



Servicio Andaluz de Empleo
CONSEJERÍA DE ECONOMÍA, INNOVACIÓN, CIENCIA Y EMPLEO



PROYECTO EUROEMPLO IN-EMPLEA

HACIA LA GESTIÓN INTEGRADA DE LA INMIGRACIÓN Y LA EXTRANJERÍA DESDE UNA PERSPECTIVA MULTINIVEL

UNA APROXIMACIÓN DESDE EL CASO DE ANDALUCÍA

JUAN CARLOS ANDREO TUDELA (Dir.)

INMACULADA MONTERO LOGROÑO

SILVIA PÉREZ RODRÍGUEZ

PILAR MORÁGUEZ BARCO

INMACULADA PÉREZ TORRES

Esta publicación ha sido posible gracias al programa Euroempleo cofinanciado por el Servicio Andaluz de Empleo y el Fondo Social Europeo.

I.S.B.N.: 978-84-616-1050-1

Impreso en España-Printed in Spain

Reservados todos los derechos. Ni la totalidad ni parte de este libro pueden 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 la Universidad de Pablo de Olavide.



ÍNDICE

PRESENTACIÓN . JUAN CARLOS ANDREO TUDELA	7
--	---

CAPÍTULO I. Marco Contextualizador de la inmigración

Planteamiento teórico y normativo de la inmigración.	
EQUIPO IN EMPLEA.	15
1. Contextualización de la inmigración en España y Andalucía	15
2. Gestión multinivel de la inmigración y la extranjería	41
3. La organización multinivel en el caso andaluz	49
Análisis comparativo de las reformas de Estatutos de Autonomía en inmigración.	
SANTIAGO YERGA COBOS.	55
1. Introducción	55
2. Condición de ciudadano de la Comunidad Autónoma	58
3. Objetivos y principios rectores de las políticas públicas de las Comunidades Autónomas.	60
4. Competencias en materia de inmigración	61
Análisis comparativo de las políticas públicas de integración de inmigrantes en cuatro CC.AA.	
LAURA GARCÍA JUAN.	65
1. Andalucía. El diseño institucional de los espacios de coordinación en materia de políticas migratorias.	67
2. Cataluña. Servicios de primera acogida y Programas públicos de acogida especializada.	70
3. Comunidad de Madrid. Centros de Participación e Integración de Inmigrantes (CEPI).	74
4. Comunidad Valenciana. Agencias de Mediación para la Integración y la Convivencia Social (AMICS)	78



La planificación de las políticas de inmigración en Andalucía	
ISRAEL ADÁN CASTILLA	81
1. Introducción.....	81
2. Competencias de la Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias.	81
3. Funciones de la Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias.	84
4. Los Planes Integrales para la Inmigración en Andalucía.	87
5. La gestión multinivel: los órganos de coordinación.	88

CAPÍTULO 2. METODOLOGÍA

Marco metodológico, técnicas e instrumentos	
EQUIPO IN EMPLEA.	93
1. Perspectiva prospectiva	93
2. Método Delphi	94
3. Seminarios investigativos.....	113

CAPÍTULO 3. LA GESTIÓN MULTINIVEL EN EXTRANJERÍA E INMIGRACIÓN EN ANDALUCÍA

Análisis de resultados	
EQUIPO IN EMPLEA.	127
1. Gestión multinivel.....	129
2. Reparto de competencias	140
3. Políticas de Integración	148
Estudio de caso de Cataluña	
EQUIPO IN EMPLEA.	157
1. Introducción	157
2. Marco competencial autonómico y políticas públicas regionales.	158



3. Marco normativo autonómico de Cataluña en materia de Inmigración	165
4. El aparato administrativo de gestión de las migraciones en Cataluña: su evolución	171
5. Contextualización de la implementación de la competencia en términos de gestión administrativa.	178
6. Conclusiones y aprendizajes para el caso de Andalucía.....	181

CAPÍTULO 4.

Conclusiones

EQUIPO IN EMPLEA.	189
1. Introducción.....	190
2. Marco competencial autonómico y políticas públicas regionales.	192
3. La gestión multinivel: hacia la buena gobernanza en materia migratoria en Andalucía.....	196

CAPÍTULO 5.

Propuestas

EQUIPO IN EMPLEA.	205
1. Propuestas genéricas.....	207
2. Propuestas específicas.....	211

BIBLIOGRAFÍA.....	227
-------------------	-----



ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE INTEGRACIÓN DE INMIGRANTES EN CUATRO CCAA

Laura García Juan

Jurista e investigadora experta en inmigración y extranjería

La inmigración en este país, como tema de debate, ha sufrido una importante estocada en los últimos tiempos. Las políticas de recorte derivadas de la profunda crisis económica que atraviesa España han afectado de lleno a este sector, siendo claros ejemplos de ello la supresión en 2012 del Fondo de Apoyo para la Acogida e Integración de los inmigrantes, vigente desde el año 2005, y el consiguiente cese voluntario del Presidente del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, Joaquín Arango Vila-Belda, que ejercía su cargo desde abril de 2010. Sin olvidar que las Comunidades Autónomas han sido muy recientemente convocadas por la Ministra de Empleo para la Conferencia Sectorial de Inmigración, concretamente el pasado 27 de junio⁹, algo tardíamente si consideramos que el Reglamento que desarrollaba las nuevas competencias en extranjería que asumieron las regiones en diciembre de 2009, entró en vigor hace ya un año.

