artículo 149.1 de la Constitución Española¹, ha precedido a las últimas reformas Estatutarias, de las que también se ocupa el libro de referencia en el artículo de Pérez Solá, pero ha sido la reciente reforma de la Ley de Extranjería² (en adelante LOEX), operada por la Ley Orgánica 2/2009³, de 11 de diciembre, la que ha supuesto claramente un punto y aparte en el estado de la cuestión, sobre todo si atendemos a los nuevos preceptos específicamente dedicados a la integración y a la coordinación y colaboración entre administraciones públicas. Es de esperar que el punto y final lo ponga la anhelada sentencia del Tribunal Constitucional sobre el controvertido *Estatut*.

Esta reforma, tal y como ya se adelantaba en el libro al que nos estamos refiriendo, ha puesto definitivamente a las Comunidades Autónomas donde les correspondía estar en la gestión de la realidad migratoria en España, restando incluso protagonismo a los entes locales, que hasta el momento venían realizando funciones

¹Art. 149.1 2º CE: “*El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo*”.

²Ley 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 de enero de 2000).

³Ley 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 de diciembre de 2009).

exclusivamente relacionadas con la emisión de informes de inserción social (art. 68.3 LOEX), preceptivos en los expedientes de arraigo, e informes de adecuación de vivienda (art. 18.2 LOEX), de aportación obligatoria en los de reagrupación familiar y residencia inicial de menores de edad, todos ellos documentos de innegable importancia en buena parte de los procedimientos administrativos que fijan las situaciones jurídico-administrativas de los extranjeros no comunitarios en nuestro país.

De igual forma, algunas Comunidades Autónomas que así lo habían previsto en sus ya reformados Estatutos de Autonomía, asumen nuevas e importantes funciones en materia de extranjería, como es la concesión de los permisos iniciales de trabajo (art. 37 y 38 LOEX) y la participación en la gestión de las contrataciones en origen (art. 39.2 LOEX), ambas a desarrollar en estrecha coordinación con la Administración General del Estado, la cual se sigue reservando la tramitación y resolución de las autorizaciones de residencia. Esta asunción de competencias, sin embargo, ya se había previsto en el Real Decreto 1162/2009⁴, de 10 de julio, por el que se modificaron algunas disposiciones del vigente Reglamento de Extranjería.

También, tras la reforma de la Ley, asumen los gobiernos regionales algunas funciones o competencias que hasta ahora no existían, como la posibilidad de firmar acuerdos de repatriación de menores con los países de origen (art. 35 LOEX) o la potestad de las policías autonómicas de emitir informes sobre afectación al orden público (art. 68.4 LOEX) equivalentes a los que se solicitan a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y que resultan decisivos en la valoración de la totalidad de expedientes que determinan la regularidad administrativa de los inmigrantes.

En esta misma línea, aunque la administración local siga conservando la tarea de realizar los aludidos informes de arraigo y vivienda, son definitivamente los gobiernos autonómicos (y sólo de manera alternativa, los Ayuntamientos) los que deberán prioritariamente ocuparse de la elaboración de los mismos. Además se atribuye a los primeros la facultad, en solitario, para emitir nuevas modalidades de informes, a saber, los llamados “de integración” en los expedientes de nacionalidad española por residencia, los de “escolarización de hijos menores” en los expedientes de renovación de tarjetas de residencia y los de “inserción social”, que valorarán la participación del inmigrante en las actividades formativas del novedoso artículo 2.ter de la LOEX a los efectos de renovar sus permisos de residencia temporal. Todos ellos, sin excepción, responden a la exigencia de priorizar la integración social en la confección y aplicación de las políticas migratorias, concepto en el cual lleva insistiendo la Unión Europea

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

desde hace casi una década y cuya plasmación formal encontramos en los Principios Básicos Comunes sobre integración declarados en noviembre del año 2004⁵.

Estos tres conceptos, Regiones, Unión Europea e Integración de inmigrantes, se unen en el enunciado que da título al libro al que se refiere esta reseña, lo cual resulta por sí mismo indicativo de la trascendencia e innegable actualidad de los cinco artículos que lo integran, sobre todo y como ya se ha explicado, porque su lectura nos traslada al momento inmediatamente posterior a la publicación de los nuevos Estatutos de Autonomía⁶, que suponen un antes y un después en el posicionamiento de los Gobiernos autonómicos en materia de inmigración y al momento inmediatamente anterior al inicio del proceso legislativo de reforma de la Ley de Extranjería.

Desde que en el año 2001 una comisión de veintiséis expertos y parlamentarios se encargara en Cataluña de la elaboración de un estudio sobre su política de inmigración⁷, concluyendo en la necesidad de potenciar la participación de las autonomías en la política migratoria estatal, numerosos e interesantes trabajos se han sucedido destacando siempre la necesidad de que los tres niveles administrativos, el central, el autonómico y el local se coordinaran y cooperaran entre sí para lograr, en la medida de lo posible, una mayor coherencia en la aplicación de los planes y estrategias que todas las entidades implicadas llevan a cabo en materia de inmigración.

