

Fundación Seminario de Investigación para la Paz

**Inmigración e integración social en Aragón:
La participación y la colaboración de las
administraciones públicas**

Fernando García Fernández

Nº 4

Diciembre 2013



Fundación
Seminario
de Investigación
para la Paz

**Inmigración e integración social en Aragón:
La participación y la colaboración de las
administraciones públicas**

Fernando García Fernández

Nº 4

Diciembre 2013

Edición:
Fundación Seminario de Investigación para la Paz
Paseo de la Constitución, 6
50008 Zaragoza
Tel: + 34 976 217 215
www.seipaz.org

ISSN 2340-7255
Depósito Legal: Z 1336-2013

RESUMEN

A partir del comienzo de este siglo XXI, se ha producido un gran incremento del número de personas extranjeras que han acudido a España y más concretamente a Aragón, para desempeñar un trabajo.

Para lograr la integración social entre estas personas y las sociedades de acogida, las administraciones públicas han acudido a diversos mecanismos de colaboración y han generado normas nuevas y planes que buscaban la participación para que esa integración social sea real y efectiva.

ABSTRACT

From the beginning of this 21st century, occurred a great increase in the number of foreigners who have come to Spain and more specifically to Aragon, to perform a job.

To achieve the social integration between these people and the host societies, public administrations have gone through various mechanisms of collaboration and have created new standards and plans that aimed for the participation in order to make social integration real and effective

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	7
1.- ANÁLISIS DE LOS CAUCES DE PARTICIPACIÓN QUE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS HAN ESTABLECIDO PARA CONSEGUIR LA INTEGRACIÓN SOCIAL DE LA INMIGRACIÓN	13
1.1. CUESTIONES NORMATIVAS	13
1.2. CUESTIONES COMPETENCIALES	18
1.3. LA COORDINACIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS	22
2.- LOS PLANES ESTRATÉGICOS EN MATERIA DE INTEGRACIÓN SOCIAL DE LA INMIGRACIÓN	27
2.1. LA SITUACIÓN EN EUROPA	27
2.2. LA SITUACIÓN EN ESPAÑA.....	33
2.3. LA SITUACIÓN EN ARAGÓN	39
2.4. LA SITUACIÓN EN LA CIUDAD DE ZARAGOZA	47
A MODO DE CONCLUSIONES	49
BIBLIOGRAFÍA	51

INTRODUCCIÓN

En el año 2002, el Seminario de Investigación para la Paz de Zaragoza publicó el trabajo de Federico Abizanda y Manuel Pinós sobre *La inmigración en Aragón*, con datos recogidos que comprenden hasta el año 2000. En ese trabajo, ya aparecían diversas «Reflexiones para la convivencia entre las personas inmigrantes y la sociedad aragonesa», que luego han sido desarrolladas por la normativa jurídica y por los Planes de integración.

Se recogía que «integración no es asimilación, ya que deben respetarse las diversidades culturales, las cuales también deben respetar los Derechos Humanos». La inmigración no debe entenderse solamente como algo mercantil o laboral, sino como integración y participación social, tanto entre las personas que vienen de otros países, como entre estas y la comunidad donde van a desarrollar su vida cotidiana.

Como elementos importantes de integración aparecen la libertad de residencia y de circulación y el acceso al trabajo, pero, al regular estos temas en los artículos 19 y 35 de la Constitución española de 1978, se indica que solo pueden ser ejercidos por los españoles, lo cual puede generar situaciones de discriminación.

Se trata de buscar la riqueza de las diferencias, evitando miedos y rechazos para mantener una diversidad social a pesar de los posibles conflictos, y de facilitar el encuentro entre las personas, relativizando cada identidad para que todos podamos crecer en un marco de convivencia y de diversidad.

Entre los años 2000 y 2013, se han producido cambios en la situación económica de Aragón y de España, en la normativa aplicable y en los instrumentos que las Administraciones han puesto en marcha para la integración de las personas inmigrantes.

Este proyecto de investigación tratará de describir las novedades relacionadas con las personas inmigrantes que se encuentran en Aragón y las actuaciones que llevan a cabo las Administraciones Públicas para conseguir la integración social de los extranjeros en España, tal como se recoge en la denominación de la Ley Orgánica (en adelante L.O.) 4/2000, en sus posteriores reformas y en la normativa que la desarrolla.

Siguiendo a Eliseo Aja, que ha realizado la introducción del libro *Veinte años de inmigración en España. Perspectivas jurídica y sociológica (1985-2004)*, Fundación CIDOB, 2006, y luego ha escrito el libro *Inmigración y democracia*, Alianza Editorial, 2012, se puede establecer la siguiente evolución de las principales normas españolas desde el año 2000 hasta el año 2011:

1.^a- *Aprobación de la L.O. 4/2000 de 11 de enero, donde aparece la referencia a la integración social de los extranjeros, aunque se conoce más como «Ley de Extranjería». Este primer texto se aprobó en las Cortes Generales con el acuerdo de los partidos políticos, excepto el Partido Popular, que estaba en el Gobierno.*

2.^a- *Tras las elecciones generales de 12 de marzo de 2000, en las que el Partido Popular obtiene la mayoría absoluta, se aprueba la L.O. 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la L.O. 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Aunque se mantuvo la estructura general de la L. O. anterior, se recogieron ciertas restricciones en relación con algunos derechos, que luego fueron anuladas por el Tribunal Constitucional en el año 2007.*

3.^a- *La citada legislación se desarrolla por medio de un Reglamento, aprobado por el Real Decreto 864/2001, de 20 de julio, texto que fue anulado en parte por el Tribunal Supremo en el año 2003, lo cual originó la aprobación de una nueva*

L.O. 14/2003, de 20 de noviembre, de reforma de la L.O. 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por la L.O. 8/2000, de 22 de diciembre.

4.ª- Al cambiar el Gobierno después de celebrarse las elecciones generales de 14 de marzo de 2004, en lugar de volver a reformar la L. O., se elabora un nuevo Reglamento por medio del Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la L.O. 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

5.ª- A partir del año 2005, se aprueban diversas Directivas Europeas, se aprueba el Tratado de Lisboa, donde aparece la inmigración como una competencia compartida de la Unión Europea, se dictan las Sentencias del Tribunal Constitucional del año 2007 y se aprueban nuevos Estatutos de Autonomía (Cataluña, Aragón, Andalucía, Comunidad Valenciana), que regulan cuestiones de inmigración, relacionadas con materias laborales y de servicios sociales.

6.ª- Para recoger todos estos cambios, se aprueba la L.O. 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la L.O. 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social; y el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la L.O. 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por L.O. 2/2009, que es la normativa que aparecerá en posteriores apartados.

Además de esta normativa, durante estos años (2000-2011) en España se han aprobado diversos Planes de Integración. El primero fue el Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración, conocido como Plan GRECO, que tuvo vigencia entre los años 2001 y 2004, aunque sin demasiadas propuestas concretas y con escasa financiación. Durante este tiempo, se aprueban planes de integración en diversas Comunidades Autónomas (Andalucía, Baleares, Canarias, Cataluña, Madrid, Murcia y Navarra, especialmente) con una serie de medidas concretas buscando la normalización al aplicar los servicios públicos generales, la equiparación de derechos y deberes y las aportaciones multidisciplinarias, tanto de los distintos Departamentos autonómicos, como de las organizaciones sociales, a través de las oportunas subvenciones o de los convenios con esas organizaciones o con los Ayuntamientos más interesados en colaborar en esos procesos de integración social.

El 14 de marzo de 2004, se convocan elecciones generales y es elegido presidente del Gobierno de España don José Luis Rodríguez Zapatero. Posteriormente, se aprueba el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (2007-2010). En el Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de febrero de 2007, se indica que:

La integración de los inmigrantes se ha convertido en uno de los retos más importantes que afronta la sociedad española en la actualidad y en uno de los cuatro pilares de la política integral de inmigración puesta en marcha por el Gobierno en 2004, junto con la lucha contra la inmigración ilegal, la vinculación de la inmigración legal a las necesidades del mercado de trabajo y la cooperación al desarrollo de los países de origen.

Aparece, también, en dicho Acuerdo el peso importante del cumplimiento de la legalidad y de los recursos económicos, buscando siempre la cohesión social a través de un proceso bidireccional, tal como se recoge en los textos europeos, para que:

se generen políticas públicas basadas en la igualdad de derechos y deberes, la igualdad de oportunidades, el desarrollo de un sentimiento de pertenencia del inmigrante a la sociedad a la que ha accedido y el respeto a la diversidad, dentro de los límites establecidos por el conjunto de normas y valores sobre los que se asienta el Estado de Derecho.

No se trata solamente de aplicar unos principios, sino de establecer el reconocimiento práctico de derechos y deberes y de reforzar los servicios públicos para dar respuesta a las demandas de una sociedad diversa, donde se realice la acogida y la inserción sociolaboral, pero también donde se evite la discriminación, el racismo y la xenofobia, buscando la comprensión del fenómeno migratorio, por parte de las personas inmigrantes, pero también por parte de la sociedad autóctona, que ha podido participar desde los ámbitos administrativos (Comunidades Autónomas y Ayuntamientos) y desde los ámbitos sociales (organizaciones no gubernamentales, agentes sociales y asociaciones de inmigrantes).

Tras las siguientes elecciones generales, celebradas el 9 de marzo de 2008, se elaboró y aprobó el II Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (2011-2014), por parte de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, dentro de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, la cual dependía del Ministerio de Trabajo e Inmigración.

El Acuerdo del Consejo de ministros, de 23 de septiembre de 2011, reitera que la integración de los inmigrantes sigue siendo un reto para la sociedad española, pero aparece la referencia a la ciudadanía de esas personas que han venido de fuera de España, pero que deben acercarse en derechos y deberes al resto de personas que pertenecen a la sociedad española.

Se plantea la necesidad de este nuevo Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2011-2014 ya que:

es un elemento fundamental de la gobernanza del proceso de adaptación mutua de las personas inmigrantes y autóctonas porque trata de contribuir al proceso bidireccional fomentando un desarrollo económico, social, cultural e institucional avanzado, plural y duradero para el conjunto de residentes en España, a través de intervenciones equilibradas de los poderes públicos y la sociedad civil.

En dicho Acuerdo, se afirma también que el modelo de integración tiene estas características:

1. El establecimiento de un marco de cooperación con las administraciones autonómicas y locales; elemento imprescindible en la estructura institucional descentralizada de nuestro Estado y su consecuente reparto competencial.
2. El reconocimiento de los principios de Igualdad y no discriminación, Ciudadanía, Interculturalidad e Inclusión, válidos en cualquier escenario migratorio.
3. La necesaria colaboración con el tercer sector, pieza clave en el desarrollo de las políticas de integración.
4. La consideración de la población en su conjunto como destinataria de la política de integración.
5. La consideración de la educación como elemento vital para la construcción de una sociedad más cohesionada.

Por último, se busca una potenciación de la integración y de la convivencia entre personas autóctonas y extranjeras en una sociedad con mayor pluralismo (cultural, lingüístico, religioso, etc.), para gestionar de forma adecuada esa diversidad y para conseguir la convivencia, frente a la mera coexistencia social.

En estos momentos, tras las elecciones generales de 20 de noviembre de 2011, los temas de Inmigración se gestionan desde la Dirección General de Migraciones, dentro de la Secretaría General de Inmigración y Emigración, la cual depende del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, siendo presidente del Gobierno de España don

Mariano Rajoy Brey, aunque a partir de los Presupuestos Generales del Estado del año 2012 no se destinan fondos para gestionar ese II Plan Estratégico (2011-2014).

En Aragón, se elaboró un Plan Integral para la Inmigración, en el periodo 2002-2004, pero luego no llegó a aprobarse. Finalmente, se aprobó otro con el mismo nombre para el período 2004-2007. Después, se aprueba el II Plan Integral para la Convivencia Intercultural, que estuvo vigente entre 2008 y 2011. A partir de las elecciones autonómicas del 22 de mayo de 2011, se ha realizado la evaluación de ese II Plan y está prevista la elaboración del III Plan Integral en materia de Inmigración y Convivencia Intercultural (2012-2015), aunque por el momento no se ha publicado ninguna actuación en relación con ese III Plan (2012-2015).

Partiendo de las cifras que publica el Instituto Aragonés de Estadística, se observa que desde el año 2000 el número de extranjeros empadronados en Aragón ha crecido de forma espectacular, ya que se parte de una cifra de 12 051 personas en el año 2000, la cual se incrementa durante los siguientes años, 25 132 en el año 2001, 44 028 en el año 2002, 61 896 en el año 2003, 77 545 en el año 2004 y 96 848 en el año 2005.

A partir del año 2006, la cifra supera las 100 000 personas, con 105 361 en ese año, 124 404 en 2007, 154 892 en 2008, 172 138 en 2009, llegando a la cifra de 173 086 personas en el año 2010.

Con los datos del año 2011, se observa un leve descenso al bajar a 171 193 personas, pero en el año 2012 ha crecido el número de extranjeros empadronados en Aragón hasta llegar a un máximo de 173 111 personas. El aumento del periodo 2000-2012 ha sido de más de un 1400%, lo cual demuestra la importancia de esa integración social que se busca, tal como aparece en el II Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (2011-2014) al mencionar uno de los objetivos de la reforma de la L.O. 2/2009 de 11 de diciembre, que se recogen en la Exposición de Motivos de esta misma L.O.:

Reforzar la integración como uno de los ejes centrales de la política de inmigración que, teniendo en cuenta el acervo de la Unión Europea en materia de inmigración y protección internacional, apuesta por lograr un marco de convivencia de identidades y culturas.

Esa referencia a la Unión Europea y a la protección internacional busca la aplicación de una normativa que garantice el ejercicio de los derechos a todas las personas, tanto inmigrantes como autóctonas, para que no se consiga solamente la tolerancia y la coexistencia, sino la convivencia, con lo que se logrará que las relaciones sean más activas y más participativas.

En la Unión Europea, se han realizado diversas actuaciones y diversas aportaciones presupuestarias, que se concretarán en las referencias contenidas en el Manual sobre la integración para los responsables de la formulación de políticas y profesionales, con tres ediciones, una de noviembre de 2004, otra de mayo de 2007 y la última de abril de 2010.

En relación con la procedencia de esas personas, en el año 2000, un 28% procedía de Europa y un 72% de otros países. Durante los siguientes años, se establecen diferencias entre la procedencia de los quince países de la Unión Europea, del resto de Europa y del resto de países, pero los porcentajes se van equiparando, ya que con una Europa de veinticinco países, las personas de fuera de Europa representan un 64%.

En 2007, con una Europa de veintisiete países como en la actualidad, el porcentaje de personas de otros países, incluyendo algunos de Europa que no pertenecen a la Unión Europea, seguía siendo más numeroso, aunque la distancia era menor (46% frente a 54%). A partir de 2008, los porcentajes cambian, haciéndose notar que más del 50%

de los extranjeros empadronados en Aragón proceden de países que están incluidos en la Unión Europea. En el año 2012, la proporción era de un 53% de personas de la Unión Europea y un 47% de otros países, incluyéndose aquí algunos países europeos que no forman parte de la Unión Europea.

En el trabajo *Inmigración y mercado laboral: antes y después de la recesión*, de Joan Elias (Documentos de Economía de La Caixa, Madrid, 2011), se indica que en la Unión Europea de quince miembros, entre 1998 y 2008, «casi la mitad de los diez millos de ciudadanos extranjeros eligieron España como país de destino», lo cual sirvió, entre otras cosas, para un mayor consumo y una mayor inversión, con lo que se mejoró la actividad económica, la productividad y el acceso a mejores trabajos y salarios de la población española.

A partir del año 2009, el saldo neto anual, teniendo en cuenta las entradas y salidas de personas extranjeras, se ha reducido a 100 000, cuando en 2007 fueron 700 000. La previsión es que en el futuro se siga este camino, pero pueden producirse variaciones en función de la posible generación de empleo, «sobre todo en relación con jóvenes, mujeres, empleos de baja o media cualificación». Se trataría de mejorar la formación, la cualificación e inserción profesional de las personas inmigrantes, fomentando la creación de empresas y el espíritu emprendedor, a través de las políticas activas de empleo, para ampliar la capacidad de incorporación a la actividad económica o para mantener un determinado puesto de trabajo.

Entre la normativa que se ha aprobado en estos últimos años, destaca la Ley 15/2008, de 5 de diciembre, de Integración de las Personas Inmigrantes en la Comunitat Valenciana, la cual indica, en su Preámbulo, que trata de lograr la efectiva integración social de las personas inmigrantes que se encuentran en la Comunidad Valenciana, en base al artículo 10.3 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, de acuerdo con el artículo 9-2 de la Constitución española de 1978.

Ese apartado es clave en la referencia a que «corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social». Aunque en su momento se aplicó a las situaciones de puesta en marcha del proceso democrático, está claro que, durante estos primeros años del siglo XXI, cobra una especial trascendencia en relación con la integración social de las personas inmigrantes.