Estas competencias o funciones son, en concreto, las de realizar y emitir los informes sobre integración social para los expedientes de arraigo y nacionalidad, los de esfuerzo de integración para las renovaciones de autorizaciones temporales y los de adecuación de vivienda para la reagrupación familiar. La realización de estos informes –y su obligada notificación a la Oficina de Extranjería correspondiente– hace imprescindible una perfecta coordinación entre los tres niveles administrativos intervinientes, a saber, Ayuntamientos, Comunidad Autónoma y Estado, máxime cuando se trata de funciones donde se imbrican cuestiones de extranjería con indicadores de integración. Actualmente, tal y como está redactada la Ley Orgánica de Extranjería y su Reglamento de desarrollo, resulta imposible entender

⁹ La anterior Conferencia Sectorial de Inmigración (la quinta), tuvo lugar el 22 de febrero de 2011.



un aspecto sin el otro, es decir, la buena consecución de una parte nada desdeñable de los expedientes de extranjería que tramita y resuelve la Administración central, depende de la actuación y decisión previa de la Administración autonómica o local.

Es cierto que la competencia en políticas de integración corresponde a las Comunidades, desde el momento en que son estas (la mayoría de ellas) las que han asumido competencias exclusivas en materias como la sanidad, la educación, el empleo, la vivienda y los servicios sociales. Pero no es menos cierto que si el Estado se ha atribuido un papel “armonizador” en materia de políticas de integración de inmigrantes –a la vista del artículo 2.ter de la Ley de Extranjería–, ahora no puede abandonar sus obligaciones dejando a la deriva a diecisiete organismos autonómicos¹⁰ que han visto incrementadas sus funciones casi al mismo tiempo que se han quedado sin asignación presupuestaria.

Contrasta el contenido de este precepto legal y su declaración de intenciones en cuanto a la necesidad de cooperación, colaboración y coordinación, con la inquietante falta de actividad en la actual Subdirección General de Integración de Inmigrantes (antes Dirección General), en comparación con la actividad frenética que se vivía en este mismo organismo público cuando formaba parte de una Secretaría de Estado en lugar de una Secretaría General, y dependía directamente de la Secretaría de Estado y no del Director General de Migraciones. Sin embargo, las Comunidades Autónomas siguen cumpliendo con su deber y realizando, como pueden, la labor que se les asignó.

Por ello es necesario recordar en este artículo algunos de los logros significativos a los que se había llegado en los pasados años, a nivel autonómico y local, en materia de políticas de integración de inmigrantes. Lo bien cierto es que se han hecho infinidad de cosas –con más o menos apoyos– en cada punto de nuestra geografía. Se había logrado un alto consenso y se había realizado un enorme esfuerzo para mejorar la coordinación entre todos los actores implicados. Los instrumentos de cooperación interadministrativa implementados habían alcanzado una continuidad y una entidad suficiente y se estaban aunando voluntades a todos los niveles.

El presente estudio se centra en los cuatro territorios que han soportado una mayor presión migratoria en España y que, por tanto, habrían recibido mayores recursos económicos por parte del Estado. El objetivo es poner en valor aquellos aciertos

¹⁰ Se entiende aquellos organismos que en cada Comunidad Autónoma han asumido competencias en coordinación de políticas de integración.



que han tenido los organismos autonómicos competentes en materia de políticas de integración a la hora de planificar su modelo de gestión pública y, en concreto, los instrumentos, herramientas, protocolos y estructuras administrativas cuya existencia y buen funcionamiento han destacado, a modo de “buena práctica”, por encima de otras Comunidades.

1. ANDALUCÍA. EL DISEÑO INSTITUCIONAL DE LOS ESPACIOS DE COORDINACIÓN EN MATERIA DE POLÍTICAS MIGRATORIAS

En el caso andaluz, el organismo responsable de la creación y gestión de las políticas de integración de extranjeros sigue siendo la Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias, que actualmente está adscrita a la Consejería de Justicia e Interior, pero que empezó perteneciendo a la Consejería de Gobernación¹¹, pasando por la de Empleo. Las funciones de esta Dirección General son, principalmente, el impulso y coordinación de las políticas públicas de las distintas Consejerías en atención a las consecuencias sociales de la realidad migratoria; la coordinación de las actuaciones que al respecto se aborden en los ámbitos sanitario, social, cultural, educativo y en cualquier otro ámbito de intervención sobre la realidad migratoria; la planificación de la actuación de la Administración de la Junta de Andalucía al respecto y la evaluación permanente de sus resultados; el fomento de la convivencia social, cultural y religiosa de todas las personas en Andalucía; el estudio de la evolución de la migración como realidad social y la coordinación de las actuaciones y las relaciones con otras Administraciones Públicas y la sociedad civil en lo referente a la incidencia de la realidad migratoria¹².

La Junta de Andalucía puso todo su empeño en la coordinación interadministrativa en materia de integración de inmigrantes, lo que se reflejó en su día en el hecho de adscribir esta materia competencial –de carácter eminentemente transversal– a la Consejería de Gobernación, marcando de este modo la diferencia con respecto al resto de territorios autonómicos.

¹¹ El Decreto 138/2000, de 16 de mayo, por el que se aprueba la Estructura Orgánica de la Consejería de Gobernación atribuía a este departamento la competencia sobre coordinación de políticas migratorias a través de la Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias.