Es un hecho ineludible que en todos los países desarrollados receptores de inmigración existen políticas migratorias y de extranjería que es necesario adaptar continuamente a las nuevas realidades y contextos socio-políticos, siendo preciso impulsar, como no puede ser de otra forma, el protagonismo de las políticas de integración como punto básico a incidir en cualquier regulación futura, ya que la integración de las personas inmigradas debe ser un factor de máxima relevancia jurídica dentro de los procesos de extranjería. Con ello se está dando respuesta a una de las exigencias básicas de nuestro sistema: acabar de una vez por todas con la ruptura existente hasta ahora entre la regulación de la extranjería y la inmigración. Y así, la incorporación y participación cada vez mayor de las administraciones descentralizadas en la elaboración y consecución de las estrategias y planes estatales relacionados con este colectivo, está posibilitando el restablecimiento del vínculo entre ambos aspectos.

⁵ Comunicación de la Comisión titulada “Programa común para la integración-Marco para la integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea”, en la que se recogen las conclusiones adoptadas por el Consejo de Ministros de Justicia y Asuntos de Interior en noviembre de 2004, por las que se aprobaron los llamados Principios Comunes sobre Integración.

⁶ Comunidad Valenciana, aprobado por LO 1/2006, de 10 de abril (BOE nº 86, de 11 de abril); Cataluña, aprobado por LO 6/2006, de 19 de junio (BOE nº 172, de 20 de julio); Illes Balears, aprobado por LO 1/2007, de 28 de febrero (BOE nº 52, de 1 de marzo); Andalucía, aprobado por LO 2/2007, de 19 de marzo (BOE nº 68, de 20 de marzo); Aragón, aprobado por LO 5/2007, de 20 de abril (BOE nº 97, de 23 de abril) y Castilla y León, aprobado por LO 14/2007, de 30 de noviembre (BOE nº 288, de 1 de diciembre). Los de Castilla la Mancha y Extremadura se encuentran actualmente tramitándose en las Cortes Generales.

⁷ Resolución 858/VI del Parlamento de Cataluña, por la que se aprueba el Documento de la Comisión de Estudio sobre la Política de Inmigración en Cataluña, de 27 de julio de 2001.

El libro “Regiones, Unión Europea e integración de inmigrantes: una perspectiva desde el derecho comparado” insiste a lo largo de sus páginas en la necesidad de superación de aquella situación: “...un problema que existe, y para el cual no parece aportarse solución, es que los mecanismos de concesión de permisos de trabajo y residencia son un ámbito de competencia estatal al tiempo que un instrumento clave para la integración. Esta interrelación es aún más evidente cuando se trata de las autorizaciones de residencia por reagrupación familiar a favor del cónyuge o de los hijos. En definitiva, se condiciona en muchos aspectos el alcance de las medidas autonómicas para su integración social...”. Dicho en otras palabras, siendo la situación de regularidad o irregularidad administrativa en la que se encuentra un inmigrante un punto decisivo en cuanto a su proceso de integración socio-laboral en la comunidad de acogida, ello deviene en cuestión fundamental a la hora de calcular los medios materiales y personales de los que necesitarán disponer las administraciones descentralizadas para proveer los servicios que prestan. Por esta razón resultaba absolutamente perentorio que las administraciones con competencias sectoriales (en materia de vivienda, acogida, educación, sanidad y prestación de servicios sociales), que son las que asumen directamente la carga de la población, tanto autóctona como inmigrada, estuvieran en perfecta sincronía con la Administración Central, que es la competente en materia de autorizaciones de trabajo y residencia de los extranjeros.

Es de justicia reconocer que, con la última reforma de la Ley de Extranjería, se ha hecho un gran esfuerzo por reunir buena parte de las exigencias y recomendaciones que venían repitiéndose por parte de la doctrina —desde hace casi una década— en la cuestión imperiosa de primar la integración en la normativa que regula las situaciones jurídico-administrativas en las que se encuentran los inmigrantes en los distintos momentos de su proceso migratorio, dotando con ello de mayor protagonismo a las administraciones que tienen competencias directas sobre integración, acogida y prestación de servicios sociales. Utilizando las propias palabras de Irene Blázquez en las conclusiones de su artículo: “Asistimos pues al momento de iniciar la segunda fase, es decir, desarrollar tales estrategias públicas de manera coordinada. Y es precisamente en esta nueva etapa donde las CCAA, así como el resto de regiones europeas, se convertirán en actores principales de la misma sobre la base, por un lado, de los nuevos títulos competenciales y las funciones de tales entes en integración, y por otro, del contenido de los mencionados Principios Básicos Comunes esbozados en la Agenda Europea de Integración”.