En dicha ley valenciana, se reconoce un conjunto de derechos y deberes, para que los poderes públicos promuevan una serie de medidas de tipo económico y social, pero también políticas relacionadas con la diversidad cultural y religiosa, la ciudadanía y la participación, que consigan el conocimiento mutuo entre las personas que llegan y la sociedad valenciana. Se aprueba de acuerdo con las competencias autonómicas, pero se hace referencia a un respeto importante a las competencias estatales, planteando también el principio de lealtad institucional al buscar la colaboración con las autoridades estatales y con las corporaciones locales para poder desarrollar la integración social. Aparece en esta normativa el «compromiso de integración», como compromiso mutuo entre la sociedad valenciana y la persona inmigrante, aunque se precisa que se exige para la «incorporación plena». Se pone a disposición de las personas inmigrantes:

Un programa voluntario de comprensión de la sociedad valenciana, que garantiza a la persona inmigrante el conocimiento de los valores y reglas de convivencia democrática, de sus derechos y deberes, de la estructura política, la cultura y los idiomas oficiales de la Comunitat Valenciana y de las implicaciones de la diversidad cultural. Todo ello desde

el pleno respeto a la cultura del recién llegado, al que también se le facilitan medios para darla a conocer.

Añadiéndose que esta medida se ha utilizado en Holanda, Austria, Francia, Bélgica, Reino Unido, Dinamarca, Suecia y Alemania, de acuerdo con la normativa europea.

También, se establecen diversos instrumentos administrativos como los planes de integración de la Generalitat Valenciana, la colaboración con las entidades locales, el Foro Valenciano de la Inmigración, la mediación intercultural, la Red de Agencias de Mediación para la Integración y la Convivencia Social y los espacios interculturales, para que puedan relacionarse y participar tanto las personas inmigrantes, como otros miembros de la sociedad valenciana.

Las medidas sanitarias, educativas, de formación y empleo y de acceso a la vivienda son los diferentes pilares que esta Ley quiere desarrollar para conseguir ese proceso de integración, desde los criterios de transversalidad, en relación con todas las personas, valencianas y extranjeras, y en relación con los distintos departamentos de la Generalitat Valenciana. Se proponen medidas más concretas para menores, jóvenes y mujeres y se facilita el retorno de las personas inmigrantes a sus países de origen, así como la colaboración con esos países, lo que se conoce como «codesarrollo».

Con referencia a lo que se ha realizado en otros países, en el texto de R. Tur Ausina (directora), diversos autores han recogido las experiencias de Holanda, Francia, Reino Unido, Dinamarca, Bélgica, Alemania, Austria e Italia.

En esos países, existen una serie de elementos comunes, relacionados con la idea europea de buscar un proceso en dos direcciones, con una adaptación mutua entre las personas inmigrantes y las personas que ya residen en esos países. No se trata de esperar a que se produzca la incorporación con residencia definitiva a un país, sino que debe comenzarse, desde el primer momento, con la acogida y, luego, seguir durante todo el tiempo en que se resida en ese territorio.

Con respecto a otras medidas, se aplican de forma más diferenciada, lo cual se recoge más adelante con unas referencias como ejemplos:

— En algunos países, se proponen fuertes medidas de control para evitar la aparición de trata de personas (Reino Unido) y en otros se aplican cupos de personas que llegan o que usan ese territorio como lugar de tránsito (Austria).

— El momento de la acogida plantea diversas exigencias, desde el «examen» que se incluye en varios países (Holanda, Dinamarca), hasta «cursos de capacitación» (Alemania).

— La situación de algunos países mira más al Mediterráneo (Italia) o al Este de Europa (Austria).

— Algunos países son más unitarios (Dinamarca) y otros son más complejos (Bélgica).

— El empleo es un elemento clave para la integración (Holanda, Francia), aunque en otros lugares se añade el reconocimiento de derechos y deberes (Reino Unido).

— La Administración del Estado tiene una fuerte presencia (Francia, Italia), pero al final son las Administraciones Locales las que ponen más medios para favorecer la integración (Holanda, Alemania). Se busca la coordinación entre todas las Administraciones, pero no siempre la coordinación es efectiva, como pasa sobre todo en Bélgica.

— Se busca un gran apoyo administrativo de la gestión de comunidades, para lograr su armonización y para evitar el racismo, a través de las políticas sociales concretas (Reino Unido), pero también se deja margen a los sindicatos (Dinamarca) y a los grupos de voluntariado (Bélgica).

— Posibilidad de establecer una gradación para llevar a cabo mayores exigencias cuando se quiera conseguir la residencia permanente (Dinamarca) o incluso la nacionalidad (Bélgica, Alemania).

1.- ANÁLISIS DE LOS CAUCES DE PARTICIPACIÓN QUE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS HAN ESTABLECIDO PARA CONSEGUIR LA INTEGRACIÓN SOCIAL DE LA INMIGRACIÓN

1.1. Cuestiones normativas

Al aprobarse la Constitución Española en 1978, la inmigración se consideraba, como recoge J. A. Montilla Martos (Valencia 2006) «más un fenómeno, que una competencia, por lo que solamente se pensaba en el control de entrada que debía realizar el Estado». Por eso, el artículo 149-1 de esa Constitución indicaba que el Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo.

Desde entonces, han transcurrido casi treinta y cinco años y se han producido muchos cambios en la situación social española, en relación sobre todo con la presencia de personas extranjeras en España; y con el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, lo que ha llevado a incluir la inmigración dentro del bloque de las competencias concurrentes, ya que se van a aplicar diversos planes y programas conjuntos. Estas situaciones se recogen en la normativa que regula las relaciones entre las Administraciones Públicas, como el artículo 103 de la Constitución, que establece que sus actuaciones deben seguir, entre otros, los principios de eficacia, jerarquía y coordinación. Los problemas pueden surgir en relación con el ejercicio de las competencias para desarrollar determinadas actuaciones o realizar diversos trámites.

En diversas publicaciones, aparecen referencias a los derechos de las personas extranjeras en España, como en el trabajo de L. Díez Bueso, «Los derechos de los inmigrantes y sus garantías (1990-2004)», recogido en *Veinte años de inmigración en España* (Fundación CIDOB, 2006), distinguiendo los derechos de todas las personas (derechos humanos) y los derechos exclusivos de nacionales (derechos de participación y representación, que más adelante se comentarán en relación con el derecho de sufragio y con el acceso a la función pública).

Otro bloque de derechos corresponde a los que se van a configurar de acuerdo con las leyes vigentes en cada momento y con los deseos de los poderes legislativo y ejecutivo (legislación más o menos restrictiva, integradora, garantista, igualitaria). Además, el ejercicio de los derechos puede relacionarse con las distintas situaciones de las personas extranjeras.

Si se ha regularizado la situación, los derechos que se pueden ejercer suelen equipararse con los de la sociedad autóctona, especialmente en lo relativo a derechos individuales, aunque no es fácil ampliar ese ejercicio a los derechos políticos. Si se trata de personas empadronadas, pueden ejercer otros derechos, como el acceso a educación, sanidad y servicios sociales, aunque el acceso real se ha ido reduciendo en estos últimos años. En caso de no estar regularizada la situación administrativa, se podrían tener diversos derechos, pero no sería fácil su ejercicio por temor a una

posible expulsión, aunque siempre quedaría la opción de la tutela judicial efectiva, con el acceso al correspondiente recurso y a la asistencia jurídica gratuita.

Antes de que la Constitución empiece a regular los derechos fundamentales y las libertades públicas, el artículo 13 establece en su primer apartado que «los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente Título en los términos que establezcan los tratados y la ley».

Esa referencia al Título I de la Constitución, recoge los artículos 10 a 55, algunos de los cuales han servido y deben servir para interpretar la regulación de los derechos de todas las personas, con independencia de su lugar de nacimiento, como es el caso del artículo 10-2, en relación con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España.

Además de los tratados en el ámbito de la Unión Europea, aparecen otros relacionados con las Naciones Unidas, con el Consejo de Europa, con las Organizaciones de países americanos y africanos. También deben tenerse en cuenta los acuerdos bilaterales firmados con países concretos de Europa, América del Sur, África y la parte de Asia que está a orillas del Mediterráneo, como recoge el informe *Migraciones y relaciones con países terceros* (Anna Terrón, Fundación CIDOB, 2004).

Tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 107/1984, se indica que unos derechos de la Constitución española de 1978 son para españoles y extranjeros, por lo que deben tener igual regulación y aplicación (vida e integridad física y moral, libertad ideológica y religiosa, libertad de expresión, tutela judicial efectiva); otros son solamente para españoles (participación política, elecciones estatales y autonómicas y acceso a ciertos cargos públicos); y otros son para personas extranjeras, de acuerdo con los tratados y las leyes, por lo que pueden tener diferencias en su aplicación (defensa, salud, educación, protección social).

En cuanto a la regulación legal que se ha establecido en España para garantizar que los extranjeros puedan gozar en España de las libertades públicas, la primera fue la L.O. 7/1985 de 1 de julio sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, algunos de cuyos párrafos fueron declarados inconstitucionales por la Sentencia 115/1987 de 7 de julio del Tribunal Constitucional. En esta norma, la integración solo aparecía en el Preámbulo, donde simplemente se indicaba que «la Ley pretende, además, favorecer la integración de los extranjeros en la sociedad española».

La citada L.O. de 1985 fue derogada totalmente por la L.O. 4/2000 de 11 de enero sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Al comparar las dos denominaciones se observa que la del año 2000 introduce por primera vez la referencia a la «integración social», manteniendo sin cambios el resto de los términos.

A partir de ese texto del año 2000, se han producido diversas modificaciones en los años 2000, 2003 y 2009, pero siempre manteniendo la misma denominación y sobre todo, respetando la idea de la integración social, a través de diversos instrumentos legales, unas veces con más preocupación por los instrumentos de coordinación administrativa y otras veces con un interés específico por poner en marcha procesos que acerquen los derechos de las personas inmigrantes a los de las personas autóctonas.

La última e importante reforma, llevada a cabo por la L.O. 2/2009 de 11 de diciembre, viene motivada porque el Tribunal Constitucional (Sentencia 236/2007 de 7 de noviembre y Sentencia 259/2007 de 19 de diciembre) ha declarado inconstitucionales

algunos párrafos de la citada L.O. 4/2000, tras los cambios introducidos por la L.O. 8/2000 de 22 de diciembre; y porque se han aprobado diversas Directivas, entre el año 2003 y 2009, que afectan al Derecho de Extranjería de los Estados europeos, las cuales tenían que incorporarse a nuestro ordenamiento jurídico, como se recoge en el Preámbulo de la citada L.O. 2/2009.

En dicho Preámbulo se añade que:

es necesario adaptar la normativa legal a la nueva realidad migratoria en España para establecer un marco de derechos y libertades que garantice a todos el ejercicio pleno de los derechos fundamentales y para reforzar la integración como uno de los ejes centrales de la política de inmigración, entre otros objetivos.

Se hace mucho hincapié en la coordinación con el resto de países de la Unión Europea, pero también con la regulación de los flujos, para lo que es importante la relación con los países de origen y los de tránsito. En cuanto al ejercicio y protección de los derechos en España, es importante la aplicación del principio de igualdad entre hombres y mujeres y entre las personas que comparten una misma situación laboral o una residencia autorizada.

Es importante la referencia a estos objetivos porque algunos de los artículos que desarrollan los derechos y libertades (artículos 14 a 38 de la Constitución) comienzan con la indicación de «los españoles» (principio de igualdad del artículo 14, libertad de residencia del artículo 19, derecho de petición del artículo 29, derecho y deber de defender a España del artículo 30, deber de trabajar y derecho al trabajo del artículo 35). Entre los principios rectores de la política social y económica (artículos 39 a 52), solo aparecen «los españoles» en el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, recogido en el artículo 47.

Otra indicación de «los españoles» aparece precisamente en el apartado 2 del artículo 13 de la Constitución, cuando se regula que «solamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23», aunque en ese artículo 23 se habla de los ciudadanos, tanto en relación con el «derecho a participar en asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal», como con el «derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes».

Estas situaciones tienen excepciones, una de ellas establecida en el propio artículo 13-2 de la Constitución al conceder, atendiendo a criterios de reciprocidad, el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales, siempre de acuerdo con los tratados y las leyes, lo cual se ha traducido en la posibilidad de participar los ciudadanos de Colombia, Chile, Ecuador, Noruega, Paraguay, Perú y Nueva Zelanda, además de los países de la Unión Europea, en las elecciones municipales del año 2011.

Con respecto al derecho de voto, A. Chueca y P. Aguelo (*El derecho de voto de los extranjeros en España*, Fundación CIDOB, 2009) se plantean la posibilidad de ampliar los derechos y las obligaciones para todas las personas en relación con la participación política en el mayor número de procesos electorales y con los requisitos que se consideren necesarios (reciprocidad directa o indirecta a través de organismos supranacionales, exigencia de un plazo de empadronamiento previo). Se trataría de relacionar el derecho de voto con la implicación de vivir en un determinado territorio, más que con el lugar de nacimiento, en base a una ciudadanía cívico-social, que sirviera para ampliar los derechos políticos de las personas que quieran residir de forma estable en España, lo que facilitaría su integración social.

La otra excepción está incluida en la Ley 7/2007 de 12 de abril del Estatuto Básico del Empleado Público, que en su Exposición de Motivos establece la apertura del empleo público a ciudadanos que carezcan de la nacionalidad española, en aplicación del derecho comunitario o por razones de interés general.

Esta opción aparece regulada en el artículo 57 de la citada Ley 7/2007, cuyo apartado 1 establece que:

los nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea podrán acceder, como personal funcionario, en igualdad de condiciones que los españoles a los empleos públicos, con excepción de aquellos que directa o indirectamente impliquen una participación en el ejercicio del poder público o en las funciones que tienen por objeto la salvaguardia de los intereses del Estado o de las Administraciones Públicas.

También, se añade en el apartado 3 que:

el acceso al empleo público como personal funcionario se extenderá igualmente a las personas incluidas en el ámbito de aplicación de los Tratados Internacionales celebrados por la Unión Europea y ratificados por España, en los que sea de aplicación la libre circulación de trabajadores, en los términos establecidos en el apartado 1 de este artículo.

Por último, en el apartado 4 se amplían estas posibilidades al indicar que:

los extranjeros a los que se refieren los apartados anteriores, así como los extranjeros con residencia legal en España podrán acceder a las Administraciones Públicas, como personal laboral, en igualdad de condiciones que los españoles.

Además de los artículos que recogen expresamente la referencia a la integración social de las personas extranjeras, la nueva redacción de la L.O.4/2000 establece diversas referencias a los derechos y a las garantías jurídicas que corresponden al ejercicio de esos derechos, para que puedan servir para conseguir esa integración social de la forma más adecuada:

En el artículo 3, aparecen las referencias a la Declaración Universal de Derechos Humanos y a otras normas vigentes en España, que también aparecen en el artículo 10 de la Constitución Española de 1978:

sin que pueda alegarse la profesión de creencias religiosas o convicciones ideológicas o culturales de signo diverso para justificar la realización de actos o conductas contrarios a las mismas.

Tiene mucha importancia la regulación del artículo 4 con respecto a la documentación, ya que:

los extranjeros que se encuentren en territorio español tienen el derecho y el deber de conservar la documentación que acredite su identidad, expedida por las autoridades competentes del país de origen o de procedencia, así como la que acredite su situación en España.

Y la del artículo 5, en relación con la libertad de circulación, ya que se tiene el derecho a circular libremente y a elegir libremente la residencia:

sin más limitaciones que las establecidas con carácter general por los tratados y las leyes, o las acordadas por la autoridad judicial.

En cuanto a la participación pública, el artículo 6 recoge la aplicación práctica del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales en España, pero también la posibilidad de ser oídos en otros asuntos municipales (consultas, períodos de información pública), así como la posibilidad de participar en las elecciones de su país de origen.

No existen diferencias entre españoles y extranjeros, tal como aparece en los artículos 7 y 8, en el ejercicio de las libertades de reunión, manifestación y asociación. En el derecho a la educación recogido en el artículo 9, tampoco se recogen diferencias en relación con el acceso gratuito de los menores de 16 años, ya que se refiere al período de educación obligatoria. Con respecto a la educación postobligatoria, también se reconoce la posibilidad de acceso, de acuerdo con las leyes. Se recoge expresamente que los poderes públicos promoverán que los extranjeros puedan recibir enseñanzas para su mejor integración social y que debe acreditarse la escolarización de los menores de edad para renovar la autorización o solicitar la residencia de larga duración.

Otro elemento importante para la integración social es, según los artículos 10 y 11, el derecho a ejercer una actividad remunerada por cuenta propia o ajena, a acceder al sistema de la Seguridad Social y al empleo público, siempre de acuerdo con las disposiciones vigentes, así como el derecho de sindicación y de huelga en las mismas condiciones que los españoles.

Aunque no tenga una relación tan directa con la integración social de las personas extranjeras, se genera una cierta controversia en relación con el pago de los impuestos por parte de estas personas. En el artículo 15 de la L.O. 4/2000 se indica que:

sin perjuicio de lo dispuesto en los acuerdos aplicables sobre doble imposición internacional, los extranjeros estarán sujetos, con carácter general, a los mismos impuestos que los españoles.

Y también que:

los extranjeros tienen derecho a transferir sus ingresos y ahorros obtenidos en España a su país, o a cualquier otro, conforme a los procedimientos establecidos en la legislación española y de conformidad con los acuerdos internacionales aplicables. El Gobierno adoptará las medidas necesarias para facilitar dichas transferencias.