¹² Estas son las atribuciones que le corresponden según el artículo 11 del Decreto 148/2012, de 5 de junio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Justicia e Interior (BOJA nº 115, de 13/06/2012).



El *Plan integral para la inmigración de Andalucía 2006-2009*, prorrogado hasta la fecha a falta de una posterior edición, contiene un importantísimo apartado que enfatiza este aspecto y lo hace destacar por encima de otros planes autonómicos. Lleva por título “Espacios de coordinación”, y explica pormenorizadamente el diseño institucional de los espacios de coordinación en materia de políticas migratorias en esta Comunidad. Se ceñirá este punto al estudio de la estructura administrativa tal y como se diseñó entonces, pues actualmente es posible afirmar que los numerosos cambios políticos y administrativos acontecidos, unido probablemente a la coyuntura de crisis económica, han “puesto el freno” al enfoque vanguardista y pionero al que Andalucía nos tenía acostumbrados en esta materia.

Los órganos de coordinación que componen dicha estructura son:

- La Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias, creada por el Decreto 138/2000, de 16 de mayo, y modificada por el Decreto 199/2004, de 14 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Gobernación.
- La Comisión Interdepartamental de Políticas Migratorias, como órgano de asesoramiento a la Administración de la Junta de Andalucía, ha venido funcionando durante estos años en dos ámbitos diferenciados, por un lado la Comisión política y, por otro, la Comisión técnica. Este órgano de coordinación fue creado por el Decreto 382/2000, de 5 de septiembre, y modificado por el Decreto 116/2005, de 3 de mayo. Sustituye a la Comisión Interdepartamental de Extranjería adscrita a la Consejería de Asuntos Sociales y, debido a la modificación de competencias que se realizó con posterioridad y que se plasmó en el Decreto 138/2000, hubo que adecuar su composición a las nuevas competencias.
- El Foro Andaluz de la Inmigración, creado por el Decreto 453/1996, de 1 de octubre, y modificado por el Decreto 55/2001, de 26 de febrero, tiene por objeto establecer un cauce de participación y debate de todos los agentes sociales implicados en el hecho migratorio, para promover la integración social de los inmigrantes de origen extranjero residentes en Andalucía. Es un órgano de consulta, representación y participación.

En el año 2001 se reformaron aquellos aspectos que pudieran contribuir a mejorar el cumplimiento de los fines de este órgano y se puso en marcha un nuevo mandato. Como consecuencia de la nueva distribución de competencias entre Consejerías, que se produjo en el año 2000, se llevó a cabo la reforma de su regulación, que cambió su denominación y afectó fundamentalmente a su composición.



Siendo éstas las estructuras más consolidadas, existen además otros espacios e instrumentos que han sido utilizados en casos particulares y promovidos según la naturaleza y objeto del proceso de trabajo que origina la necesidad de coordinación entre los actores. El Plan Integral distingue entre el ámbito local y provincial:

- En el ámbito local encontramos las Comisiones Bilaterales de Seguimiento de Convenios entre las Corporaciones Locales y la Junta de Andalucía. Esta fórmula ha sido esencial en la estrategia seguida, y ello desde el momento en que las políticas de integración de inmigrantes se han encuadrado en los Planes Provinciales de Políticas Migratorias, donde las Corporaciones Locales han supuesto un elemento esencial de dinamización.
- En el ámbito provincial, los coordinadores provinciales cumplen un importante papel en la organización del entramado administrativo. Durante un tiempo estas Coordinaciones provinciales se han ubicado en las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Empleo de cada una de las ocho provincias andaluzas. Estos representantes, a su vez, integraban la Comisión Intraprovincial, donde los distintos coordinadores de Políticas Migratorias analizaban y coordinaban sus actuaciones. De esta manera se ha procurado evitar la promoción de modelos de integración a distintas velocidades, más allá de las singularidades del territorio donde se aplicaban las políticas.

Los Planes Provinciales de Inmigración han pretendido ser una solución a la necesidad de respuestas, acorde con los ámbitos de gestión de los programas y medidas que desarrolla la Junta de Andalucía en la mayoría de sus actuaciones. Andalucía cuenta con una distribución desigual del hecho migratorio, realidad que necesita respuestas concretas que permitan resolver los problemas en cada territorio. Estos planes han contado con un marco de referencia común, definido y estable, que es el II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía 2006-2009, y de cuyo sucesor seguimos a la espera.

Los Foros Provinciales de Inmigración, en consonancia con los planes provinciales, han sido espacios de participación para todos los actores sociales representativos en las provincias. Hay que resaltar que, aunque en la actualidad no tengan actividad alguna, su puesta en marcha supuso un gran logro y un importante avance en la coordinación de todos los órganos implicados.

Cabe destacar otro aspecto importante en la gestión de las políticas públicas de integración de inmigrantes en esta Comunidad, y está directamente relacionado con el principio de transparencia en la información. Transcribo a continuación un



Servicio Andaluz de Empleo
CONSEJERÍA DE ECONOMÍA, INNOVACIÓN, CIENCIA Y EMPLEO



Unión Europea
Fondo Social Europeo

párrafo del II Plan Integral: “Como conclusión, queremos apuntar que entendemos que la información es un agente creativo y que su tratamiento y difusión permiten a todas las partes dar respuestas más acordes con los contextos donde se articula el fenómeno migratorio. La Junta de Andalucía, consciente de que un fenómeno como el migratorio necesita un tratamiento correcto, fiable, eficaz y objetivo, gestionará la información generada, trasladándola a los espacios donde se puedan tomar decisiones al respecto. Un principio como el de transparencia deberá imperar a lo largo de toda la vigencia del II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía”.

