

Uno de los ámbitos competenciales que aparentemente resultaba exento de polémica constitucional sería el previsto en el artículo 149.2 de la Constitución, relativo a la competencia estatal en materia de inmigración. Sin embargo, el enorme desarrollo y dimensión alcanzada por el fenómeno de la inmigración junto al proceso de evolución y consolidación del Estado autonómico en España, ha supuesto toda una revisión de los planteamientos iniciales sobre esta materia. Y es que, desde los años noventa, se empieza a reconocer a las Comunidades Autónomas parcelas de actividad vinculadas con el fenómeno migratorio por cuanto éste se proyecta sobre ámbitos competenciales asumidos en los correspondientes Estatutos de Autonomía. Éste es pues un ámbito donde la evolución paralela de dos procesos, el de consolidación del Estado autonómico y el de integración de las personas inmigrantes conduce a una revisión de las facultades estatales y autonómicas en esta materia y a una necesaria coordinación entre los diversos poderes territoriales que intervienen en el diseño y desarrollo de políticas públicas de inmigración.

Además, en los últimos años, el proceso de consolidación del Estado autonómico ha estado acompañado de una necesaria revisión y actualización de los Estatutos de Autonomía, normas básicas del autogobierno de las Comunidades Autónomas, en cuyos textos se refleja ahora el fenómeno migratorio como una cuestión de interés autonómico. Desde este marco normativo estas páginas pretenden ofrecer una visión global de la irrupción de este fenómeno mediante el diseño de los diversos ámbitos competenciales sobre los que las Comunidades Autónomas contribuyen al proceso de integración de los inmigrantes en la sociedad. Se trata pues, de mostrar los distintos perfiles competenciales que avalan las políticas autonómicas en materia de inmigración y que convierten a las Comunidades Autónomas en protagonistas en el proceso de integración de los inmigrantes y en copartícipes de las políticas de inmigración en el conjunto del Estado.

Para el desarrollo de estos planteamientos se parte, en un primer apartado, del marco constitucional sobre el que se ha construido la competencia estatal y autonómica en materia de inmigración. Apartado éste donde se acude a una reciente interpretación de la jurisdicción constitucional por cuanto resulta útil para delimitar los ámbitos competenciales de los poderes territoriales que intervienen en las políticas de inmigración. En segundo lugar, se ofrece una visión global de la recepción estatutaria del fenómeno migratorio, con el fin de establecer un marco general del modelo adoptado por los legisladores estatutarios en esta materia y dar cuenta, en su caso, de las diferencias al respecto. Por último, se analiza el grado de respuesta política ofrecida por las Comunidades Autónomas ante el fenómeno de la inmigración y su grado de compromiso político a favor de la integración social, económica y cultural de los inmigrantes. Para ello se muestran aspectos comunes a los diferentes Planes autonómicos de inmigración en cuatro de los ámbitos donde se concretan estas políticas: educación, sanidad, empleo y vivienda.

1. MARCO CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE INMIGRACIÓN

Como sucedería con otras materias previstas en el artículo 149.1 de la Constitución, la comprensión de la "inmigración" como ámbito competencial ha sido objeto de una notable imprecisión ocasionada no sólo por la flexibilidad del término, muchas veces utilizado como sinónimo de extranjería (Cfr. E: Aja, 2006: 176; L. García Juan, 2010: 3), sino también y en gran medida, por la inexistencia primero y la falta de previsión posterior del enorme desarrollo del fenómeno de la inmigración en nuestro país (Cfr. J. A. Montilla, 2007: 676 y 677). Según el apartado 2º del citado precepto constitucional quedaba reservada en exclusiva al Estado la competencia en materia de "inmigración". Sin embargo, la simple lectura de esta norma constitucional no bastaba para comprender el alcance y dimensión de las facultades que incluye la competencia en materia de inmigración ni refleja las diversas instancias territoriales implicadas en el ejercicio de esas facultades. Y ello porque, las Comunidades Autónomas, junto al Estado participan en el fenómeno migratorio respecto de aquellas parcelas de poder público sobre las que sí ostentan competencias bien exclusivas, bien compartidas con el Estado (Al respecto, J: A. Montilla, 2005: 391 y ss).