Es evidente que las situaciones personales pueden ser muy distintas, pero la contribución al sostenimiento de los gastos públicos se realiza de la misma forma que ocurre entre los españoles, salvo los temas de la doble imposición internacional, que también se aplica en otros países a los españoles que obtengan allí sus ingresos.

Aunque aparece como derecho a la intimidad familiar, el artículo 16 recoge la posibilidad de reagrupar en España a los familiares de las personas extranjeras, con diversos condicionantes según establece el artículo 17, en relación solamente con cónyuge o persona con la que se tenga similar relación de afectividad, hijos y algunos ascendientes, de acuerdo con el parentesco y con la edad. Para ello debe seguirse un procedimiento regulado exhaustivamente en los artículos 18, 18 bis y 19.

Además de la indicación de los derechos, es clave la regulación de las garantías jurídicas. La primera aparece en el artículo 20 como derecho a la tutela judicial efectiva, pero el bloque más importante está relacionado con los procedimientos administrativos en materia de extranjería y con la posibilidad de intervenir como interesadas las organizaciones constituidas legalmente en España para la defensa de los inmigrantes, expresamente designadas por estos. La posibilidad de recurrir y de suspender la ejecución de la expulsión está prevista en el artículo 21.

La última garantía se recoge en el artículo 22 y se refiere a la asistencia jurídica gratuita que, en principio, se aplica en las mismas condiciones que a los españoles. Se hacen distinciones concretas en relación con los «procedimientos administrativos que puedan llevar a la denegación de entrada, devolución o expulsión del territorio español y en todos los procedimientos en materia de protección internacional» ya que esas

situaciones no les ocurrirán a los españoles, y con «la asistencia de intérprete si no comprenden o hablan la lengua oficial que se utilice».

Aparecen, también, diversas medidas antidiscriminatorias en el artículo 23, en el cual se establece que:

representa discriminación todo acto que, directa o indirectamente, conlleve una distinción, exclusión, restricción o preferencia contra un extranjero basada en la raza, el color, la ascendencia o el origen nacional o étnico, las convicciones y prácticas religiosas, y que tenga como fin o efecto destruir o limitar el reconocimiento o el ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en el campo político, económico, social o cultural.

Luego, se establecen unos actos concretos que constituyen discriminación, por parte de autoridad o funcionario público o personal encargado de un servicio público. Se añade la imposición de condiciones más gravosas en relación con bienes o servicios ofrecidos al público, o con el acceso al trabajo, vivienda, educación o servicios sociales, o con la posibilidad de realizar una actividad económica. En el artículo 24, se recoge la posibilidad de acudir al procedimiento sumario y preferente previsto en el artículo 53-2 de la Constitución española de 1978, dentro de las garantías de las libertades y derechos fundamentales.

1.2. Cuestiones competenciales

Volviendo al artículo 149-1-2ª, la referencia «extranjería» aparece en ese texto, pero ya no aparece en las leyes que han regulado los derechos y libertades de los extranjeros en España, ya que siempre se han incluido esos planteamientos sobre derechos junto a la integración social, tanto en la L.O. 4/2000, como en las modificaciones posteriores, a pesar de que coloquialmente se hablaba y se escribía en muchos lugares sobre la «LEY DE EXTRANJERÍA». Curiosamente, en el Real Decreto 557/2011 de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la L.O. 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras la reforma de la L.O. 2/2009, antes de entrar en la parte dispositiva, se habla de «Reglamento de Extranjería y de Ley de Extranjería».

Aunque la competencia se enmarca dentro de las exclusivas del Estado, las Comunidades Autónomas han ido asumiendo competencias en materia de inmigración, tanto en sus propios Estatutos de Autonomía, como en las normas que regulan el funcionamiento de los servicios sociales, que se consideran competencia exclusiva de esos ámbitos autonómicos.

En 1978, se trató de establecer una distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, pero la aplicación de cada una de ellas ha ido generando una serie de «subcompetencias» o de «funciones», que han sido asumidas por las Administraciones autonómicas. Además, siempre se ha podido acudir al artículo 148-2 de la Constitución para que, «transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149», y al 149-3, donde se recoge que «las materias no atribuidas al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos».

En relación con estas cuestiones, el nuevo Estatuto de Autonomía de Aragón (L.O. 5/2007 de 20 de abril) indica, en el artículo 4-3, que:

los poderes públicos aragoneses, dentro del marco constitucional, establecerán las vías adecuadas para facilitar y potenciar la participación, en las decisiones de interés general, de los ciudadanos extranjeros residentes en Aragón.

Y recoge, dentro de los principios rectores de las políticas públicas, el fomento de la integración social de las personas inmigrantes a través del contenido del artículo 29 de Estatuto:

Los poderes públicos de Aragón promoverán las políticas necesarias para la integración socioeconómica de las personas inmigrantes, la efectividad de sus derechos y deberes, su integración en el mundo educativo y la participación en la vida pública.

Esta posibilidad de desarrollar políticas propias se regula dentro del artículo 75 de ese Estatuto del año 2007, como competencia compartida, al ejercer la Comunidad Autónoma de Aragón el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica que establezca el Estado en materia de políticas de integración de inmigrantes, en especial, el establecimiento de las medidas necesarias para su adecuada integración social, laboral y económica, así como la participación y colaboración con el Estado, mediante los procedimientos que se establezcan, en las políticas de inmigración y, en particular, la participación preceptiva previa en la determinación, en su caso, del contingente de trabajadores extranjeros.

Tal como indican P. Aguelo y A. Chueca, en *El marco jurídico de los nuevos aragoneses* (INTERMIGRA-SEMIEX, 2008), se podría generar una *Carta aragonesa de derechos*, no ligada a la referencia de nacionalidad, sino de ciudadanía aragonesa, con integración en derechos y deberes, que se podría denominar «ciudadanía cívica y social».

De esa forma, se aplicaría a fondo el artículo 12 del Estatuto de Autonomía de Aragón de 2007 que recoge lo siguiente:

Todas las personas tienen derecho a vivir en dignidad, seguridad y autonomía, libres de explotación, de malos tratos y de todo tipo de discriminación, y tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad y capacidad personal.

En el apartado 2, se concreta, además, que:

todas las personas tienen derecho a las prestaciones sociales destinadas a su bienestar, y a los servicios de apoyo a las responsabilidades familiares para conciliar la vida laboral y familiar en las condiciones establecidas por las leyes.

Al acudir a la Ley de Servicios Sociales de Aragón (Ley 5/2009 de 30 de junio), el comienzo del artículo 1 reconoce «el derecho universal de acceso a los servicios sociales como derecho de la ciudadanía, para promover el bienestar social del conjunto de la población y contribuir al pleno desarrollo de las personas», pero el artículo 4 establece diversos apartados indicando los titulares de los derechos a los servicios sociales, con distinciones relacionadas con la nacionalidad y otros requisitos.

En concreto, el apartado 1, de ese artículo 4, se refiere a «los españoles, los nacionales de los demás Estados miembros de la Unión Europea y los extranjeros residentes, siempre que se hallen empadronados en alguno de los municipios de la Comunidad Autónoma de Aragón», añadiendo el apartado 2 que las personas no incluidas en el apartado anterior, que carezcan de la nacionalidad española, se registrarán por la normativa estatal, los tratados internacionales y los convenios que se establezcan con el país de origen.

No obstante, el apartado 3 recoge que las personas que se encuentren en Aragón en una situación de urgencia personal, familiar o social, podrán acceder a aquellas prestaciones del sistema de servicios sociales que permitan atender dicha situación, por lo que se cubre lo indicado en el artículo 12 antes citado, ya que todas esas situaciones necesitan normalmente una atención de los servicios sociales para valorar su gravedad y la posible situación precaria de esas personas.

También se añade en el apartado 4 que «cabrá establecer requisitos adicionales para el acceso a determinadas prestaciones en las disposiciones que las regulen o establezcan». Estas situaciones podían quedar en una mera cláusula residual, pero en estas situaciones económicas, adquieren elevada importancia, ya que se reducen los presupuestos para los servicios sociales. Cualquier medida que exija nuevos requisitos debería ser general para evitar mayores discriminaciones, tal como recoge el propio artículo 12 del Estatuto de Autonomía de Aragón de 2007.

Ya en el Título Preliminar de la actual L.O. 4/2000 aparecen estas referencias de compartir las competencias y las actuaciones, cuando en el artículo 2 bis se dice que:

corresponde al Gobierno, de conformidad con lo previsto en el artículo 149-1-2.^a de la Constitución, la definición, planificación, regulación y desarrollo de la política de inmigración, sin perjuicio de las competencias que puedan ser asumidas por las Comunidades Autónomas y por las Entidades Locales.

añadiendo que todas las Administraciones Públicas basarán el ejercicio de sus competencias vinculadas con la inmigración en el respeto a una serie de principios, comunes para todas ellas, pero garantizando el Estado el principio de solidaridad, consagrado en los artículos 2 y 138 de la Constitución.

Esos principios se concretan en:

la coordinación con las políticas definidas por la Unión Europea; la ordenación de los flujos migratorios laborales, de acuerdo con las necesidades de la situación nacional del empleo; la integración social de los inmigrantes mediante políticas transversales dirigidas a toda la ciudadanía; la igualdad efectiva entre mujeres y hombres; la efectividad del principio de no discriminación y, consecuentemente, el reconocimiento de iguales derechos y obligaciones para todos aquellos que vivan o trabajen legalmente en España, en los términos previstos en la Ley; la garantía del ejercicio de los derechos que la Constitución, los tratados internacionales y las leyes reconocen a todas las personas; la lucha contra la inmigración irregular y la persecución del tráfico ilícito de personas; la persecución de la trata de seres humanos; la igualdad de trato en las condiciones laborales y de Seguridad Social; la promoción del diálogo y la colaboración con los países de origen y tránsito de inmigración, mediante acuerdos marco dirigidos a ordenar de manera efectiva los flujos migratorios, así como a fomentar y coordinar las iniciativas de cooperación al desarrollo y codesarrollo.

Además, el artículo 2 ter de esa misma L.O. indica que las Administraciones Públicas incorporarán el objetivo de la integración, en condiciones de igualdad de trato, entre inmigrantes y sociedad receptora en los términos previstos en la Constitución, en los Estatutos de Autonomía y en las demás Leyes. En ese mismo artículo, se hace referencia a que la Administración General del Estado cooperará con las Comunidades Autónomas, las Ciudades de Ceuta y Melilla y los Ayuntamientos para la consecución de esa integración, colaborando y coordinando sus acciones de acuerdo con sus respectivos planes de integración.

No se trata de resolver la integración con elementos jurídicos exclusivamente, sino que se trata de abordar también las aportaciones económicas, ya que todos los Planes de cooperación entre Administraciones necesitan apoyos financieros para que la integración social sea efectiva.

Por último, ese artículo recoge una referencia a un Plan Estratégico de Inmigración, a una Conferencia Sectorial de Inmigración, con participación del Gobierno y de las Comunidades Autónomas y a un fondo estatal para la integración de los inmigrantes con el objetivo de financiar distintos programas, que podrán incluir fórmulas de cofinanciación por parte de las Administraciones receptoras de las partidas de ese fondo.

Esta referencia se desarrolla en la monografía *La integración de los inmigrantes en los sistemas federales: La experiencia de España* (Eliseo Aja, 2012), publicada en los Cuadernos Manuel Giménez Abad (abril, 2012) de la Fundación del mismo nombre, que se basa en fragmentos del libro de Eliseo Aja (2012), *Inmigración y democracia*, Madrid, Alianza Editorial.

Después de indicar que se pueden plantear varios enfoques en relación con la idea de la integración social, el autor establece que:

a la vista de la Ley, es posible distinguir estos tres enfoques: genérico, específico y restringido. Para ser gráficos, podría decirse que si se pretenden evaluar los factores que intervienen en la integración de los inmigrantes en la sociedad de acogida, un 30% puede depender de factores relacionados con su estatuto jurídico y los derechos que se le reconocen, un 30% depende de las normas y políticas específicas de integración y quizás un 10% deriva de la política restringida de integración, centrada en las acciones formativas. Al menos, otro 30% dependería de otros muchos factores de distinto tipo, como las características de la nacionalidad y, sobre todo, de la personalidad de cada inmigrante, según sea su voluntad y capacidad de integración.

El debate sobre «Ciudadanía y servicios sociales» es tratado en el trabajo de Francisco Javier Moreno y María Bruquetas, *Inmigración y estado del bienestar en España* (Colección Estudios Sociales de La Caixa, 2011) al comentar que en la referencia «inmigración» nos encontramos cuatro bloques, cada uno con una serie de características y de necesidades específicas:

A. — Ciudadanos de la Unión Europea de quince miembros, con preferencia de personas jubiladas, estudiantes y profesionales cualificados.

B. — Nacionales de países occidentales desarrollados fuera de la Unión Europea.

C. — Ciudadanos de la Europa del Este (en la Unión Europea desde 2004, pero con ciertas restricciones de libre circulación durante unos años).

D. — Ciudadanos de nacionales de países en vías de desarrollo, que no pertenecen a la Unión Europea.

Los sistemas de bienestar social se aplican en determinados territorios, con sus correspondientes límites de actuación y fronteras, lo que puede generar una división entre «los miembros de la comunidad (con protección social) y los que no lo son (exclusión de la ciudadanía)». Los cambios en la normativa española del año 2009 han tratado de extender los derechos al conjunto de la población residente, pero la realidad económica y social ha paralizado esa ampliación, manteniendo la sanidad y los servicios sociales principalmente para las personas extranjeras con permiso de trabajo y con residencia permanente y dejando fuera a los colectivos que no han regularizado su situación, bien por no cumplir los requisitos de las normas, bien por estar pendientes de la concesión de asilo o refugio.

Aunque cada país tiene sus características concretas, F. J. Moreno y M. Bruquetas los agrupan en cuatro posibilidades, según su planteamiento político y su localización geográfica:

a) Regímenes socialdemócratas (países escandinavos), con un papel del Estado como redistribuidor de la riqueza, donde se conceden derechos para todos los residentes, controlando las fronteras y la legalidad de las situaciones para proteger los derechos de la comunidad nacional.

b) Regímenes conservadores-corporativistas (países de la Europa Central), con un papel imprescindible de la categoría profesional, con derechos para todos los que

tengan un contrato de trabajo, aunque se pueden ampliar a ciertos colectivos excluidos.

c) Regímenes liberales (Reino Unido), donde cada persona debe buscar su propio bienestar a través del mercado, ya que a través de los poderes públicos solo se cubren las necesidades básicas y el resto lo cubre el mercado, salvo la beneficencia que se aplica a los sectores excluidos.

d) Regímenes mediterráneos (España y otros países del sur de Europa), con una combinación de seguros sociales (pensiones, desempleo) y de programas universales (educación, sanidad), donde las personas que trabajan tienen los mismos derechos, sean extranjeras o del país, y los grupos excluidos acceden a sanidad, educación y ciertos servicios sociales en función únicamente de la residencia, con bastantes limitaciones a partir del año 2012.

Todas estas distinciones tienen su incidencia en la integración social de todas las personas y en los esfuerzos económicos que pueden llevar a cabo las Administraciones Públicas. Según el planteamiento de cada uno de los Estados que forman parte de la Unión Europea, se entenderán y aceptarán o se criticarán las distintas actuaciones, ya que en unos casos se entenderá que las personas deben subsistir por sí mismas, sean extranjeras o autóctonas, y en otros casos se entenderá que los poderes públicos deben hacer lo posible, a mayor o menor nivel, para evitar las situaciones de exclusión social de cualquier persona que se encuentre en un determinado territorio. Estas diferencias han generado bastantes dificultades a la hora de establecer políticas comunes europeas y a la hora de dedicar fondos europeos a esta integración social de las personas inmigrantes.

1.3. La coordinación de los poderes públicos

Aunque a lo largo de la nueva regulación de la L. O. 4/2000 aparecen referencias a distintos órganos administrativos, relacionados con materias laborales, sanitarias, educativas y otras, es en el Título IV, en los artículos 67 a 72, donde aparecen las referencias a la coordinación de los poderes públicos.

El artículo 103-1 de la Constitución ya indica que la Administración Pública actúa de acuerdo, entre otros, con el principio de coordinación, lo cual refleja la importancia de este principio, cuando intervienen distintas Administraciones Públicas sobre una misma materia.

Al tratarse la L.O. 4/2000 de una normativa estatal, la primera exigencia de coordinación se refiere a los órganos de la Administración del Estado, y más concretamente al Gobierno, el cual llevará a cabo una observación permanente del fenómeno inmigratorio para analizar su impacto en la sociedad española y evitar o dificultar la aparición de corrientes xenófobas o racistas.

En relación con esta materia, el Real Decreto 343/2012 de 10 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, crea la Secretaría General de Inmigración y Emigración para que desarrolle la política del gobierno en materia de extranjería, inmigración y emigración. A ella se adscriben la Comisión Interministerial de Extranjería, de la que forman parte representantes de los distintos Ministerios implicados en el tratamiento de la extranjería, la inmigración y el asilo; y la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración, de la que forman parte las organizaciones sindicales y empresariales más representativas.

De la citada Secretaría General dependen el Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia, que debe recopilar y analizar la información, promover la igualdad de trato y colaborar y coordinarse con los distintos agentes públicos y privados, nacionales e

internacionales vinculados con la prevención y la lucha contra el racismo y la xenofobia; y la Dirección General de Migraciones, cuyas funciones se van a desarrollar a través de tres Subdirecciones Generales.