Un claro ejemplo de la aplicación rigurosa de este principio lo encontramos en el contenido del apartado “Políticas Migratorias” de la página web de la Consejería de Justicia e Interior. Además de ser la web más completa y sistemática de todas las Comunidades Autónomas en esta materia, es en la única donde se han hecho públicos algunos documentos a los que, en otras autonomías, resulta complicado tener acceso. Sirvan de ejemplo los sucesivos Planes de Acción autonómicos del Fondo de Apoyo para la acogida e integración de inmigrantes, cuyo Manual de instrucciones ha sido publicado en este sitio, año tras año, desde 2005.

2. CATALUÑA. SERVICIOS DE PRIMERA ACOGIDA Y PROGRAMAS PÚBLICOS DE ACOGIDA ESPECIALIZADA

Para contextualizar correctamente la evolución producida en Cataluña, es preciso recordar que fue ésta la primera Comunidad Autónoma que institucionalizó la inmigración como materia competencial. El artículo 138 de su Estatuto de Autonomía (EAC)¹³ –y su indiscutible trascendencia política e institucional– ha supuesto un punto y aparte en la concepción y avance de todo lo que concierne a la gestión de las políticas públicas de integración de inmigrantes en España y en sus diferentes territorios autonómicos.

Cataluña fue la primera Comunidad que puso “negro sobre blanco” el candente tema de qué es lo que ocurre cuando las competencias sectoriales afectan a las personas inmigrantes y hasta qué punto las CCAA invaden o no competencias exclusivas del Estado, en atención al título genérico derivado del art. 149.1.2ª CE. Pero la enorme polémica que suscitaron esta y otras cuestiones, fue definitivamente zanjada por

¹³ Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (BOE nº 172, de 20/07/06).



el Tribunal Constitucional en su Sentencia 31/2010, de 28 de junio¹⁴, que ratificó en toda su extensión el contenido del mencionado precepto estatutario.

Lo que se hizo con la inclusión y extensa redacción del artículo 138 del EAC fue, en puridad, plasmar las consecuencias competenciales de diversos títulos autonómicos sobre el fenómeno de la inmigración. En primer lugar, el reconocimiento de que las políticas de integración competen a la Comunidad Autónoma en virtud de los títulos sectoriales que tiene atribuidos. En segundo lugar, reflejar un hecho constatable, y es el de que la participación en la fijación del contingente de trabajadores extranjeros (ahora *gestión colectiva de contrataciones en origen*) está reconocida para todas las CCAA en la propia Ley Orgánica de Extranjería, si bien a Cataluña le han sido expresamente transferidas funciones más concretas en la gestión y tramitación de los expedientes. Y por último, en cuanto a las autorizaciones iniciales de trabajo, aunque ciertamente suponen un cambio en el reparto competencial, el Tribunal Constitucional dejó claro que esta competencia deriva de la atribución autonómica sobre ejecución laboral.

La organización administrativa de la gestión migratoria de la Generalitat empezó ya a construirse en 1992. Aquel año se creó la Comisión Interdepartamental de Inmigración para el seguimiento y coordinación de actuaciones en esta materia. De acuerdo con las funciones y tareas desarrolladas por dicha comisión, el 28 de septiembre de 1993 el Gobierno aprobó el primer Plan interdepartamental de inmigración, que fue seguido del segundo, y posteriormente del Plan de ciudadanía e inmigración 2005-2008 y del vigente 2009-2012.

A lo largo de los años posteriores, este sistema fue evolucionando y actualizándose mediante distintos decretos, entre los que cabe destacar el Decreto 293/2000, de 13 de julio, por el que se crea la Secretaría para la Inmigración, surgiendo por primera vez un órgano específico para la gestión de las políticas migratorias y que en aquel momento se adscribió al Departamento de la Presidencia¹⁵.

¹⁴ 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.

¹⁵ Actualmente es la Dirección General para la Inmigración, adscrita al Departamento de Bienestar Social y Familia, el órgano encargado de coordinar las actuaciones de los departamentos de la Generalitat y de los entes locales en materia migratoria y de proponer los criterios sobre flujos migratorios, entre otras funciones.



Servicio Andaluz de Empleo
CONSEJERÍA DE ECONOMÍA, INNOVACIÓN, CIENCIA Y EMPLEO



Cataluña articula hoy sus instituciones migratorias y sus mecanismos de generación de políticas públicas de integración de inmigrantes en la *Ley 10/2010, de 7 de mayo, de Acogida de las personas inmigradas y de las regresadas a Cataluña*¹⁶. Esta normativa autonómica deriva, precisamente, de una de las competencias recogidas en el art. 138.1 EAC, la del establecimiento por ley de un marco de referencia para la acogida e integración de las personas inmigradas. Se trata de la segunda Comunidad que promueve una ley de estas características, siendo la primera la Comunidad Valenciana con su *Ley de Integración de las personas inmigrantes*¹⁷, publicada en diciembre del año 2008.

Hay que resaltar que en el preámbulo de la Ley de Acogida catalana no se descarta una futura ley de integración, distinguiendo este concepto del de “acogida” y advirtiendo que no es su pretensión relacionar los derechos de cada ámbito sectorial (educación, salud, enseñanza lingüística, trabajo, etc.), sino que se limita a regular el derecho sectorial que le es propio, esto es, el derecho a recibir un servicio de acogida en los términos y contenidos que en ella se definen.