Así lo ha confirmado recientemente en el Tribunal Constitucional en la STC 31/2010, de 28 de junio de 2010 sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña, único, hasta ahora pronunciamiento constitucional sobre esta cuestión. En efecto, mediante el empleo de la técnica de la interpretación conforme, el Tribunal Constitucional salva la constitucionalidad del artículo 138 del Estatuto de Autonomía para Cataluña, en un sentido aparentemente coincidente con la voluntad del legislador estatuyente (Cfr. M. Aparicio, 2010: 1). El fundamento jurídico

83 de la sentencia admite la progresiva irradiación del fenómeno de la inmigración en nuestro modelo territorial desde hace años, en el sentido de desligar la competencia estatal atribuida al Estado en materia de inmigración, de las diversas materias sectoriales asumidas por las Comunidades Autónomas y que como ámbitos competenciales propios pueden conllevar el desarrollo de políticas autonómicas en materia de integración de inmigrantes.

En este sentido el Tribunal afirma que “la evolución del fenómeno migratorio en España impide configurar la competencia estatal *ex art. 149.1.2 CE* como un título horizontal de alcance ilimitado que enerve los títulos competenciales de las Comunidades Autónomas de carácter sectorial con evidente incidencia en la población migratoria, en relación con la cual han adquirido especial importancia las prestaciones de determinados servicios sociales y las correspondientes políticas públicas (educación, asistencia social, sanidad, vivienda, cultura, etc.)”. Y es precisamente “en el contexto de la integración social y económica de la población inmigrante [donde] se insertan el conjunto de competencias o potestades, de evidente carácter asistencial y social que el art. 138.1 EAC atribuye a la Generalitat, las cuales en ningún caso puede entenderse que releguen la competencia exclusiva que el Estado ostenta en materia de inmigración. En este sentido, la competencia exclusiva en materia de primera acogida de las personas inmigradas [art. 138.1 a) EAC], que los recurrentes tildan de especialmente inconstitucional, debe considerarse circunscrita, como revela su tenor literal, a las primeras actuaciones socio-sanitarias y de orientación, de modo que la exclusividad con que se define la competencia autonómica, en cuanto manifestación de la competencia asumida en materia de asistencia social, resulta limitada por la competencia exclusiva reservada al Estado *ex art. 149.1.2 CE*”.

Siguiendo este planteamiento, la jurisdicción constitucional admite que las Comunidades Autónomas ejerzan sus competencias ejecutivas en materia laboral respecto a las autorizaciones de trabajo de los inmigrantes cuya relación laboral se desarrolle en el territorio de la Comunidad Autónoma. Con sus palabras, “si al Estado ha de corresponder, con carácter exclusivo, la competencia en cuya virtud se disciplina el régimen jurídico que hace del extranjero un inmigrante y atiende a las circunstancias más inmediatamente vinculadas a esa condición, a la Generalitat puede corresponder aquella que, operando sobre el extranjero así cualificado, se refiere estrictamente a su condición como trabajador en Cataluña”. Ahora bien, si bien por un lado la sentencia reafirma las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas en materia de legislación laboral y la necesaria coordinación que comporta su ejercicio con las propias del Estado, por otro, atribuye un carácter preferente a la competencia estatal para determinar el “régimen jurídico de los extranjeros”, referido a los aspectos concernientes a la entrada y salida de los extranjeros, autorizaciones administrativas de trabajo, estancia y residencia”, además de las infracciones y sanciones. Por último, respecto de las facultades de participación de la Comunidad Autónoma en las decisiones estatales con especial trascendencia para la correspondiente Comunidad Autónoma, la labor de interpretación del precepto estatutario conduce al Tribunal Constitucional a recordar que es a la legislación del Estado a la que corresponde establecer los concretos términos, formas y condiciones de la participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones estatales en materia de inmigración y que en todo caso, dicha participación debe respetar la titularidad de las competencias estatales eventualmente implicadas.