Una de ellas es la de Inmigración, que se encarga especialmente de coordinar la actuación de los órganos periféricos de la Administración General del Estado, de proponer las necesidades para la gestión de los procedimientos de inmigración, de ordenar la gestión colectiva de contrataciones de trabajadores extranjeros en sus países de origen y de gestionar los procedimientos sobre autorizaciones.

Otra es la de Integración de los Inmigrantes, que entre otras tiene las funciones de desarrollar y gestionar el sistema de acogida integral e integración de inmigrantes; de gestionar las subvenciones y la colaboración con entidades públicas y privadas, a través de iniciativas, fondos y planes de acción, tanto en el ámbito europeo, como en otros ámbitos territoriales; y de planificar y gestionar los centros de estancia temporal de inmigrantes y los centros de atención a los refugiados.

También le corresponde, en colaboración, en su caso, con las Comunidades Autónomas, Entidades Locales, entidades públicas y privadas, el desarrollo y la gestión de programas de primera atención y de intervención urgente para situaciones de carácter excepcional, y la concertación de actuaciones de promoción para la integración de los inmigrantes, en particular la gestión y el seguimiento del Fondo de Apoyo a la acogida y a la integración de los inmigrantes.

Por último, la Subdirección General de Emigración tiene una serie de funciones relacionadas con la atención a los españoles en el exterior y a los retornados, en relación con el artículo 42 de la Constitución española de 1978, que refleja la situación de España en ese momento, como país que tiene trabajadores en el extranjero, para los cuales debe crear políticas que favorezcan su retorno.

A su vez, a esa Dirección General de Migraciones se adscriben el Observatorio Permanente de la Inmigración, que se centra en la recogida de datos, análisis, estudio y difusión de la información relacionada con los movimientos migratorios en España; el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, órgano de consulta, información y asesoramiento en dicha materia, donde participan las Administraciones Públicas, las asociaciones de inmigrantes y diversas organizaciones implantadas en el ámbito migratorio; y el Consejo General de la Ciudadanía Española en el Exterior, que atiende a los ciudadanos españoles que residen en el extranjero, por lo que excede del planteamiento de este proyecto.

Además del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, debe tenerse en cuenta el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, donde se integran, a través de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas y de las correspondientes Delegaciones del Gobierno, las Oficinas de Extranjería, donde se unifican en cada provincia los servicios de la Administración General del Estado con competencia en inmigración para conseguir la coordinación de su actuación administrativa y para atender a los inmigrantes que desean realizar los trámites relacionados con su situación administrativa en España.

La coordinación de las actuaciones de las distintas Administraciones Públicas se lleva a cabo a través de la Conferencia Sectorial de Inmigración, constituida el 9 de julio de 2008, donde participan el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, las Comunidades Autónomas y la Federación Española de Municipios y Provincias.

Durante estos últimos años sus actuaciones se han recogido en una serie de Informes Anuales, a veces con escaso contenido, pero de gran importancia, ya que también aparecen referencias a la concesión inicial de trabajo, a la concesión de autorizaciones

por arraigo y a los procedimientos de autorización o renovación de residencia, que deben ser generales para todo el territorio español:

En el año 2009, su actuación se concretó en los siguientes puntos:

- Informe sobre el Anteproyecto de reforma de la L.O. 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

- Aprobación del Fondo de apoyo a la acogida e integración de inmigrantes así como al refuerzo educativo.

- Información sobre prioridades y programas de la Presidencia Española de la Unión Europea.

En el año 2010, aparecen las siguientes referencias:

- Aprobación del Fondo de apoyo a la acogida e integración de inmigrantes así como al refuerzo educativo.

- Información sobre la IV Conferencia Ministerial Europea sobre Integración.

- Información sobre la participación de las Comunidades Autónomas en el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes.

Por último, en el año 2011, se indican las siguientes actuaciones:

- Presentación del borrador del Reglamento de Extranjería.

- Aprobación del Fondo de apoyo a la acogida e integración de inmigrantes así como al refuerzo educativo.

Precisamente la regulación de las Conferencias Sectoriales se encuentra en el artículo 5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sobre el Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, Ley 30/1992). Con ese artículo se abre la posibilidad de crear órganos para la cooperación entre la Administración General del Estado y la Administración de las Comunidades Autónomas en aquellas materias en las que exista interrelación competencial y con funciones de coordinación o cooperación, según los casos.

La convocatoria de la Conferencia Sectorial se realizará por el Ministro que tenga competencias sobre la materia que vaya a ser objeto de la Conferencia Sectorial, el cual, además, firmará los acuerdos que se adopten, junto con los titulares de los órganos de gobierno correspondientes de las Comunidades Autónomas, bajo la denominación de Convenio de Conferencia Sectorial.

El 27 de junio de 2012, se ha celebrado la VI Conferencia Sectorial de Inmigración y Emigración, en la que se ha propuesto a los representantes de las Comunidades Autónomas y de la Federación Española de Municipios y Provincias un debate sobre la procedencia de que exista un único órgano para la coordinación de las Administraciones Públicas en materia de migraciones para «asegurar la coordinación de las actuaciones que desarrollen las Administraciones Públicas en materia de inmigración».

En este sentido, se ha planteado la necesidad de ampliar sus competencias, de manera que exista un único órgano para la coordinación de las actuaciones en materia tanto de inmigración como de emigración. Desde el Ministerio de Empleo y Seguridad Social se afirma que «con ello, se daría mayor rango al tratamiento de la cooperación multilateral en materia de emigración, actualmente asumido por una Comisión de Directores Generales».

Otro de los aspectos tratados ha sido la regulación de la figura del Español Retornado, a través de un Real Decreto actualmente en fase de borrador. Este proyecto nace

«con la ambición de articular un documento único que permita el acceso a todas las prestaciones relacionadas con el retorno de un español, sea cual sea la Administración responsable de las mismas», añadiéndose que «es nuestra intención impulsar los cauces de colaboración con las Comunidades Autónomas para que sea válido este Certificado como documento acreditativo de la condición de Español Retornado».

Otro de los temas incluidos en esa Conferencia Sectorial se refiere a las gestiones en materia de integración de los inmigrantes. En primer lugar, se quiere garantizar el trato del extranjero como un igual y fomentar en lo posible la participación de este en actuaciones dirigidas al conjunto de la población. En segundo lugar, se trata de elaborar políticas que apoyan al extranjero en su proceso de integración con el objetivo claro de que alcance su condición de persona autónoma.

Estas buenas palabras planteadas desde el Ministerio de Empleo y Seguridad Social no han sido aceptadas por todas las Comunidades Autónomas, ya que algunas han criticado la desaparición del Fondo de Apoyo a la acogida y la integración de inmigrantes y al refuerzo educativo de los mismos y, además, han mostrado su disconformidad con que se trate en la misma Conferencia el tema de Inmigración y el de Emigración, con especial tratamiento al Español Retornado, situación que no coincide con todo el planteamiento que se ha querido dar en las normas a la integración social de los extranjeros en España.

Otro campo de relación entre las Administraciones Públicas son los Convenios de colaboración, recogidos en el artículo 6 de la Ley 30/1992, donde se establece que la Administración General podrá celebrar dichos convenios con los órganos correspondientes de las Administraciones de las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias. En los datos recogidos por la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, dentro del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, aparecen como «convenios bilaterales» entre el Estado y cada una de las Comunidades Autónomas.

Dentro de estos convenios, en el año 2008, se firmó con Cataluña el acuerdo por el que las autorizaciones iniciales de trabajo de los extranjeros, cuya relación laboral se desarrolle en Cataluña, pasarán a ser gestionadas por la Generalitat catalana. Este acuerdo afectará también a la gestión del contingente de trabajadores, de modo que será la Generalitat la responsable de algunas funciones referidas a trámites de carácter laboral que, en la actualidad, se desarrollan en las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno.

Se indica también que Cataluña será la primera Comunidad Autónoma que reciba este traspaso, por lo que, una vez se haga efectivo, la Generalitat podrá desarrollar de manera más completa una política propia en materia laboral y de inmigración, en coordinación con el Estado.

Este criterio de actuación no es compartido en su totalidad por J. A. Montilla Martos que, en su aportación «Inmigración y comunidades autónomas», dentro del libro *Veinte años de inmigración en España* (Fundación CIDOB, Barcelona, 2006), establece que:

estos convenios no se rigen por un criterio de política de inmigración, consensuado por Estado y Comunidades Autónomas, sino que constituyen un procedimiento para ayudar financieramente a las actuaciones autonómicas referidas a los inmigrantes, sin insertarse de forma efectiva en las relaciones de colaboración.

Por ello, añade este autor que:

estos convenios podrían encuadrarse en planes y programas conjuntos en los que se establezcan por el Estado y las Comunidades Autónomas objetivos de interés común,

actuaciones para desarrollar, aportaciones de medios personales y materiales y compromisos de aportación de medios financieros.

Este planteamiento encaja con el artículo 7 de la Ley 30/1992 ya que se refiere a una materia en la que el Estado y las Comunidades Autónomas ostentan en estos momentos competencias concurrentes. Dentro del respectivo ámbito sectorial, corresponde a las Conferencias Sectoriales la iniciativa para acordar la realización de planes y programas conjuntos, que pueden ser completados mediante convenios de colaboración con cada una de las Comunidades Autónomas que lo deseen para concretar aquellos extremos que deban ser especificados de forma bilateral.

Por último, el artículo 8 de la Ley 30/1992 establece que los Convenios de Conferencia Sectorial y los Convenios de colaboración, en ningún caso suponen la renuncia a las competencias propias de las Administraciones intervinientes. Todos estos convenios serán comunicados al Senado y se publicarán en el Boletín Oficial del Estado y en el Diario Oficial de la Comunidad Autónoma respectiva.

Es evidente que se plantean dificultades, ya que debe compaginarse la normativa del Estado, con la de las Comunidades Autónomas y con las distintas situaciones administrativas de las personas extranjeras. Ahora bien, el interés por lograr la integración social de esas personas y de la sociedad autóctona debería primar a la hora de generar mecanismos para que las Comunidades Autónomas puedan lanzar sus propuestas y diseñar sus políticas en la convicción de que el Estado apoyará la coordinación de las normas y de esas propuestas.

En estos últimos años, se ha puesto en cuestión la colaboración entre las distintas Administraciones Públicas, ya que durante varios años se ha planteado solamente como un programa de financiación y ese tema es el que se ha suspendido. Se ha dejado de lado la interrelación con las Conferencias Sectoriales, por lo que se ha dificultado la integración social en materias de vivienda, servicios sociales, educación o sanidad.

Sobre los Convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas, realiza una aportación Eduard Roig, dentro del apartado «Las relaciones intergubernamentales en la inmigración» (*Las Comunidades Autónomas y la inmigración*, Valencia, 2006), al establecer que:

son actos bilaterales para temas relacionados con la asistencia a las personas inmigrantes (aportaciones económicas que también se dirigen hacia entidades sociales), priorizando determinadas actuaciones o determinados territorios, para que no existan ni solapamientos ni vacíos y para que la relación entre las Administraciones sea de colaboración eficaz, en lugar de intentar presionar en las competencias de las otras Administraciones.

2.- LOS PLANES ESTRATÉGICOS EN MATERIA DE INTEGRACIÓN SOCIAL DE LA INMIGRACIÓN

2.1. La situación en Europa

2.1.1. Antecedentes

A partir del Tratado de Ámsterdam de 1997, la integración social de las personas inmigrantes se asume como competencia comunitaria, lo cual hace que se tomen las medidas oportunas en ese ámbito europeo, con independencia de la Administración que lleve a cabo las actuaciones concretas. Esta opción de política comunitaria sobre la integración social, queda sin fuerza cuando se constata que la mayoría de elementos de integración (conocimiento del idioma y de las instituciones de cada país, respeto de los derechos humanos, acceso al mercado de trabajo y a una vivienda digna, acciones contra la trata de seres humanos) deben ser decididos en cada Estado, por lo que en muchas ocasiones tiene más efectividad la puesta en común de «buenas prácticas» de cada una de las administraciones actuantes.

Pueden, incluso, existir discrepancias entre quienes toman las decisiones más importantes sobre la integración social (instituciones europeas) y quienes generan las políticas concretas (en España, normalmente las administraciones autonómicas y locales, con la intervención del Estado en cuestiones de entrada y residencia, o en la decisión sobre las aportaciones económicas relacionadas con esa integración social).

Como ejemplo de actuación europea, en el trabajo de M. Pajares (*Las políticas locales en el ámbito de la inmigración*, Fundación CIDOB, 2006) se hace referencia al papel de los Ayuntamientos como administración más cercana a los ciudadanos y, por lo tanto, como lugar de la integración más efectiva. No se trata solamente de recibir las aportaciones de las personas extranjeras que acuden a un puesto de trabajo y residen en un lugar durante un tiempo, para luego ir a otro, sino que se trata de favorecer la integración en un determinado lugar, al que puede acudir la familia de esas personas.

En el ámbito europeo se producen frecuentes intercambios de actuaciones concretas, que aparecen normalmente bajo el epígrafe de «buenas prácticas». En el citado trabajo, se hace referencia a la Red EUROCITIES, que ya en el año 2003 estableció una serie de medidas relacionadas con la integración social, para que sirvieran de referencia a las ciudades de la citada Red:

- Promover la participación de todos los residentes en la vida pública.
- Establecer unas condiciones mínimas adecuadas para la primera acogida.
- Promover la integración, como un proceso mutuo entre población extranjera y sociedad de acogida.
- Invertir esfuerzos en la educación.
- Potenciar la plena igualdad de oportunidades en el acceso al mercado laboral.
- Promover el acceso a la salud y a la atención sanitaria de las personas inmigrantes o asiladas, con independencia de su situación administrativa.
- Promover la igualdad de derechos en el acceso a la vivienda.
- Adaptar los servicios sociales municipales a las nuevas necesidades, con intérpretes y mediadores interculturales.
- Desarrollar programas culturales que hagan visible el valor de la diversidad.

- Apoyar los programas de retorno para quienes no han recibido la autorización de residencia o la concesión de asilo.
- Desarrollar mecanismos de evaluación sobre las actuaciones realizadas.

La importancia del ámbito de las ciudades radica en la mayor cercanía entre las personas autóctonas, las que han llegado y la Administración municipal, que es la encargada de atender a las personas que residen en cada municipio, con independencia de la intervención de otras Administraciones y de la situación legal de quienes vienen de otros países.

No se trata de establecer actuaciones particulares, ya que se podrían producir segregaciones discriminatorias, sino que se deberían aplicar las actuaciones previstas para toda la población, coordinando medidas entre los distintos servicios municipales, con algunas aportaciones específicas, en relación sobre todo con el idioma, para que no se crearan situaciones de desventaja.

Se habla normalmente de transversalidad, para hacer referencia a la coordinación entre esos servicios que prestan los Ayuntamientos, junto con la colaboración precisa con la correspondiente Comunidad Autónoma, ya que normalmente todas esas actuaciones aparecen como competencia exclusiva autonómica. Más adelante, se recogerá también la colaboración con el Estado, ya que nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo aparecen como competencia exclusiva del Estado.

En el año 2003, la Comisión Europea realiza una comunicación al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre inmigración, integración y empleo, en la que, se trata de:

relacionar la inmigración, por un lado, con las perspectivas de empleo y, por otro, con la evolución de las necesidades del mercado laboral, dentro de un contexto económico y social general que se caracteriza por la escasez de determinadas cualificaciones, por la lucha por acaparar la mano de obra más cualificada y por la aceleración del envejecimiento demográfico.

Todos estos procesos de integración se articulan principalmente en torno al mercado laboral, para lograr una verdadera igualdad de oportunidades, mejorando la formación y la cualificación de las personas inmigrantes y evitando las actitudes racistas y fraudulentas. Ahora bien, esto no es fácil si no se reconoce la preparación obtenida en el país de origen por esas personas y si no se facilita el aprendizaje y el uso de las lenguas de cada territorio.

Otro elemento importante para esa integración es la posibilidad de acceder a lo que la Constitución española recoge como «una vivienda digna», tanto desde el punto de vista público (viviendas sociales), como desde el punto de vista privado (arrendamiento y compra de viviendas), para evitar que una excesiva concentración en determinados lugares pueda llevar a la segregación y a la aparición de conflictos violentos de forma cotidiana.

El acceso de las personas inmigrantes a los servicios sanitarios y a los servicios sociales, en igualdad de condiciones con las personas autóctonas, debe servir precisamente para favorecer a todas las personas y para evitar cualquier tipo de discriminación que, generalmente, aparecerá más en relación con las personas inmigrantes, ya que estas pueden tener más dificultades para conocer y utilizar esos servicios.

Además de estas cuestiones, la Comisión Europea busca la implicación de las personas inmigrantes en los ámbitos locales, principalmente, para evitar el incremento

del racismo, buscando el apoyo de los sectores políticos, sociales y de los medios de comunicación.

Todo este proceso de integración puede acabar en un acceso a la nacionalidad del país de acogida, entendida como ciudadanía cívica más que como un mero documento, garantizando derechos y deberes en materia laboral, de libre circulación, e incluso de participación en determinados procesos electorales, aceptando como mínimo la presencia de personas inmigrantes en las elecciones locales.