Es probable que la palabra *acogida* empezara a ser utilizada institucionalmente con ocasión del debate parlamentario de una Proposición de ley sobre la creación, en 2002, de una Carta de acogida para las personas recién llegadas a Cataluña, siendo considerada como compromiso de gobierno en el Plan de gobierno 2004-2007 y tomando forma con el Plan de ciudadanía e inmigración 2005-2008. Tal y como la define la propia ley, la acogida no debe entenderse como el proceso de integración completo, sino como la primera etapa de un proceso que dura varios años y que en muchos casos va más allá de la obtención de la nacionalidad o de la segunda o tercera generación. Los servicios de acogida que crea esta Ley no pretenden alcanzar la totalidad de las necesidades personales y sociales de los destinatarios, ni las de la primera etapa, las de la acogida *per se*, ni las de las etapas posteriores. Los servicios de acogida deben coexistir con el resto de posibilidades, como por ejemplo servicios sociales, viviendas de inclusión, inserción socio-laboral, educación, asistencia sanitaria, etc.

Pese a que el Decreto que desarrollará la Ley de Acogida está actualmente en fase de tramitación parlamentaria, Cataluña avanza ya en su despliegue con un presupuesto muy inferior al de los pasados años.

¹⁶ Ley 10/2010, de 7 de mayo, de Acogida de las personas inmigradas y de las regresadas a Cataluña (BOE nº 139, de 08/06/10).

¹⁷ Ley 15/2008, de 5 de diciembre, de integración de las personas inmigrantes en la Comunitat Valenciana (BOE nº 9, de 10/01/09).



Esta Ley crea, dentro del Servicio de acogida, el Servicio de primera acogida, y se pronuncia sobre quiénes son los titulares a los que se garantiza el derecho de acceso. En concreto, lo son las personas extranjeras (inmigradas, solicitantes de asilo y refugiadas), las apátridas y las regresadas a Cataluña, pero solo a partir del momento de su empadronamiento. También lo son las personas que todavía no se hallan en territorio catalán, desde el momento en que obtienen una autorización administrativa de residencia o estancia para un periodo superior a noventa días. Se considera que la exigencia de empadronamiento es coherente con la propia obligación de los ciudadanos de empadronarse, a partir de cuyo momento son vecinos y pueden exigir la prestación de los servicios derivados de las competencias propias de los municipios¹⁸.

La competencia de la Generalitat para la regulación de un servicio de este tipo se basa en diversos títulos en que la competencia es exclusiva. El primero es la competencia exclusiva en materia de primera acogida de las personas inmigradas, fijada por la letra a) del artículo 138.1 EAC. Pero también deriva de otras competencias exclusivas tales como la del uso del catalán o la de servicios sociales.

Además del Servicio de primera acogida, integran el Servicio de acogida los Programas públicos de acogida especializada. Estos no requieren ningún derecho de acceso específico, sino que se trata de adaptar la oferta de determinados servicios a las particularidades de algunos usuarios. Los programas de acogida especializada no suponen la creación de una red paralela a los itinerarios informativos y formativos ordinarios, pues siempre que sea posible las personas destinatarias de los programas deben integrarse en la oferta común de recursos, equipamientos, proyectos, programas y servicios.

Una figura fundamental para desarrollar el Servicio de primera acogida es la del Agente de Acogida. Actualmente hay unos ochenta de ellos prestando sus servicios en diversos Ayuntamientos y Consejos comarcales, encontrándose actualmente en proceso de formalización la concreción de sus funciones profesionales.

La Ley estatal de Extranjería y su reglamento de desarrollo atribuyen a las CCAA la función de elaborar y notificar los informes que acreditan la integración del extranjero en diversas fases de su proceso migratorio (obtención de la autorización de residencia por razones de arraigo, reagrupación familiar, renovación de autoriza-

¹⁸ La exigencia de empadronamiento se introduce también porque se estima que la posibilidad de prestar un nuevo servicio público a las personas extranjeras sin empadronar, no es el mejor camino para disminuir el número de situaciones de irregularidad administrativa.



Servicio Andaluz de Empleo
CONSEJERÍA DE ECONOMÍA, INNOVACIÓN, CIENCIA Y EMPLEO



Unión Europea
Fondo Social Europeo

ciones temporales y obtención de la nacionalidad española). Asimismo establece la posibilidad de que el Gobierno autonómico delegue en los Ayuntamientos de su territorio la competencia para la realización de algunos de estos informes. Concretamente la Generalitat de Cataluña optó por no delegar estas funciones, pero firmó un documento con las dos asociaciones municipalistas catalanas¹⁹ por el que los Consistorios locales realizarían estos informes y los remitirían al órgano competente del Departamento de Bienestar Social y Familia para su aprobación. También se establecía que un grupo de trabajo de la Comisión Mixta Paritaria Generalitat-Entes locales, prevista en la Ley de Acogida, debería fijar los criterios comunes de interpretación.