2.1.2. Manual sobre la Integración (2004, 2007, 2010)

Además, en el ámbito europeo, se aprobó en noviembre de 2004 un *Manual sobre la integración* para los responsables de la formulación de políticas y profesionales, que luego tuvo una segunda edición en mayo de 2007 y una tercera en abril de 2010.

Este *Manual...* busca la integración, como un hecho fundamental para lograr la cohesión social y el desarrollo económico, aplicando un trato justo y una participación plena. Además, desea facilitar una serie de «buenas prácticas» a las personas que definen los objetivos generales de la integración, y también a quienes facilitan los recursos, supervisan la ejecución y evalúan luego la puesta en marcha de todas esas actuaciones.

Los poderes públicos y los grupos sociales, desde las Administraciones Públicas hasta las asociaciones de inmigrantes, pasando por todos los campos de la sociedad civil (sindicatos, asociaciones empresariales, organizaciones religiosas, organizaciones no gubernamentales, medios de comunicación, etc.) deben participar para conseguir la integración social de ambos bloques, por un lado, las personas que son inmigrantes y por otro, las personas que ya viven en las sociedades de acogida, de tal forma que se equiparen progresivamente los derechos y los deberes de todas ellas.

Todo esto exige muchas adaptaciones, para que se reduzcan desigualdades, aprobando normas que faciliten el acceso a la ciudadanía y generando situaciones de formación continua, para mejorar el desarrollo económico de toda la sociedad, sin tener que establecer ganadores y perdedores, ya que todas las personas tratan de contribuir con sus capacidades y sus competencias, con independencia del origen y de la concreta situación administrativa que tengan en cada momento.

Los poderes públicos, el sector privado y la sociedad civil pasan a ser «organizaciones de aprendizaje», donde se abordan los cambios, se intercambian conocimientos y experiencias y donde se busca el bienestar de todas las personas, eliminando obstáculos y promoviendo factores para su integración, a pesar de las dificultades de origen y de las condiciones de vida, que pueden afectar más a quienes emigran, y de las dificultades de convivencia y de adaptación, que pueden afectar más a las sociedades de acogida, las cuales deben gestionar la aplicación de nuevas formas de derechos de ciudadanía y de participación.

En cada edición de este *Manual...* se establecen distintos capítulos que tratan de concretar los procesos de integración, con diversos contenidos y con diversas actuaciones concretas, que pueden servir como ejemplos de integración para los países de la Unión Europea.

El primer capítulo de la «edición de 2004» se refiere a la introducción de los inmigrantes recién llegados y de los refugiados reconocidos, a través de programas y recursos que facilitan el aprendizaje de la lengua, el acceso al mercado de trabajo y el conocimiento de los valores básicos de la sociedad de acogida.

El segundo busca la participación ciudadana tanto desde las organizaciones que prestan servicios, como desde la actuación personal a través de diálogos interculturales e interreligiosos para reducir las barreras que separan a las personas.

El tercero recoge diversos indicadores, cualitativos y cuantitativos, como herramientas para medir el avance de la integración, en aspectos culturales, económicos, políticos y sociales.

El primer capítulo de la «edición de 2007» se refiere al fomento de la integración, que pasa a ser un componente de la elaboración y aplicación de las políticas públicas, de la prestación de servicios sociales y de la cultura organizativa de diversas áreas sociales (sanidad, educación, trabajo, vivienda, entre otras), a través de los «agentes de integración» o «mediadores interculturales» que aparecen en las Administraciones Públicas y en las organizaciones sociales.

El segundo establece la vivienda como punto clave para la integración de personas, familias y comunidades, tratando de salvar obstáculos en relación con el acceso (alquiler, compra) y con la calidad de vida (ubicación de las viviendas en barrios precarios y antiguos), ya que se trata un elemento imprescindible para conseguir la residencia de larga duración.

El tercero coloca la integración económica como modelo, ya que recoge diversas opciones para el acceso al mercado de trabajo (formación en el país de origen; formación y prácticas en el país de acogida antes de acceder a un contrato en una empresa), tratando de evitar cualquier tipo de discriminación o de abuso.

El cuarto recoge, bajo la denominación de «Gobernanza de la integración», una serie de estructuras y formas de colaboración para las políticas y para las prácticas de integración, a través de objetivos específicos, cuantificables, aceptados, realistas y oportunos, sobre todo en el ámbito de los municipios, ya que las políticas locales implican a todos los vecinos y son más eficaces.

La «edición del año 2010» recoge en el primer capítulo la referencia a los intercambios europeos de información y buenas prácticas, a partir de los cuales, los gobiernos nacionales, la sociedad civil y las instituciones europeas empiezan a gestionar mecanismos de cooperación en la aplicación de las políticas europeas de inmigración, cuyos principios ya se elaboraron en el año 2005 a través de un Programa Común para la Integración.

Esos principios se refieren a la cultura, a la educación, al empleo, a la opinión pública, a la investigación, a la inclusión social y a las políticas urbanas, completándose con la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (que ha sustituido al Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia) y con la Fundación Europea para la Mejora de las condiciones de vida y de trabajo.

A través de este *Manual...* se busca facilitar datos para que, por un lado, los responsables políticos puedan formular objetivos globales de integración, poner los recursos necesarios, vigilar la puesta en práctica de las medidas y evaluar sus resultados; mientras que, por otro lado, los profesionales traduzcan los objetivos en programas concretos, establezcan objetivos específicos y realicen actividades para conseguirlos.

En el segundo capítulo, aparecen los medios de comunicación, como plataformas de las transformaciones sociales, que deben contrastar la información y evitar los sensacionalismos. Cada vez se consiguen mayores y mejores accesos a la información, pero no siempre se da voz a las personas inmigrantes o a sus asociaciones.

En el tercer capítulo, aparecen dos términos, sensibilización y capacitación, que desde hace tiempo se plantean como metas de la integración, tanto para que las consigan las personas inmigrantes, como las sociedades de acogida en esas referencias bidireccionales que se repiten en las intervenciones europeas.

La sensibilización implica mejorar la información de toda la sociedad para conseguir opiniones más formadas sobre la diversidad y para mejorar la integración activa y la adaptación mutua de todas las personas. La capacitación trata de mejorar las situaciones de las personas inmigrantes y de sus asociaciones para que puedan colaborar activamente en los diversos tipos de organizaciones generales de la vida social y pública de los distintos países europeos. Los grupos organizados de inmigrantes solicitan que «no hagan nada por nosotros sin nosotros». Ambos conceptos se refuerzan mutuamente para evitar situaciones de discriminación y de marginación.

Como ejemplo, se puede hacer referencia al informe *Challenging attitudes, perceptions and myths*, encargado por la Comisión de Integración y Cohesión del Reino Unido, donde se concluye que «el contacto breve o superficial sin un compromiso real es insuficiente para promover el respeto y puede incluso agravar los prejuicios.»

Además, se indica que las acciones colectivas pueden mejorar las percepciones de la población y el proceso de integración si:

- refuerzan el sentimiento de identidad de todos;
- identifican y cuestionan actitudes y conductas basadas en prejuicios;
- consiguen que conozcamos y simpaticemos con las experiencias de otros;
- consiguen que entendamos las diferencias;
- establecen un terreno común y unos valores e intereses compartidos;
- promueven y establecen relaciones de amistad entre divisiones que crean obligaciones mutuas a largo plazo.

Se trata de combinar educación y acción, tanto en las actuaciones más sencillas, como en las que necesiten más financiación pública y/o privada.

En el cuarto capítulo aparecen las plataformas de diálogo, como espacios cívicos para negociar los conflictos de intereses y las soluciones comunes, y para poder iniciar intercambios abiertos y respetuosos entre todas las partes (personas inmigrantes, sociedad de acogida, organizaciones sociales y Administraciones Públicas), a partir de un proceso de cuatro etapas, que podría servir para otras actuaciones relacionadas con la inmigración. Esas cuatro etapas serían: Acuerdo y preparación. Diálogo e intercambio. Reflexión e información. Evaluación y acción.

Un reflejo de esas plataformas es el Foro Europeo para la Integración, creado en abril del año 2009, que puede actuar para negociar una respuesta política adecuada en caso de graves conflictos sociales.

El quinto capítulo recoge la obtención de la nacionalidad y el ejercicio de la ciudadanía activa, como puntos importantes para confirmar la integración a través de una serie de vínculos comunes, con derechos y obligaciones para todas las partes, lo que permite que cada persona, con independencia de su origen, pueda contribuir a la vida económica, social, cultural, cívica y política, llegando a conseguir la ciudadanía y la nacionalidad.

En relación con la nacionalidad, que es un vínculo jurídico entre una persona y un Estado, surgen diversas posturas sobre si la adquisición de una nueva implica la pérdida de la anterior, o cabría la opción de nacionalidades múltiples, para no perder ninguna. Una persona inmigrante puede tener interés en adquirir la nacionalidad del territorio en el que está desarrollando su vida, pero también las sociedades de acogida pueden tener interés en que aumente el número de «nacionales».

Frente a esta visión jurídica de la nacionalidad, aparece la ciudadanía, como pertenencia a una entidad concreta, pudiendo incluso ejercer los derechos y las responsabilidades que se reservan a los nacionales de un Estado, aunque sin culminar ese vínculo jurídico. Al término ciudadanía, la Unión Europea le añade «cívica» para promover la solidaridad y el sentimiento común de pertenencia entre nacionales de origen, ciudadanos europeos y nacionales de terceros países; y «activa», en referencia a la participación en la vida política, la sociedad civil, la vida comunitaria y los valores comunes europeos (Derechos Humanos, democracia, etc.).

Todos quieren defender sus intereses, pero no lo pueden hacer con los mismos instrumentos, ya que el sufragio activo y pasivo, por ejemplo, solo lo pueden utilizar algunas personas extranjeras en las elecciones municipales.

El sexto y último capítulo pone en el foco de atención a los jóvenes inmigrantes, a la educación y al mercado de trabajo, cuya calidad y eficacia creará más y mejores oportunidades profesionales, contribuyendo a una mayor cohesión social. Se hace hincapié en el papel de las tutorías, para conseguir una instrucción y una orientación personalizadas.

En el Anexo I, el Manual recuerda una serie de principios que ya se aprobaron como «PRINCIPIOS COMUNES BÁSICOS DE LA UNIÓN EUROPEA». El Consejo de Justicia y Asuntos de Interior, de 19 de noviembre de 2004, adoptó unos Principios Básicos Comunes que suponen un marco europeo coherente para las políticas de integración. La Comisión desarrolla estos principios en forma de acciones que deben considerarse «como los componentes principales de todas las políticas de integración nacionales y de la UE» y, además, crea un Fondo para la Integración de nacionales de terceros países.

Las acciones están agrupadas en estos once principios:

1. La integración es un proceso bidireccional y dinámico de ajuste mutuo por parte de todos los inmigrantes y residentes de los Estados miembros (se trata de favorecer la adaptación de las sociedades de acogida a la diversidad y de difundir las aportaciones de las personas que vienen de otros países).
2. La integración implica el respeto de los valores básicos de la Unión Europea (los programas de acogida tratan de recoger aspectos cívicos para que las personas inmigrantes entiendan, respeten y se beneficien de los valores comunes nacionales y europeos).
3. El empleo constituye una parte fundamental del proceso de integración y es esencial para la participación de los inmigrantes, para las contribuciones que los inmigrantes aportan a la sociedad de acogida, y para hacer visibles tales contribuciones (debe prevenirse la discriminación a través de los cursos de acogida, de las oportunidades de formación y de la aceptación de las cualificaciones, sobre todo, en relación con la residencia de larga duración).
4. Un conocimiento básico del idioma, la historia y las instituciones de la sociedad de acogida es indispensable para la integración; permitir a los inmigrantes adquirir ese conocimiento básico es esencial para que la integración tenga éxito (organización de cursos de educación cívica para todas las personas, con adaptación de las buenas prácticas y de programas que ya se hayan realizado en otros países).
5. Los esfuerzos realizados en la educación son fundamentales para preparar a los inmigrantes, y en particular a sus descendientes, a participar con más éxito y de manera más activa en la sociedad (deben reconocerse las cualificaciones de forma transparente, de acuerdo con la diversidad de los planes educativos, para prevenir el fracaso escolar).
6. El acceso de los inmigrantes a las instituciones y a los bienes y servicios tanto públicos como privados, en las mismas condiciones que los ciudadanos nacionales y sin discriminaciones es un requisito esencial para una mejor integración (son necesarios

servicios de traducción e interpretación interculturales, junto con los de tutoría y mediación para conseguir una adecuada información y una cooperación entre las personas inmigrantes, las empresas privadas y las Administraciones Públicas).

7. Una interacción frecuente entre inmigrantes y ciudadanos de los Estados miembros es un mecanismo fundamental para la integración. Los foros compartidos, el diálogo intercultural, la educación relativa a los inmigrantes y sus culturas y unas condiciones de vida estimulantes en entornos urbanos mejoran las interacciones entre inmigrantes y ciudadanos de los Estados miembros (debe lograrse la mejora de la calidad de vida en alojamiento, sanidad, seguridad, espacios públicos para actividades, etc.).

8. La práctica de diversas culturas y religiones está garantizada por la Carta de los Derechos Fundamentales y debe quedar salvaguardada, a menos que dichas prácticas entren en conflicto con otros derechos europeos inviolables o con la legislación nacional (aquí tienen sentido las plataformas de diálogo intercultural constructivo y con reflexiones públicas).

9. La participación de los inmigrantes en el proceso democrático y en la formulación de las políticas y medidas de integración, especialmente a nivel local, favorece su integración (participación cívica, cultural y política para promover la ciudadanía activa, a través de plataformas consultivas, experiencias de voto, voluntariado en organizaciones sociales, etc.).

10. Las políticas y medidas tendentes a incluir la cuestión de la integración en todas las pertinentes competencias políticas y niveles de gobierno y servicios públicos deben tomarse debidamente en cuenta en la elaboración y puesta en práctica de medidas públicas (coordinación de los distintos niveles de las Administraciones Públicas y apoyo a la cooperación, coordinación y comunicación entre todas las personas interesadas).

11. Es necesario establecer objetivos, indicadores y mecanismos de evaluación claros para ajustar las políticas, evaluar los avances en la integración y hacer más eficaz el intercambio de información (estadísticas para aplicar los indicadores y las medidas de seguimiento, que permitan conocer las repercusiones de todas las políticas de integración).

El Anexo II del Manual del año 2010 recoge las herramientas para la evaluación comparativa de la integración, incluyéndolas en cuatro etapas:

1.^a- PLANIFICACIÓN (definición práctica del proceso; identificación de los posibles participantes; establecimiento de la estructura para el análisis comparativo).

2.^a- INVESTIGACIÓN (definición de los beneficiarios directos; identificación de las fuentes de información autorizadas; recogida de datos e identificación de impedimentos a los que se enfrentan sus beneficiarios; traducción de los impedimentos en áreas de mejora; identificación de las políticas para mejorar).

3.^a- ANÁLISIS (evaluaciones de impacto retrospectivas y prospectivas; establecimiento de normas; búsqueda y estudio de buenas prácticas; investigación de esas prácticas y de las organizaciones que las implantan).

4.^a- PUESTA EN PRÁCTICA (mejoras en las políticas y los procedimientos; establecimiento de indicadores, objetivos y elementos de referencia comunes; descripción, revisión y ajuste del proceso de análisis comparativo).

2.2. La situación en España

Tras las distintas actuaciones que se han producido en diversos países europeos, España trata de poner en marcha procesos interculturales, con una exigencia de respeto a unos valores y a una normas de carácter básico e indiscutible, pero también con la posibilidad de aceptar la diversidad para construir un sociedad más inclusiva,

más justa y más cohesionada, buscando la prevención de aislamiento entre los diversos grupos culturales.

Está claro que deberán ponerse en discusión todas las actuaciones, para conseguir la igualdad de derechos y de oportunidades, por un lado, pero también las respuestas concretas a las necesidades de cada persona y de cada grupo social. Un ejemplo en Zaragoza, presentado por Luis Andrés Gimeno Feliu en las últimas sesiones del curso 2013 del Seminario de Investigación para la Paz, hacía referencia a que no existen abusos en el uso de los servicios sanitarios por parte de las personas extranjeras, ya que la mayoría son jóvenes y normalmente con buena salud (L. A. Gimeno Feliu y M. Lasheras Barrio, *Frecuentación de la población inmigrante versus autóctona en atención primaria: ¿quién consume más servicios?*).

En relación con ciertas prestaciones sociales, las personas inmigrantes no pueden acogerse a ellas, ya que no han llegado en la mayoría de los casos a generar el derecho a una pensión de jubilación y tampoco tienen un excesivo número de personas mayores a su cargo. Puede plantearse una necesidad mayor en lo que tiene que ver con los nacimientos y con la educación, pero esta situación lleva también un efecto positivo, que está relacionado con el futuro de las pensiones.

En el ámbito de la Administración del Estado, las últimas actuaciones están relacionadas con la elaboración del I Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (2007-2010), del cual la ponencia «La integración de inmigrantes en sistemas federales: una perspectiva comparada y tendencias actuales desde España» (Ana Terrón, 2011), recogida en los Cuadernos Manuel Giménez Abad (abril, 2012) de la Fundación del mismo nombre, hace constar que:

los elementos que subyacen al I Plan son la idea de que el mismo se dirige al conjunto de la ciudadanía, tanto autóctona como inmigrada, porque la integración concierne a todos los miembros de la sociedad, y la idea de que hay que abordar las políticas de integración de manera integral u holística, y con una orientación proactiva.