Pues bien, la acreditación por haber participado en el Servicio de acogida tiene eficacia en estos procedimientos administrativos de extranjería, de acuerdo con la legislación catalana vigente. Algunas de las medidas establecidas en el apartado 41.1 del *Pacte Nacional per a la Immigració*²⁰ de diciembre de 2008, disponían ya entonces la necesidad de impulsar la participación de la Generalitat en la determinación de los hechos relativos a la integración y en la acreditación de dichos hechos en los casos en que la normativa lo requiriera. El Pacto considera herramientas básicas para la integración el conocimiento de la sociedad de acogida, la inserción laboral y el conocimiento lingüístico.

3. COMUNIDAD DE MADRID. CENTROS DE PARTICIPACIÓN E INTEGRACIÓN DE INMIGRANTES (CEPI)

El vigente *Plan de Integración 2009-2012 de la Comunidad de Madrid* es el documento que enmarca las políticas de la administración regional dirigidas a la integración de la población inmigrante. Se trata del tercer plan de estas características. El anterior Plan de Integración 2006-2008 surge en un momento en que la administración regional había tomado la decisión de implementar medidas específicas para facili-

¹⁹ 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.

²⁰ El Pacte Nacional per a la Immigració fue firmado el 19 de diciembre de 2008 por el Gobierno de Cataluña, la mayoría de partidos políticos con representación parlamentaria, las principales entidades municipalistas, los agentes económicos y sociales y las entidades representadas en la Mesa de Ciudadanía e Inmigración. El 21 de marzo de 2012 ha sido revisado por su Comisión de seguimiento en un documento de consenso.



tar la acogida de la población inmigrante, con la aparición de la nueva Consejería de Inmigración y Cooperación. De esta Consejería dependía entonces la Agencia Regional para la Inmigración y la Cooperación creada por la Ley 4/2005, de 14 de diciembre²¹.

En marzo de 2010, con la reestructuración de las Consejerías, las competencias en materia de inmigración fueron trasladadas, temporalmente, a una Viceconsejería de la Consejería de Mujer, Empleo e Inmigración, pasando finalmente en 2011 la actual Viceconsejería de Inmigración y Cooperación a formar parte de la Consejería de Asuntos Sociales. Dependen de ella el Observatorio de la Inmigración y dos Direcciones Generales, la de Cooperación al Desarrollo y la de Inmigración. Esta última la conforman, a su vez, la Subdirección General de Programas de Integración y la Subdirección General de Centros de Atención a inmigrantes e informes de integración, siendo este departamento el encargado de la coordinación, gestión y control de las actividades de los centros adscritos, a saber, los Centros de Atención Social de Inmigrantes (CASI)²², la Escuela de Profesionales de Inmigración y Cooperación (EPIC) y los Centros de Participación e Integración de Inmigrantes (CEPI).

En estos últimos se centrará la explicación que sigue por su indudable interés, al ser recursos dispuestos por la Comunidad de Madrid para promover la integración de los inmigrantes, absolutamente novedosos y pioneros en España y en Europa, y por ser un rotundo ejemplo de buena práctica como han demostrado sus resultados a lo largo de estos años.

Tanto en la EPIC como en los CEPI el gobierno regional ha optado, para su implantación, por un modelo de colaboración del sector público con la sociedad civil y sus organizaciones. La Consejería de Asuntos Sociales elabora los pliegos administrativos y técnicos del centro en cuestión, lo saca a concurso y hace la adjudicación final de la gestión entre las entidades que presentan sus proyectos en atención a unos criterios de puntuación previamente establecidos.

²¹ El organismo autónomo *Agencia Regional para la Inmigración y la Cooperación* fue extinguido por el Decreto 94/2011, de 30 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se extingue el Organismo Autónomo Administrativo Agencia Regional para la Inmigración y la Cooperación.

²² Los últimos CASI han cerrado en 2012 (dos en Madrid, uno en Galapagar y uno en Getafe). En 2006 llegaron a haber diecinueve centros.



Servicio Andaluz de Empleo
CONSEJERÍA DE ECONOMÍA, INNOVACIÓN, CIENCIA Y EMPLEO



Unión Europea
Fondo Social Europeo

Los Centros de Participación e Integración de Inmigrantes²³ son espacios de acogida y encuentro entre diferentes culturas. También han sido definidos como “lugares de encuentro para los nuevos madrileños y los de siempre, en donde pueden tener acceso a diversas actividades como cursos de formación, asesoría jurídica, talleres de búsqueda y mejora de empleo, variados programas culturales y actividades deportivas.” Un enunciado más técnico los define como “recursos públicos de acceso directo que representan a diferentes nacionalidades y tienen como finalidad la promoción del bienestar y la calidad de vida de la población inmigrante y autóctona, a través de actuaciones que favorezcan procesos de formación y convivencia que contribuyan al conocimiento mutuo, el respeto y la tolerancia.”

Actualmente hay diecisiete CEPI, el primero de los cuales se inauguró en el año 2006, cinco en las localidades de Leganés, Coslada, Alcalá de Henares, Majadahonda y San Sebastián de los Reyes y doce en el municipio de Madrid. Sus nombres son: Centro Hispano Boliviano, Centro Hispano Colombiano, Centro Hispano Rumano I y II, Centro Hispano Colombiano de Villaverde, Centro Hispano Ecuatoriano I y II, Centro Hispano Africano, Centro Hispano Peruano, Centro Hispano Centroamericano, Centro Hispanoamericano, Centro Hispanoamericano Sur, Centro Hispano Dominicano, Centro Hispano Marroquí, Centro Hispano Búlgaro, Centro Hispano Paraguay y Centro Hispano Ucraniano²⁴.