Luego, se aprobó el II Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (2011-2014), del cual la ponencia antes citada indica que:

debe ser el instrumento práctico que sirva para plasmar cómo gestionar la diversidad y pluralidad en nuestra sociedad, y para determinar los instrumentos necesarios para avanzar en la protección de los derechos, de la igualdad y de la participación social de la ciudadanía, autóctona o inmigrante.

En este II Plan (2011-2014) se realiza una evaluación del I Plan (2007-2010), destacando como uno de los principales logros:

la creación de un modelo de gobernanza relacional y abierto a la participación de diferentes actores (Estado, Comunidades Autónomas, Municipios y Sociedad Civil) en base a criterios de integración, complementariedad y subsidiariedad, aunque en algunos casos la coordinación tuvo sus limitaciones, sobre todo en lo relacionado con el intercambio de información homogénea sobre el seguimiento del I Plan en las distintas Unidades y Departamentos.

Se destaca en ese II Plan (2011-2014) que se ha aprobado el nuevo Reglamento de la L.O. 4/2000, tras la reforma de la L.O. 2/2009, a través del Real Decreto 557/2011, de 20 de abril. Las reformas jurídicas están relacionadas principalmente con el derecho de defensa, la asistencia letrada y la justicia gratuita, con la irregularidad sobrevenida, con el procedimiento de arraigo laboral y familiar, con la renovación de las autorizaciones y residencias de larga duración, con la protección a los colectivos más vulnerables (menores, mujeres víctimas de violencia de género, trata de personas, entre otros) y con las garantías en los procedimientos sancionadores.

A partir de los Presupuestos Generales del Estado para 2012, se han dejado de aportar fondos estatales para llevar a cabo las actuaciones que desarrollaban las Comunidades Autónomas y las diversas Administraciones Locales. Además, en relación con una de las medidas que busca la integración social de los inmigrantes, el artículo 12 de la L.O. 4/2000, redactado en el año 2009 para recoger el derecho a la asistencia sanitaria de los extranjeros, ha sido modificado por la Disposición final tercera del Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones.

Ahora ese artículo ha quedado reducido a que «los extranjeros tienen derecho a la asistencia sanitaria en los términos previstos en la legislación vigente en materia sanitaria», cuando antes se recogía que «los extranjeros que se encuentren en España, inscritos en el padrón del municipio en el que tengan su domicilio habitual, tienen derecho a la asistencia sanitaria en las mismas condiciones que los españoles».

Aunque se produjeron algunas dudas jurídicas, antes de ese Real Decreto-ley bastaba con el empadronamiento para tener asistencia sanitaria, sin tener que cumplir ningún otro requisito administrativo. Ahora en esa norma se ha incluido un artículo 3 ter en la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, para referirse a la asistencia sanitaria en situaciones especiales, más concretamente en referencia a los extranjeros no registrados ni autorizados como residentes en España. Este nuevo artículo recoge que:

En este caso recibirán asistencia sanitaria en las siguientes modalidades:

- a) De urgencia por enfermedad grave o accidente, cualquiera que sea su causa, hasta la situación de alta médica.
- b) De asistencia al embarazo, parto y posparto.

En todo caso, los extranjeros menores de dieciocho años recibirán asistencia sanitaria en las mismas condiciones que los españoles.

Esta regulación es la que coincide con los otros apartados del artículo 12 de la L.O. 4/2000, que en su redacción del año 2009 decía que:

los extranjeros que se encuentren en España tienen derecho a la asistencia sanitaria pública de urgencia por enfermedad grave o accidente, cualquiera que sea su causa, y a la continuidad de dicha atención hasta la situación de alta médica.

Los restantes apartados añadían que «los extranjeros menores de dieciocho años que se encuentren en España tienen derecho a la asistencia sanitaria en las mismas condiciones que los españoles» y que «las extranjeras embarazadas que se encuentren en España tienen derecho a la asistencia sanitaria durante el embarazo, parto y posparto».

Por lo tanto, lo que se ha eliminado es la posibilidad de atención sanitaria a los extranjeros no registrados ni autorizados como residentes en España, salvo situaciones de urgencia por enfermedad grave o accidente, de embarazo, parto y posparto y de minoría de edad. Para aplicar estas situaciones se han tratado de realizar diversas actuaciones relacionadas con los países de origen de los extranjeros o con la posibilidad de acceder a toda la asistencia sanitaria, previo pago de unas determinadas cantidades, pero se han generado dudas jurídicas y económicas.

Para contrarrestar estos problemas, algunas personas a título individual y varias organizaciones sociales han realizado campañas para que todas las personas sigan teniendo acceso gratuito a la asistencia primaria. En la Comunidad Autónoma de Aragón, se ha dictado una Instrucción de 30 de abril de 2013, de la Dirección General

de Calidad y Atención al Usuario, por la que se crea el Programa Aragonés de Protección Social de la Salud Pública.

En la justificación de ese Programa, se considera necesario establecer criterios que permitan dar cobertura a una necesidad social de Aragón en relación con la asistencia sanitaria. No se puede ignorar que existen, residiendo en Aragón, una serie de personas que o no han tenido o han perdido la condición de asegurados o beneficiarios, pero que tienen vocación de permanencia en nuestra Comunidad Autónoma.

Además, aparece que el Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familia del Gobierno de Aragón desarrolla programas que permiten mantener y mejorar el nivel de salud colectiva y, entre ellos, aquellos que intentan reducir el riesgo de transmisión de enfermedades para el conjunto de la ciudadanía, o bien evitar que problemas que pueden ser atendidos a su inicio se agraven, cronifiquen o desarrollen secuelas permanentes.

En la primera instrucción, se establece el procedimiento de acceso al Programa Aragonés de Protección Social de la Salud Pública para recibir asistencia sanitaria en Aragón y el contenido de las prestaciones, que podrán solicitar las personas con documentación identificativa válida y en vigor y que cumplan los requisitos establecidos en la presente Instrucción, quedando reconocidas únicamente para el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón, no generando derechos en el resto del Estado español ni en el extranjero.

De los requisitos establecidos en la segunda instrucción para la solicitud de inclusión en el Programa Aragonés de Protección Social de la Salud Pública, los más importantes son no disponer de ingresos suficientes y estar empadronado, de forma ininterrumpida, en un Ayuntamiento de la Comunidad Autónoma de Aragón, con una antigüedad igual o superior a seis meses.

En la tercera, se indica que el procedimiento de tramitación lo iniciará la persona interesada personalmente, mediante persona autorizada o mediante tutor legal, aportando la documentación oportuna, de manera individualizada, a través del centro de salud que, por razón de residencia, le corresponda.

En la cuarta, se recoge que la inclusión en el Programa Aragonés de Protección Social de la Salud Pública conllevará la emisión de un documento que acredite esta circunstancia con una validez de un año, periodo tras el cual deberán renovar su solicitud. Tras la inclusión en el Programa, las facturas que pudieran ser emitidas en los centros del Servicio Aragonés de Salud podrán ser anuladas si las asistencias que las originaron tuvieron lugar, desde el 1 de septiembre de 2012, hasta la fecha de solicitud de inclusión en el Programa.

En la quinta, aparecen las prestaciones de asistencia sanitaria y las de la cartera común básica de servicios del Sistema Nacional de Salud, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón.

En la sexta, se recoge que las personas incluidas en el Programa Aragonés de Protección Social de la Salud Pública estarán registradas en la Base de Datos de Usuarios de Aragón, con las características especiales que se establezcan al respecto, debiendo comunicarse cualquier modificación de los datos o circunstancias de las personas.

En la séptima, se habilita a los centros del sistema público de salud de Aragón, para que informen a las personas que están en la Base de Datos de Usuarios de las posibles modalidades por las que pueden acceder a la asistencia sanitaria pública,

según sea la situación personal, y de cómo podrán solicitar el seguir recibéndola por parte del Servicio Aragonés de Salud.

En la octava, se regula la posible exclusión del Programa por dejar de cumplir cualquiera de los requisitos exigidos, por fallecimiento de la persona, por decisión de la persona acogida comunicada de modo fidedigno, o cuando se haga una utilización fraudulenta de la prestación de asistencia sanitaria.

A pesar de este esfuerzo normativo, la plataforma Salud Universal ha expuesto ante el Justicia de Aragón los datos referidos a las personas que perdieron la tarjeta sanitaria en Aragón tras la entrada en vigor del Real Decreto-ley 16/2012 (12 615 según el Servicio Aragonés de Salud y 30 000 según el Instituto Aragonés de Estadística) y los datos de las que han accedido a ese Programa Aragonés de Protección Social de la Salud Pública (303 personas de las 348 que lo han solicitado).

Se pone de manifiesto el gran desconocimiento de esta posibilidad entre las personas que podrían acogerse a dicho Programa, a pesar de los esfuerzos que la Dirección General de Calidad y Atención al Usuario manifiesta haber realizado, y la atención que se está llevando a cabo desde organizaciones relacionadas directamente con la atención sanitaria.

Tras estas situaciones generadas por el citado Real Decreto-ley del año 2012, en los Presupuestos Generales del Estado del año 2013 se indica que las acciones a favor de los inmigrantes contarán en 2013 con una dotación de 62,41 millones de euros, dando a entender que esas partidas serán ejecutadas por la Administración General del Estado, pues se han suspendido bastantes de las aportaciones que el Estado realizaba a las Comunidades Autónomas y a los Ayuntamientos para proyectos de integración social.

Esta cuantía incluye como partidas de mayor relevancia las siguientes:

- La atención a menores extranjeros no acompañados, con una partida de 3,57 millones de euros.
- Las subvenciones a entidades locales para el desarrollo de programas innovadores que promuevan la integración de los inmigrantes (2,5 millones de euros).
- La atención humanitaria a inmigrantes (6,15 millones de euros).
- La subvención a Cruz Roja Española para la atención humanitaria urgente a pie de playa a extranjeros llegados a las costas españolas (2 millones de euros).
- La subvención a ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados) para programas especiales de inmigrantes y refugiados (0,1 millones de euros).
- El mantenimiento de los sistemas de protección para solicitantes de asilo y refugiados (9 millones de euros).
- El mantenimiento de los recursos para el funcionamiento de los dos Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI) y los cuatro Centros de Acogida a Refugiados (CAR), con una dotación de 12 millones de euros.
- Las ayudas para facilitar el retorno voluntario de los inmigrantes a sus países de origen (2,4 millones de euros).

- Las partidas para ayudas de carácter social a entidades y organizaciones no gubernamentales, en régimen de concurrencia competitiva, en el área de integración de los inmigrantes, solicitantes de asilo y otras prestaciones con protección internacional, dotadas con un crédito de 9,15 millones de euros.
- La ordenación de los flujos migratorios que cuenta con una dotación de 950 000 mil euros.

Este programa contará, además, con las provisiones, cifradas en torno a 32 millones de euros, de los Fondos Europeos para las actuaciones de carácter cofinanciado, que en su caso elevarían la cuantía total para 2013 en el área de inmigración a 94,41 millones de euros.

Volviendo al II Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (2011-2014), se hace una referencia histórica, en relación con el ámbito europeo, a la «Política común de inmigración y asilo» que comenzó en Tampere (Finlandia) en 1999. Se trataba de conseguir que: «la Unión Europea garantizara un trato justo a los nacionales de terceros países que residen legalmente en el territorio de sus Estados miembros». Para ello, sería necesario:

concederles derechos y obligaciones comparables a los de los ciudadanos de la Unión, así como fomentar la ausencia de discriminación de la vida económica, social y cultural y a desarrollar medidas contra el racismo y la xenofobia.

El siguiente paso se da en Salónica (Grecia) en el año 2003, donde se acuerdan los Principios Básicos Comunes, que definen la integración como un proceso «bidireccional», que implica a la población inmigrada, para que pueda seguir un proceso de integración y de compromiso con «valores fundamentales europeos», y a la sociedad receptora, para que se garanticen derechos y libertades. Se recoge también el principio de transversalidad y el establecimiento de indicadores «para medir el impacto de las políticas desarrolladas».

En La Haya (Holanda), en 2004, se aprueba el Programa de Acción Plurianual para la consolidación de un espacio europeo de libertad, seguridad y justicia (2005-2012), que se complementa con una «Agenda Común para la Integración», como fórmulas para aplicar en la práctica los Principios Básicos Comunes, buscando la integración en ámbitos concretos (empleo, educación, inclusión social y ciudadanía activa).

A partir del año 2011, se ha adoptado la nueva «Agenda Europea para la Integración de los Nacionales de Terceros Países», que desea «aumentar las ventajas económicas, sociales y culturales que la inmigración aporta a Europa», buscando la esencia del proceso de integración, a través de «garantizar que los inmigrantes gocen de los mismos derechos y tengan las mismas obligaciones que los ciudadanos de la Unión Europea». Se trata, también, de evitar que «la discriminación, el no reconocimiento de la educación y de la experiencia adquiridas fuera de la Unión» sean obstáculos que lleven a los inmigrantes a tener problemas de integración social.

En las Consideraciones Generales del «Informe España 2012» de la Fundación Encuentra, Joan Subirats indica que la inmigración ha significado un importante factor de aceleración de la heterogeneidad social, modificando la vida de nuestras ciudades. En la última década, solo Estados Unidos supera a España en recepción de inmigrantes, pero ha faltado una política de inmigración, más allá de las regularizaciones o los intentos de gobernar los flujos de inmigrantes. La inmigración es, además, un reto para las políticas públicas que tienen problemas para adaptarse a realidades que cambian, generándose tensiones a la hora de aplicar prestaciones generales o establecer servicios específicos.

2.3. La situación en Aragón

2.3.1. Antecedentes

El tema de la integración social de los inmigrantes tiene un antecedente importante en Aragón, tras los sucesos ocurridos en Fraga, provincia de Huesca. En el mes de junio de 1992, un grupo de trabajadores agrícolas argelinos fueron agredidos por varios jóvenes fragatinos. Estos hechos provocaron diversas reacciones, con parte de la población apoyando a sus vecinos y otra parte apoyando a las personas extranjeras que habían acudido a esa población a trabajar en las tareas agrícolas. Varias organizaciones e instituciones de Aragón y los agentes sociales de la zona trataron de poner los medios necesarios para que las divisiones y los rechazos que se generaron no produjeran «heridas» sociales más graves que las ya producidas.

En ese momento, desde El Justicia de Aragón se detectaron las situaciones que pueden dar lugar a momentos de tensión y de violencia y así se incluyó en el correspondiente informe, remitido a la Diputación General y a las Cortes de Aragón:

Para cubrir las tareas agrícolas en los meses de verano, la Dirección Provincial de Trabajo de Huesca propone a personas que están como solicitantes de empleo la posibilidad de unos meses de trabajo. Esta oferta no es cubierta en su totalidad por españoles y por ello acuden ciudadanos extranjeros que residen y trabajan legalmente en España. Además, también acuden personas que no tienen legalizada su situación en España, lo cual motiva problemas de contratos, de salarios, de alojamiento y manutención, y de relación con el resto de personas que viven y trabajan en esas zonas agrícolas.

Algunos empresarios agrícolas se aprovechan de esas situaciones de ilegalidad para pagar salarios más bajos y para endurecer las condiciones de trabajo. La Administración no obliga a los empresarios a que preparen los temas de alojamiento y manutención para los trabajadores que lo soliciten. Algunos inmigrantes viven en situaciones de marginación, sin que se traten de solucionar esas situaciones. Los intentos municipales de solución no terminan de cuajar y la presión social empieza a pedir expulsiones, ya que el número de hurtos de comida, de pequeños robos y de agresiones ha aumentado, achacándose ese aumento, por una parte de la población, a la presencia de los extranjeros.

Las personas e instituciones que intentan una solución de conjunto, distinta de la de expulsar a los extranjeros, perciben directamente esa situación de rechazo y se produce la división social entre quienes rechazan a los extranjeros, en especial a los que no tienen legalizada su situación en España, con ideas más o menos racistas o xenófobas, y los que consideran que estos inmigrantes están realizando una actividad laboral y deben tener garantizados sus derechos básicos como personas, sin que se produzcan situaciones de negar la posibilidad de alquilar un piso, de entrar a comprar en una tienda o de pagar en un bar el importe correcto de las consumiciones y no una cantidad mayor.

Al final se produjeron agresiones a varios inmigrantes, lo que provocó que muchos de ellos se fueran de ese municipio y también la dimisión del Alcalde de Fraga (Huesca). Varios vecinos de esa localidad fueron detenidos y juzgados. Unos fueron absueltos y otros condenados a dos años, cuatro meses y un día de prisión menor, condena que fue ratificada por la Audiencia Provincial de Huesca en el año 1994.