La nomenclatura utilizada para la denominación de cada centro constituyó un tema debatido al principio, pues parecía que “chocaba” frontalmente con la propia filosofía no excluyente del proyecto, siendo que dos de sus principales objetivos son el de promover el conocimiento y difusión de las diferentes culturas y el de facilitar el encuentro, la participación y el intercambio de experiencias entre el colectivo inmigrante y la población autóctona. Sin embargo, lo único que vincula la denominación del Centro con su población de referencia es que el equipo humano a cargo del CEPI debe extremar su atención para con las necesidades y prioridades específicas de la misma, lo que les obliga a mantener una excelente relación de colaboración con las asociaciones de inmigrantes de las nacionalidades concernidas, con las misiones diplomáticas y con las instituciones u otros organismos vinculados a los países de procedencia. Asimismo, cada CEPI debe promover la imagen

²³ La información sobre los CEPI ha sido facilitada por Lucía Herranz Contreras, coordinadora del Área de integración de la EPIC, y corresponde a un trabajo que actualmente realiza para wikipedia.

²⁴ Puede obtenerse información detallada sobre cada uno de los Centros, su ubicación, datos de contacto y actividades programadas en el portal de integración y convivencia “Inmigramadrid” de la Comunidad de Madrid, en la página web www.madrid.org.



del país o región que le da nombre, resaltando sus valores culturales, artísticos, humanos y de todo tipo, con el objetivo de lograr que la sociedad madrileña tenga una percepción más positiva de las comunidades de inmigrantes que la integran.

Cabe resaltar que uno de los indicadores de la buena labor de un CEPI lo constituye, precisamente, el porcentaje de usuarios españoles y de otras nacionalidades –diferentes a la de referencia– que participan en sus actividades. Están concebidos y funcionan como lugares de encuentro, como espacios para “tejer” vínculos personales, construir proyectos de equipo, traspasar las barreras de los estereotipos y las ideas preconcebidas, para encontrarse con el otro, con su personalidad, sus emociones y su trayectoria.

Recientemente ha sido incorporada una nueva función a los CEPI, y es la realización de la entrevista y posterior elaboración de los informes de integración social para aquellos extranjeros que desean tramitar una solicitud de autorización de residencia temporal por razones de arraigo, y también de los informes de adecuación de vivienda para la primera reagrupación familiar y sus renovaciones. Asimismo, deben realizar los informes sobre esfuerzo de integración (que podrán aportar los interesados en las solicitudes de renovación de sus autorizaciones de residencia temporal) y los informes de integración para los expedientes de nacionalidad.

También son los CEPI los que imparten los cuatro Módulos del Programa “Conoce tus Leyes”, cuya realización es obligatoria (desde el 1 de febrero de 2012) para poder obtener los informes sobre esfuerzo de integración y arraigo en sentido favorable. En todo caso, únicamente realizarán los CEPI aquellos informes que soliciten los extranjeros que se encuentren empadronados en el municipio de Madrid, pues el resto ha de acudir a solicitarlos al Ayuntamiento del municipio correspondiente.

En definitiva, los CEPIS –entendidos como espacios públicos multifuncionales con fines sociales no vinculados al consumo–, han demostrado ser un recurso novedoso que responde con eficacia a los múltiples parámetros relacionados con los procesos de integración, tanto de inmigrantes como de autóctonos, actuando de forma bidireccional y promoviendo el ejercicio de los derechos y la asunción de las obligaciones ciudadanas, facilitando la posibilidad de participar en la vida económica, social, cultural y civil de todos los vecinos y estimulando, entre todos, el conocimiento y el respeto por las normas y los valores fundamentales de la sociedad de acogida. Todo ello convierte a los nuevos ciudadanos en partícipes activos de su proceso de integración, sin tener que renunciar a su propia identidad y contando con la aportación y el beneficio de la población de acogida.



4. COMUNIDAD VALENCIANA. AGENCIAS DE MEDIACIÓN PARA LA INTEGRACIÓN Y LA CONVIVENCIA SOCIAL (AMICS)

El modelo de integración de inmigrantes de la Comunidad Valenciana ha sido destacado como ejemplo de buena práctica, en materia de cooperación interadministrativa, en la Agenda Europea para la Integración de los nacionales de Terceros países²⁵ con el siguiente texto: “The Region of Valencia has a legal framework providing for the active cooperation between a range of actors for the integration of newcomers. In addition, a ‘Pact for Immigration’ has been signed between the regional government, trade unions and the employers’ association to manage diversity in the workplace and encourage the active participation of migrant workers, and a ‘Local Pact for Integration’ brings together public authorities from the local, provincial and regional level to boost cooperation and ensure coherence of the actions developed in different areas to support integration”.

La idea de crear las Agencias AMICS, nomenclatura que tiene un doble significado, pues en su traducción al castellano significa “amigos”, surge a raíz del Pacto Valenciano por el Crecimiento y el Empleo (PAVACE) para el periodo 2001-2006, según el cual, uno de los programas incluidos en el Plan Valenciano de Integración para las personas inmigrantes era el impulso, por parte de la Administración, de “una serie de actuaciones conducentes a garantizar la integración social, lingüística, educativa y cultural tanto del alumnado en edad de escolarización obligatoria como de personas adultas”.