En relación con la Comunidad Autónoma de Aragón, también aparece la ponencia «Las actuaciones prácticas de las Comunidades Autónomas: El ejemplo de la Comunidad Autónoma de Aragón» (Rafael Nasarre, Jefe del Servicio de Inmigración del Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familia), recogida en los Cuadernos Manuel Giménez Abad (abril, 2012) de la Fundación del mismo nombre. Además de hacer referencia al Plan de Convivencia Intercultural de Aragón (2008-2011), el ponente indica en sus conclusiones que se deben «reforzar todos los mecanismos

necesarios para una efectiva integración, sobre todo la formación, tanto en referencia al conocimiento del idioma, como a la capacitación laboral para una adecuada reinserción en el mercado de trabajo» y, además, «debemos luchar contra la discriminación que en momentos de más tensión como el actual es más fácil que aflore».

Se aprobó un Plan Integral para la Inmigración en Aragón (2004-2007) para que los inmigrantes pudieran vivir en unas condiciones dignas y para que puedan disfrutar de los derechos fundamentales inherentes a toda persona, sea cual sea su situación administrativa. Se quiere facilitar la integración y el acceso de los inmigrantes a los sistemas y servicios a los que tienen acceso todos los ciudadanos y se desea poner en marcha medidas, apoyos y recursos específicos que faciliten el acceso a los recursos generales.

Se tiene en cuenta que la inmigración es un fenómeno complejo y cambiante, donde la lengua, la nacionalidad o la cultura son variables que incidirán en la oportunidad y en los resultados de las medidas y de la política a impulsar. Por ello, es imprescindible la coordinación y la planificación de las diversas Administraciones Públicas (Comunidad Autónoma, Comarcas, Municipios), junto con sindicatos, asociaciones empresariales y otras organizaciones sociales.

Se hace imprescindible una herramienta de planificación que haga operativa una estrategia integral, coordinada y global, dirigida a la solidaridad con los inmigrantes, permitiendo seguir y evaluar la efectividad y eficiencia de las medidas que se adopten, así como la actividad y responsabilidad de los agentes involucrados.

También, debe tenerse en cuenta a la sociedad de acogida, por un proceso de interacción que exige la adaptación y la negociación de identidad por ambas partes, con la idea de evitar la consideración de la inmigración como un problema social y de facilitar la contribución de la inmigración al enriquecimiento social y cultural (no solo económico) del conjunto de la sociedad aragonesa.

Los principios rectores que sirvieron de orientación para las acciones previstas en el Plan, fueron los siguientes:

- 1.- IGUALDAD: Equiparación de derechos, obligaciones y oportunidades compartiendo una ciudadanía común para lograr una integración plena.
- 2.- NORMALIZACIÓN: Evitar estructuras paralelas de servicios sociales.
- 3.- GLOBALIDAD: Recoger medidas dirigidas a todos los sectores de la sociedad de acogida con mecanismos amplios de difusión para que sean conocidas y sean públicos los resultados que se van produciendo, a través de los profesionales y de los medios de comunicación.
- 4.- INTERCULTURALIDAD: La diversidad cultural es una fuente de enriquecimiento mutuo y de progreso social, pero deben establecerse como límite los valores comunes compartidos por la sociedad de acogida (Derechos Humanos, Democracia, Igualdad de Hombres y Mujeres). Se trata de convivir con la diferencia y valorar la tolerancia para la integración.
- 5.- INTEGRALIDAD: Deben generarse sinergias desde las áreas de actuación para favorecer la integración, aplicándolas en todas las facetas personales, no solo en la laboral o en la administrativa.
- 6.- PARTICIPACIÓN: Se exige la intervención activa de todos los agentes sociales, económicos e institucionales, tanto en la planificación, como en el desarrollo de actuaciones, buscando lograr el consenso de la sociedad de acogida y del colectivo implicado en cada actuación.

7.- COORDINACIÓN: Es imprescindible establecer cauces que logren la coordinación entre las Administraciones Públicas y entre estas y los agentes sociales, ya que de esa forma se aumenta la eficacia de las intervenciones y se pueden incluir respuestas a nuevas necesidades.

8.- DESCENTRALIZACIÓN: Las medidas se deberán poner en marcha desde los municipios y las comarcas, ya que están más cerca de los inmigrantes y conocen mejor sus necesidades.

9.- TRANSVERSALIDAD: La igualdad de derechos y de obligaciones impregnan todas las áreas de actuación, como vivienda, sanidad, trabajo.

Posteriormente, se aprueba el Plan de Convivencia Intercultural de Aragón (2008-2011), ya que tanto la normativa estatal, como la normativa estatutaria aragonesa han sido modificadas a partir precisamente del año 2007.

2.3.2. Plan de Convivencia Intercultural de Aragón

Este nuevo Plan (2008-2011) se planteó con una idea de transversalidad, estableciendo tres sectores prioritarios (menores, juventud y mujer), para «lograr la integración plena de las personas inmigrantes extranjeras y autóctonas en Aragón, desde un enfoque bidireccional, comunitario y participativo, impulsando la convivencia intercultural y la acogida como caminos adecuados para su alcance».

Esos objetivos se quieren lograr a través de unas líneas estratégicas que incluyen tres cuestiones fundamentales. Una es la ACOGIDA, entendida como «el conjunto de mecanismos, dispositivos y estructuras operativas, que permitan ser puerta de entrada a los circuitos e itinerarios de integración». Otra es la INCLUSIÓN, como «proceso bidireccional y dinámico de adaptación recíproca entre la población autóctona y la migrada, que favorece el bienestar de las personas a través de actuaciones en materia de salud, empleo, educación, formación, derechos civiles y protección social».

Por último, la CONVIVENCIA «engloba, potencia y atiende los aspectos relacionados con el conocimiento y la comprensión mutuas, la interrelación, la resolución de conflictos, el aprendizaje mutuo, el sentimiento de identidad y pertenencia a lo colectivo, a lo común, la colaboración y transformación de la realidad, el abordaje conjunto de problemas comunes, el compartir los espacios, los servicios, los avances y las dificultades».

Se debe resaltar el papel de la CONVIVENCIA, mejor que la TOLERANCIA, como un paso más en favor de la integración social, que buscan las normas y las Administraciones Públicas, ya que en la tolerancia se puede generar un comportamiento pasivo, de aguante, que puede terminarse en cualquier momento, mientras que la convivencia pone en marcha una serie de actuaciones, que implican acciones positivas para conseguir ese enfoque bidireccional hacia la integración social.

Todo este planteamiento exige una importante coordinación, tanto desde un punto de vista técnico, como social y administrativo, que las normas han tratado de regular adecuadamente, para evitar duplicidades y para lograr que todas las medidas sean complementarias. Se plantea una coordinación interdepartamental dentro del Gobierno de Aragón; una interadministrativa del Gobierno de Aragón con la Administración General del Estado, con las Comarcas y con los Ayuntamientos; y una con el tejido social.

En referencia a la interdepartamental, se busca la transversalidad para alcanzar una mayor eficacia y eficiencia. En el año 2001, se estableció la Comisión Interdepartamental para la Inmigración para coordinar la política del Gobierno de Aragón y las medidas técnicas que sean aprobadas.

Con respecto a la interadministrativa, se establecen diversos instrumentos para garantizar la coordinación entre las distintas Administraciones Públicas (Mesa Interadministrativa sobre menores no acompañados; Protocolo en situaciones de desprotección de familias y menores; Comisiones relacionadas con la evolución del mercado laboral y con las migraciones interiores de las campañas agrícolas; Mesa de Coordinación en materia laboral, de seguridad y de acción social, en materia de alojamientos para los temporeros; Comisión de Migraciones dentro de la Comisión Permanente de Acción Social y Juventud del Consejo de Cooperación Comarcal).

En relación con el tejido social, en el año 2001, también surgió el Foro de la Inmigración de Aragón, como órgano de carácter consultivo «para la participación y representación en el ámbito de la política social para inmigrantes en Aragón», siendo su objetivo «la participación y representación de los colectivos y entidades relacionadas con la inmigración en Aragón en el ámbito de la política social para inmigrantes, sirviendo, a su vez, de cauce de participación y diálogo».

Es muy importante que el Plan (2008-2011) establezca un proceso de evaluación y seguimiento, con una elaboración colectiva y participativa de las Administraciones Públicas, de las entidades sociales y de las asociaciones de inmigrantes, para que sirva de garantía de la ejecución de las acciones previstas y de que se avanza hacia esa integración que favorece la construcción de una sociedad más justa. Además, debe ser una herramienta para que los poderes públicos puedan confirmar el cumplimiento de los objetivos, medir la calidad de las acciones realizadas e introducir, si fuera necesario, mejoras en la planificación de nuevas medidas.

El desarrollo de esos procesos implica el uso de unos indicadores adecuados, que el Plan (2008-2011) concreta en «indicadores de evaluación, para conocer el grado de ejecución de las medidas, e indicadores de seguimiento, para determinar el impacto de las medidas que se han desarrollado y su influencia en la transformación de la sociedad aragonesa».

Partiendo de estos indicadores, se elaborará un *Informe de seguimiento* de las actuaciones desarrolladas el año anterior, en el que se recogerá el estado de ejecución del Plan, un Informe de Evaluación intermedio en el año 2009, con una consulta de carácter valorativo a los diferentes actores implicados, y un Informe de Evaluación final, que se ha desarrollado a lo largo del año 2012, coordinado por la Dirección General de Bienestar Social y Dependencia, dentro del Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familia, a través de su Servicio de Atención a la Inmigración, y por la Dirección General de Participación Ciudadana, Acción Exterior y Cooperación, dentro del Departamento de Presidencia y Justicia, a través de su Servicio de Participación Ciudadana, para poder elaborar el III Plan integral en materia de inmigración y convivencia intercultural (2012-2015).

2.3.3. Evaluación del Plan (2008-2011)

Estas previsiones no se han concretado durante el año 2012, ni durante los primeros meses del año 2013, quedando solamente las referencias al proceso de evaluación final del Plan Integral (2008-2011), con la publicación de cuatro Actas de los grupos evaluativos, donde se recoge la evaluación cualitativa y grupal del Plan, de acuerdo con las reuniones celebradas los días 14 y 15 de febrero de 2012 por los Agentes Sociales (un grupo), las Entidades Locales (un grupo) y las Entidades Sociales (dos grupos).

Los puntos tratados en cada grupo evaluativo han sido los mismos y aparecen en las referencias del Orden del día de cada reunión de grupo:

1. VALORACIÓN DEL OBJETIVO GENERAL DEL PLAN INTEGRAL PARA LA CONVIVENCIA INTERCULTURAL DE ARAGÓN 2008-2011:

Se trata de un objetivo muy ambicioso, con una amplia formulación, que ha generado iniciativas hacia la integración plena, aunque es difícil evaluar su consecución.

Además, se ha constatado que la situación socio-económica en la que se elaboró el Plan no ha sido la misma que la de su aplicación, ni la misma que la de la evaluación, por lo que adolece de cierta falta de flexibilidad, para adaptarse mejor a las circunstancias.

2. VALORACIÓN GENERAL DEL PLAN. ESTRUCTURA Y LÍNEAS:

La estructura ha sido correcta, con indicadores claros y medidas concretas, aunque, a veces, no se hayan analizado bien las necesidades, sino que se ha planteado lo que ya se estaba haciendo, sin establecer medidas finalistas que beneficien directamente la integración, dentro de ese proceso bidireccional, que se valora de forma positiva.

En cuanto a las líneas de actuación, se observa que ya no es tan necesaria la acogida, necesitando más presencia la inclusión y la convivencia, sobre todo en relación con la atención de las necesidades básicas para toda la población, buscando el trabajo en red, la participación y las referencias al mundo rural, con su especificidad en relación con la ciudad de Zaragoza.

3. VALORACIÓN DE LOS OBJETIVOS Y MEDIDAS POR LÍNEAS ESTRATÉGICAS (ACOGIDA, INCLUSIÓN Y CONVIVENCIA):

En uno de los grupos de evaluación, donde participaron algunas entidades sociales, se pone en cuestión la división de los objetivos por líneas de actuación, ya que algunos objetivos y algunas medidas pueden encajar en varias líneas. De todas formas, la mayoría de las evaluaciones se han realizado en relación con cada una de las líneas, por lo que no se pueden dejar a un lado esas referencias:

A) ACOGIDA. Los procesos de acogida y recepción han sido muy positivos, especialmente en todo lo relacionado con información laboral y jurídica, pero se detectan problemas en relación con los menores extranjeros no acompañados en el momento de cumplir dieciocho años y con la formación y alfabetización de las personas extranjeras, especialmente en relación con las mujeres.

B) INCLUSIÓN. A causa de la crisis económica, se han agudizado los temas de desempleo y de disfrute de una vivienda, en relación con toda la población. Como se trata de aplicar las mismas medidas para todas las personas, deben incluirse las informaciones más detalladas para el acceso a los servicios públicos, de tal forma que se eviten al máximo las situaciones de exclusión y de enfrentamiento entre las poblaciones autóctona e inmigrante, a pesar de que esta última debe preocuparse también por no perder su regularidad administrativa.

C) CONVIVENCIA. Por un lado, faltan actuaciones de mecanismos generales (Observatorio Permanente, Foro para la Inmigración) y de situaciones particulares (medios de comunicación, funcionarios públicos, asociaciones de inmigrantes) para que se eviten percepciones negativas y para que no queden conflictos sin solucionar. Por otro lado, se apoyan las actuaciones del Centro Aragonés de Recursos para la Educación Integral (CAREI) y las intervenciones de los «agentes de la convivencia», sobre todo en las campañas agrícolas y en algunos colegios.

4. VALORACIÓN EN MATERIA DE COORDINACIÓN Y TRABAJO EN RED:

El tema de la coordinación es uno de los que genera mayores problemas, ya que no se perciben protocolos específicos de actuación, sino que coordinarse depende de las personas concretas que estén en las Administraciones (tanto de la Comunidad

Autónoma de Aragón, como de las Comarcas o de los Ayuntamientos) y de las personas que representan a las Asociaciones de Inmigrantes.

Además, el Foro de la Inmigración debe mejorar sus intervenciones para que se consiga supervisar esa coordinación y lograr el trabajo en red, tanto de los propios Departamentos de la Diputación General de Aragón, como de las Asociaciones de Inmigrantes entre sí y en relación con los servicios sociales comarcales y municipales.

A pesar de todo, se valoran todas las actuaciones realizadas, ya que la paz social se ha mantenido en unos niveles importantes, dentro de la Comunidad Autónoma de Aragón durante los años de aplicación del Plan.

5. PROPUESTAS Y PROSPECCIÓN PARA UN NUEVO PLAN INTEGRAL PARA LA CONVIVENCIA INTERCULTURAL EN ARAGÓN:

Como elemento final de la evaluación, se incluyen completas estas propuestas, con su concreta redacción y con la indicación de las entidades que han participado en cada uno de esos grupos de evaluación, para que sirvan de referencia a todas las personas y entidades que necesiten este tipo de aportaciones:

A) AGENTES SOCIALES: UGT, CCOO, CREA Y CEPYME

Se señalan las siguientes propuestas:

- Revisión de los sectores poblacionales prioritarios: Se valora positivamente los sectores sobre los que ha incidido este plan, infancia, juventud y mujer. Se comenta que el contexto actual ha cambiado e igual convendría añadir o ampliar algún sector.

- En convivencia pasar de lo específico a lo transversal.

- Formación para todos, mantener la competencia intercultural.

- Menor peso a la acogida. Se está de acuerdo en que la acogida deja de tener tanta importancia. Es preciso reducir la acogida para reforzar la inclusión como consecuencia del cambio de ciclo migratorio.

- Reforzar la inclusión. Si tuviéramos que ordenar hoy por importancia las líneas estratégicas del plan que estamos evaluando su orden sería inclusión, convivencia y acogida.

- Se propone reducir las actuaciones a dos líneas, una primera de inclusión, que integre a los que llegan y a los que están, y otra de gestión de la diversidad, donde se incluya la convivencia.

- En la inclusión priorizar el acceso a los servicios básicos.

- La coordinación y la evaluación son dos líneas prioritarias.

- Dotación presupuestaria suficiente y adecuada.

- La flexibilidad debe estar presente.

- Definir el trabajo en red.

- Se debe planificar desde la igualdad real ya que estamos ante un fenómeno estructural que parece que ha llegado a un techo.

- Tener en cuenta la eficacia y la eficiencia.

- Necesidad de que se incluya un instrumento de análisis del fenómeno migratorio.

- La normalización tiene que llegar también a la convivencia. Hay que tener en cuenta que los inmigrantes son ciudadanos de aquí.

- Pensar en que el plan debe dar respuesta a las necesidades, más que enumerar los servicios existentes.

B) ENTIDADES LOCALES: AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA (Servicios Sociales Especializados y Unidad de Inserción). AYUNTAMIENTO DE HUESCA. AYUNTAMIENTO DE CALATAYUD. COMARCA CAMPO DE CARIÑENA. COMARCA DE VALDEJALÓN. COMARCA BAJO-CINCA. COMARCA BAJO ARAGÓN-CASPE. COMARCA BAJO-ARAGÓN.