Es importante tener en cuenta, para explicar el notable impulso que estas oficinas han recibido en los últimos años, la reestructuración de las diferentes Consejerías que integran la Generalitat Valenciana, que se produce, tras las elecciones autonómicas de mayo de 2007, con la publicación del Decreto 92/2007²⁶, el cual dedica el Título XV a la entonces recién inaugurada Consejería de Inmigración y Ciudadanía.

La Consejería de Inmigración y Ciudadanía, a través de la Dirección General de Inmigración, aprobó el 18 de julio de 2008 el Plan Director de Inmigración y Convivencia 2008-2011, el cual desarrolla toda una serie de medidas para la

²⁵ [COM(2011) 455 final, Bruselas 20/07/2011].

²⁶ Decreto 92/2007, de 6 de julio, del Consell, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Presidencia y de las Consellerías de la Generalitat (DOGV nº 5551, de 9 de julio), modificado por el Decreto 122/2008, de 19 de septiembre (DOGV nº 5854, de 22 de septiembre).



promoción de la integración de la población inmigrante con las que se pretende la normalización de los servicios ofrecidos desde las distintas instituciones, basándose en los principios de prevención, coordinación, transversalidad y cooperación administrativa. Entre sus objetivos generales destacan el de incrementar la participación de la Administración autonómica valenciana en la gestión de determinadas áreas competencia de la Administración General del Estado; el de mejorar la coordinación entre la Generalitat y las entidades locales en materia de inmigración; y el de conseguir un funcionamiento ágil y eficaz de la red de Agencias AMICS.

Las Agencias AMICS son consideradas como “instrumento clave” para impulsar la integración de los inmigrantes en la Comunidad Valenciana, que con un 16,2% de población extranjera, ocupa el tercer puesto en el ranking, detrás de Cataluña y Madrid. En esta Comunidad se da la circunstancia especial de que el 55% de la población extranjera empadronada es originaria de algún país de los 26 que, junto con España, conforman la Unión Europea. Las 113 Oficinas que actualmente hay en funcionamiento prestan sus servicios a todo ciudadano que requiera de ellos, sea autóctono o extranjero, comunitario o extracomunitario, con independencia de los motivos que le hubieren llevado a establecerse en este territorio.

Estas Agencias se encuentran reguladas en la Ley 15/2008, de 5 de diciembre, de Integración de las personas inmigrantes en la Comunitat Valenciana, así como en el Decreto 93/2009, de 10 de julio²⁷, y son definidas como “oficinas locales de información, mediación, asesoramiento y orientación para el colectivo inmigrante, con el fin de facilitar el conocimiento y puesta a disposición de los recursos que la administración y otras entidades disponen en la materia”.

Para extender la red de Agencias AMICS por todo el territorio ha sido imprescindible contar con las corporaciones locales como administraciones más próximas a los lugares de residencia o trabajo de la población inmigrante, y ha sido precisamente la participación y la plena implicación de los entes locales lo que ha redundado en favor del desarrollo de actuaciones que benefician la integración de este colectivo. Con esa finalidad, la actual Dirección General de Integración y Cooperación, integrada ahora en la Consejería de Justicia y Bienestar Social, ha venido impulsando anualmente una convocatoria de ayudas económicas al objeto de colaborar con aquellas entidades locales que, coordinadamente con dicha Dirección General, prevean la creación y puesta en marcha en su ámbito territorial de una Agencia de

²⁷ 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).



Mediación para la Integración y la Convivencia Social, así como para la financiación de gastos corrientes. De esta manera, se ha conseguido configurar esta red como un instrumento que posibilita la unificación y concentración de los servicios de información, orientación, mediación y asesoramiento, y que hasta el momento eran prestados de manera dispersa desde diferentes entidades, organizaciones sociales y administraciones públicas.

Entre las obligaciones que adquieren los Ayuntamientos que accedan a estas ayudas está la de mantener en funcionamiento la Agencia durante un periodo de diez años, dotarla del personal necesario para la correcta prestación de los servicios, asegurar su debida colaboración con la Consejería de Justicia y Bienestar Social y facilitar las actuaciones de comprobación, seguimiento e inspección por parte de la Dirección General de Integración, al objeto de conocer cualquier aspecto de la aplicación de las cantidades objeto de subvención.

Cada Agencia, por tanto, se adscribe y depende orgánicamente de la entidad local en cuyas instalaciones se encuentre ubicada –la cual también determinará su estructura y funcionamiento– y será coordinada por la Dirección General de Integración y Cooperación. Además, deben dotarse de un reglamento de régimen interior que regule su organización, gestión y funcionamiento, pero siempre en el marco del Reglamento general y tienen la obligación de remitir anualmente a la Dirección General una memoria de actividades y cualquier informe que ésta les requiera sobre la prestación del servicio.

El personal que atiende al público en las Agencias –que ha de tener, como mínimo, la cualificación de diplomado universitario o equivalente– depende exclusivamente de la entidad local, la cual debe informar a la Dirección General de los cambios que se produzcan, y su financiación será compartida entre ambos organismos públicos.

En muchas de estas Agencias se imparte, a su vez, el Programa voluntario de comprensión de la sociedad valenciana Escuela de Acogida, recogido en el Título II de la Ley 15/2008, bajo el enunciado “Del Compromiso de integración” y desarrollado en el Decreto 93/2009. Se trata de cuatro Módulos lectivos de diez horas cada uno cuya realización es obligatoria para la obtención de los informes sobre esfuerzo de integración y para aquellos que quieran incorporar un informe positivo a su expediente de nacionalidad.