Se plantean las siguientes propuestas:

- Redefinir objetivos y diseño acorde a las necesidades actuales de la sociedad.
- Incidir en medidas destinadas a toda la población, que den respuesta a problemas comunes (salud, empleo, educación...). No diferenciadas ente autóctonos e inmigrantes. Buscar una mayor normalización.
- Pensar en criterios comunes y homogéneos, para afrontar situaciones específicas como mujer inmigrante, segunda generación, empleabilidad...
- Acciones en la línea de participación y ciudadanía, que promuevan igualdad de derechos.
- Redefinir la línea de Acogida y mejorar la Convivencia. Evitar efectos segregadores.
- Favorecer procesos de participación ciudadana de la población inmigrante.
- Potenciar y apoyar grupos informales que mejoren el tejido asociativo.
- Promover la figura de agentes de la convivencia.
- En el diseño e implementación de Políticas, tener en cuenta la dimensión geográfica, atendiendo a las necesidades y particularidades de los pueblos.
- Impulsar la coordinación, desde una estructura formal que dinamice y aporte continuidad a determinadas acciones.
- Fomentar y potenciar la coordinación con otras instituciones que ayuden a consolidar el tejido asociativo.
- Para abordar el tema del empleo, incidir en medidas que aumenten la empleabilidad y la cualificación de los inmigrantes.
- Incidir en la sensibilización ciudadana para no encontrarnos con problemas de convivencia.

C.1) ENTIDADES SOCIALES: Adunare. Asociación de Inmigrantes Senegaleses en Aragón (AISA). Asociación el Puente-Lo Pont. Asociación Turolense de Inmigrantes Solidarios (ATIS). Cruz Blanca. Cruz Roja. Federación de Asociaciones de Migrantes de Aragón (FAMA). Fundación San Ezequiel Moreno. Médicos del Mundo.

Se comentan las siguientes propuestas consensuadas:

- Acotar más y no hacer objetivos inalcanzables, que se pueda evaluar y se sepa quién es el responsable de la ejecución de las acciones.
- No realizar grandes documentos y bajar más a la realidad.
- Hacer medidas más claras, con consignación presupuestaria y reparto de responsabilidades.
- Reducir la línea de acogida y la de inclusión, y poner el acento en la convivencia.

- Las medidas deberían ser de normalización de ciudadanía. Exclusiva para inmigrantes solo la regularización administrativa, que permite acceder a servicios públicos.

- Modificar las líneas.

- Incluir muchas más medidas de sensibilización para limar esas asperezas.

- Fomentar el trabajo en red y fomentar la unión entre entidades evitando la atomización.

- Revitalizar del Foro de la Inmigración.

- Trabajar en aspectos a nivel psicológico y de salud mental. Estamos en un punto peor que cuando empezamos.

- Hacer programas para todos y poner el acento en la exclusión. Se debe mirar también para el futuro plan el impulso de la tolerancia.

- Se comenta la posibilidad de apoyar proyectos de codesarrollo y también de apoyar el retorno como salida para quien quiera optar por ello.

- Hacer un plan menos ambicioso pero efectivo y medible.

- Incorporar a Delegación de Gobierno en el nuevo plan y revisar la coordinación.

C.2) ENTIDADES SOCIALES: Fundación Federico Ozanam. Asociación de Mujeres Islámicas. Cáritas. Asociación Rumanía Intercultural. SOS Racismo. Federación de Asociaciones de Padres y Madres de Alumnos de Aragón (FAPAR). Asociación de Vecinos de Delicias «Manuel Viola». Plataforma Inmigrante de Aragón. Asociación cultural ecuatoriana «El Cóndor». Comunidad Islámica.

Las propuestas realizadas y consensuadas son las siguientes:

- Necesidad de revisar la Acogida pero mantener alguno de sus mecanismos para los más vulnerables.

- Dimensionar territorialmente las medidas de convivencia intercultural. Trabajar la convivencia en lo local, en lo micro.

- Recuperar lo no hecho y mantener las medidas que siguen sirviendo.

- Avanzar en el concepto de inmigrante como ciudadano y añadir la palabra ciudadanía, abogando por unos mismos derechos y deberes.

- Evaluar la incorporación de Coordinadoras de Inmigrantes en la elaboración de plan y en la Comisión de seguimiento.

- Realizar un especial hincapié en el retorno facilitándolo a las personas que voluntariamente se quieran ir.

- Fomentar una normalización de los servicios, aunque algunos se mantengan por tener que realizar una discriminación positiva.

- Es importante seguir enfocando la cuestión de género, ya que es muy importante dentro de la población inmigrante.

- Hacer hincapié en el aprendizaje del idioma.

- Mantener la filosofía de la participación.

- Se propone realizar una mejor distribución del alumnado inmigrante o cambiando los porcentajes o dotando de más recursos a las escuelas con más problemas.

- Insistir en la necesidad de tener unos recursos para poder financiar el Plan.
- Se destaca que se debe insistir en la Convivencia afianzando los puntos del Plan anterior y promoviendo nuevos.

2.4. La situación en la ciudad de Zaragoza

En el caso del Ayuntamiento de Zaragoza, en los Cuadernos Manuel Giménez Abad (abril, 2012) de la Fundación del mismo nombre, también se recoge la ponencia «La Administración Local y las políticas de inmigración» (Francisco Javier Rodríguez Melón, Jefe de la Oficina de Planificación de los Servicios Sociales del Ayuntamiento de Zaragoza). En sus conclusiones, se indica que «hemos pasado de la gestión de crecientes flujos migratorios a una realidad migratoria incardinada en nuestras localidades, lo que abre el horizonte de la convivencia intercultural, de la gestión de la diversidad».

En la ciudad de Zaragoza, se aprobó el Plan Municipal de Integración Social y Convivencia Intercultural (2006-2009) con el planteamiento siguiente:

Aunque las competencias sobre extranjería son especialmente estatales, son las Administraciones Locales las que propician políticas concretas de integración social por la cercanía a las demandas y a las necesidades de las personas, con independencia de su origen, creencias, clase social o género.

En cuanto a la interculturalidad, se contempla «como un modelo ideal de convivencia entre diversas personas de procedencias culturales distintas, en el sentido de propiciar interacciones, implicaciones y cambios mutuos». Se trata de establecer:

Una ciudadanía intercultural desde el reconocimiento de la diversidad cultural como un derecho social, para que se integren socialmente las distintas personas de origen extranjero que han decidido quedarse a vivir en la ciudad de Zaragoza, sino que persigue establecer un marco de relaciones de convivencia social e intercultural, en donde cada parte construye, conjuntamente, una ciudad para todas las personas sin exclusión y siendo responsabilidad de todos.

Además de los servicios municipales relacionados con los servicios sociales, educativos, sanitarios o de vivienda, el Ayuntamiento de Zaragoza coordina y gestiona sus actuaciones en materia de inmigración en la Casa de las Culturas y de la Solidaridad, buscando expresamente la transversalidad en las acciones de los distintos ámbitos de actuación municipales y la verticalidad en la coordinación con la administración estatal y con la autonómica. La evaluación de esas actuaciones y las perspectivas de futuro se gestionan a través del Observatorio de las Migraciones y de la Convivencia Intercultural, cuya referencia aparece en la Ordenanza Municipal de la Casa de las Culturas y la Solidaridad, aprobada por el Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza, el 26 de enero de 2007.

Se marca claramente en ese Plan la idea de no crear servicios específicos, para que no se tengan que recorrer caminos asistenciales en función del origen, sino que deben plantearse las necesidades que demandan las personas ya que «la normalización debe ser la norma y la meta que se debe alcanzar de toda política de acción social con personas extranjeras».

Las actuaciones concretas municipales deben facilitar también la participación social activa y efectiva de las personas de origen extranjero en el diseño y planificación de actuaciones de integración. Esta integración debe ser entendida como un proceso a partir del cual se producen nuevas incorporaciones a la sociedad zaragozana en igualdad de condiciones con el resto de los ciudadanos autóctonos, «lo que produce cambios tanto en la población recién incorporada, como en la receptora».

Los criterios básicos de integración giran en torno al reconocimiento de la ciudadanía, «entendida esta como el conjunto de derechos y responsabilidades de todas las personas que habitan un territorio, independientemente de su condición jurídica».

Se pone el acento más todavía en cómo debe actuar la ciudadanía, para que sea participativa y democrática. Para conseguir que se cumplan esos criterios, se precisa un gran trabajo en relación con «la igualdad, la justicia, la solidaridad y la participación en la toma de decisiones, así como con la planificación de una ciudad para todas las personas que residen en Zaragoza».

Aunque no afecta exclusivamente a temas de inmigración, el 6 de septiembre de 2013, se publicó en el BOE el Proyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, para modificar la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, ya que se han visto, según recoge la Exposición de Motivos:

disfuncionalidades competenciales, generando en no pocos supuestos situaciones de concurrencia competencial entre varias Administraciones Públicas, duplicidad en la prestación de servicios, o que los Ayuntamientos presten servicios sin un título competencial específico que les habilite y sin contar con los recursos adecuados para ello, dando lugar al ejercicio de competencias que no tienen legalmente atribuidas ni delegadas y a la duplicidad de competencias entre Administraciones. El sistema competencial de los Municipios españoles se configura en la praxis como un modelo excesivamente complejo, del que se derivan dos consecuencias que inciden sobre planos diferentes.

Cuando se apruebe esta nueva Ley, deberá ajustarse a ella la Ley 7/1999, de 9 de abril, de la Administración Local de Aragón, en relación con los servicios sociales, especialmente en la ciudad de Zaragoza, ya que deberán coordinarse las referencias competenciales autonómicas, con las actuaciones descentralizadas y de proximidad a las personas, dentro de un marco económico que va a priorizar la sostenibilidad financiera, por encima del planteamiento de los derechos sociales como derechos subjetivos y de ciudadanía, tal como se recoge en la Ley 5/2009, de 30 de junio, de servicios sociales de Aragón.

A MODO DE CONCLUSIONES

1) No se han facilitado unos criterios claros sobre lo que significa la integración social, ya que se han producido demasiados cambios en las Leyes Orgánicas que regulan los derechos de los extranjeros desde principios del año 2000.

2) Entre 2000 y 2011, se produce un fuerte crecimiento del número de personas inmigrantes en Aragón con más de 170 000 en el año 2011, frente a poco más de 12 000 en el año 2000, pero este incremento no ha generado la misma proporción de conflictos sociales, aunque los que se han producido deben ser tenidos en cuenta para establecer el cumplimiento de los derechos de las personas inmigrantes y de los distintos planes de integración (por ejemplo, SOS Racismo ha recogido más de 150 denuncias tanto en el año 2011, como en el año 2012).

3) En relación con los derechos políticos de las personas inmigrantes, debe considerarse una actuación importante la posibilidad de participar personas extranjeras de distintos países, además de la Unión Europea, en elecciones municipales, tanto con sufragio activo (votar), como pasivo (ser incluidas en las candidaturas).

4) A efectos del acceso al empleo público, manteniendo una nacionalidad distinta de la española, es un cambio clave la posibilidad de presentarse personas extranjeras a diversos puestos al servicio de las Administraciones Públicas, cuando antes siempre se exigía «ser español».

5) Durante estos últimos años, se han puesto medios para lograr la educación intercultural, sobre todo en relación con los estudios obligatorios, pero ahora han disminuido los recursos económicos y de personal, por lo que se pueden engrandecer las discriminaciones y los problemas escolares en los próximos años.

6) En el tema laboral, pueden surgir conflictos al coincidir muchas personas en la búsqueda de los escasos puestos de trabajo, que pueden ofrecer las empresas. Las propuestas para las personas extranjeras no se plantean mejorar la integración, con más formación y un asesoramiento laboral, sino ofrecer estímulos para el retorno a los países de origen.

7) En el ámbito sanitario, se ha generado una gran desconfianza entre las personas inmigrantes, por la restricción de acceso a la atención primaria y por la posibilidad de tener que pagar la asistencia en caso de urgencia. La regulación exigió solamente el empadronamiento, por lo que tenía una idea de universalidad, buscando la protección de toda la sociedad, más que el ejercicio de un derecho a la salud por parte de las personas extranjeras.

8) Con respecto a los servicios sociales, se indica que también serán titulares del derecho a acceder a ellos, los extranjeros residentes, siempre que se hallen empadronados en algún municipio de Aragón. Aquí es donde se tienen que llevar a cabo las políticas concretas que faciliten la integración social de todas las personas que viven en Aragón, pero es otra de las partidas donde los Presupuestos de la Comunidad Autónoma están reduciendo sus importes, a pesar del aumento de las solicitudes y de las necesidades actuales de toda la población, tanto extranjera como autóctona.

9) Conocemos a gente de otros países, pero no tenemos demasiadas relaciones con esas personas. Es evidente que están a nuestro lado, por lo que coincidimos en nuestra vida cotidiana y, además, en algún momento, podemos necesitar sus servicios, pero no pensamos que están aportando un esfuerzo para nuestra mejora económica y social y para que la crisis no nos afecte tanto (pagan impuestos por sus

actividades y por todos aquellos productos y servicios que compran y utilizan en España).

10) La inmigración parece «producir más beneficios» en el ámbito estatal, donde las actuaciones se refieren a controlar la entrada y a evitar la trata de seres humanos (actividades «policiales»), que en los ámbitos autonómicos y locales, donde deben crearse y mantenerse los servicios públicos, que representan unos mayores «gastos», como educación, sanidad, ayudas sociales (actividades de «fomento»).

11) Aparecen más conflictos en relación con las personas de clase social más desfavorecida, ya que se pugna por los escasos puestos de trabajo, buscando algún salario, aunque se prescindan de la protección social; mientras que las personas de clase social más cualificada pueden acceder a puestos de trabajo donde se exige más preparación y, en consecuencia, se ofrecen mejores salarios.

12) El tema de la integración de la inmigración debe abordarse como un gran objetivo de todas las Administraciones Públicas mejorando la coordinación y la colaboración entre ellas, sin tener que eliminar competencias de los ámbitos autonómicos y locales. Si se plantea la opción de «una competencia, una Administración», esto no debe significar obligatoriamente la desaparición de las competencias municipales, desde los lugares más cercanos a todos los ciudadanos, vengan de donde vengan, para conseguir esa integración social prevista en las distintas normativas y esa paz social, que recoge el artículo 10 de la Constitución española de 1978, junto a la dignidad de la persona y a su libre desarrollo.

BIBLIOGRAFÍA

- ABARCA, Ana Paloma, ALONSO-OLEA, Belén, LACRUZ, Juan Manuel, MARTÍN, Isidoro y VARGAS, Marina, *Inmigración y extranjería. Régimen jurídico básico*, UNED, Colex Editorial, Madrid, 2010.
- ABIZANDA, Federico y PINÓS, Manuel, *La inmigración en Aragón*, Seminario de Investigación para la Paz, Zaragoza, 2002.
- AJA FERNÁNDEZ, Eliseo, *Inmigración y democracia*, Alianza Editorial, Madrid, 2012.
- AJA, Eliseo y ARANGO, Joaquín (eds.), *Veinte años de inmigración en España. Perspectivas jurídica y sociológica (1985-2004)*, Fundación CIDOB, Barcelona, 2006.
- AJA, Eliseo, MONTILLA, J. A. y ROIG, E. (coords.), *Las Comunidades Autónomas y la inmigración*, Institut de Dret Públic, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006.
- AJA, Eliseo, TERRÓN I CUSÍ, Anna, NASARRE, Rafael y RODRÍGUEZ MELÓN, Francisco Javier, *La integración de inmigrantes en sistemas federales: Tendencias actuales desde España*, ponencias en Cuadernos Manuel Giménez Abad, Monografía I, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2012.
- La inmigración, una realidad en España*, Seminario de Investigación para la Paz, Colección Actas, 57, Zaragoza, 2002.
- MATIA PORTILLA, F. J. (dir.), *Crisis e inmigración: Reflexiones interdisciplinares sobre la inmigración en España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012.
- MORENO FUENTES, F. J. y BRUQUETAS CALLEJO, M., *Inmigración y estado de bienestar en España*, Colección Estudios Sociales, 31, Obra social «la Caixa», Barcelona, 2011.
- TERRÓN I CUSÍ, Anna, *Migraciones y relaciones con países terceros*, Documentos CIDOB, Serie: Migraciones, Fundación CIDOB, Barcelona, 2004.
- TUR AUSINA, R. (dir.), *La integración de la población inmigrante en el marco europeo, estatal y autonómico español*, IUSTEL, Madrid, 2009.

NORMATIVA

- Constitución Española de 1978.
- Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, y sus sucesivas reformas, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.
- Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, del Estatuto de Autonomía de Aragón.
- Ley 5/2009, de 30 de junio, de servicios sociales de Aragón.
- Ley 15/2008, de 5 de diciembre, de integración de las personas inmigrantes en la Comunitat Valenciana.
- Real Decreto 557/2011, de 20 de abril por el que se aprueba el reglamento de la Ley Orgánica 4/2000.

La Fundación Seminario de Investigación para la Paz (SIP) fue instituida en Zaragoza como seminario, en 1984. En 2002 comenzó una nueva etapa como fundación del Centro Pignatelli con personalidad jurídica propia. Tiene suscritos convenios de colaboración con el Gobierno y con las Cortes de Aragón, así como con la Universidad de Zaragoza, que da reconocimiento a sus cursos.

Es cofundadora de AIPAZ (Asociación Española de Investigación para la Paz) y desde 2004 está asociada al Departamento de Información Pública de Naciones Unidas en Nueva York.

Posee una biblioteca y centro de documentación especializados abiertos a todos los interesados y pretende llegar a la opinión pública a través de los medios de comunicación y movimientos sociales.

En 1988 recibió de las Naciones Unidas el premio Mensajero de la Paz y en 1999 se le otorgó el premio León Felipe por la Paz.