Cabe realizar unas primeras consideraciones sobre este pronunciamiento. En primer lugar, el Tribunal Constitucional termina por no delimitar claramente la competencia estatal en materia de inmigración. Es cierto que una vez identificada la competencia del Estado con la determinación del “régimen jurídico de los extranjeros”, es posible entender que ésta se circunscribe únicamente a los aspectos concernientes a la entrada y salida de los extranjeros, autorizaciones administrativas de trabajo, estancia y residencia”, además de las infracciones y sanciones, identificada pues con el “contenido tradicional del derecho de extranjería” (J. A. Montilla Martos, 2007: 677). Sin embargo hubiese sido deseable mayor precisión con el fin de fijar con claridad el ámbito de actuación del poder del Estado y, con ello, de los poderes autonómicos. Para ello el Tribunal ha podido seguir su modo de proceder en la delimitación competencial de las relaciones internacionales (art. 149.1.3 CE, STC 165/1994) o de la Administración de justicia (art. 149.1.5 CE, STC 56/1990), a partir de la identificación de un núcleo de materias reservadas al Estado. Lo que si consigue el Tribunal Constitucional es cercenar las pretensiones del estatuyente al reducir su potencial para actualizar un ámbito competencial que había queda excluido de las primeras normas estatutarias (M. Aparicio, 2010; 1; V. Aguado: 2010, 2.) y que ahora pretendía delimitar precisando todos aquellos aspectos del fenómeno de la inmigración que no entraban dentro de la reserva estatal o que se vinculan con materias estatutariamente asumidas. Esa limitación o reducción de la voluntad estatutaria de actualización del marco constitucional en esta materia viene impuesta por una visión estática de la reserva estatal prevista en el art- 149.1.2 CE.

Y es que, ante las dificultades para llegar al consenso político necesario para abordar la constitucionalización del Estado Autonomo, para afrontar una reforma de la Constitución que permita adecuarla a la realidad actual y resolver definitivamente los problemas estructurales del modelo territorial, el poder de reforma estatutario ha pretendido ofrecer una respuesta a las demandas sociales actuales que se plantean en el territorio de cada Comunidad Autónoma (C. Viver i Pi-Sunyer y F Balaguer Callejón, 2005: 12-13 y 39-42). En esta ma-

teria, esa revisión o actualización del marco constitucional se presentaba como absolutamente necesario, cuanto menos para formalizar el ámbito competencial autonómico ante el fenómeno de la inmigración, para recoger la realidad de los poderes públicos autonómicos ante la integración social de las personas inmigrantes, haciéndola compatible con las facultades estatales en esta materia.

2. LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA ANTE EL FENÓMENO DE LA INMIGRACIÓN

La última fase de evolución del Estado autonómico ha supuesto una nueva revisión de los ámbitos de actuación de los poderes territoriales y un replanteamiento de los espacios de poder político reservado a las Comunidades Autónomas. A diferencia de las anteriores, esta etapa en la construcción del Estado Autonómico no ha estado precedida de la firma de acuerdos políticos globales, sino que ha avanza decididamente en la consolidación del modelo de Estado por la vía de la reforma de los Estatutos de Autonomía. Mediante la reforma de la norma institucional básica (art. 147.1 CE), las Comunidades Autónomas contribuyen de nuevo al cierre del sistema estatuyendo contenidos de su autonomía política que asumidos o delimitados durante los años de evolución y desarrollo del Estado autonómico, quedarían fuera de la primera opción del legislador estatuyente. Esta nueva etapa del proceso autonómico puede ser entendida como el momento final del periodo de consolidación del proceso o como el inicio de un nuevo periodo de articulación del sistema donde las Comunidades Autónomas mediante el poder de reforma contribuyen a racionalizar el funcionamiento del modelo autonómico (Cfr. P. Cruz Villalón, 2006: 77 y ss.; E. Roig Molés, 2006, 149 y ss). El proceso de reformas estatutarias abre así un periodo de adaptación de una parte de la *Constitución territorial* a la realidad actual del sistema autonómico (C. Viver i Pi-Sunyer y F Balaguer Callejón, 2005: 12-13 y 39-42). Aspectos como la organización institucional, el despliegue de las competencias autonómicas, las relaciones institucionales de la Comunidad Autónoma con el Estado o con la Unión Europea o el sistema de financiación autonómica, entre otros, han sido revisados por los poderes territoriales con el fin de adaptarlos a la situación actual de nuestro modelo de Estado.

Entre esos ámbitos de revisión estatutaria ha tomado especial protagonismo la cuestión competencial (Al respecto F. Balaguer, 2006: 39 y ss.), contenido obligatorio de los Estatutos de Autonomía (art. 147.2.d CE) sobre el que las Comunidades Autónomas que han ejercido o están ejerciendo su poder de reforma, desarrollan o incorporan materias sobre las que asumen competencias dentro del marco establecido en la Constitución. Así, con carácter general la delimitación estatutaria de las competencias autonómicas operada por los nuevos textos estatutarios precisa e incorpora el conjunto de facultades autonómicas incluidas en cada una de las competencias autonómicas fruto de la labor interpretativa de la jurisprudencia constitucional y del desarrollo del bloque de constitucionalidad durante estos años de funcionamiento del Estado Autonómico. Como en otros ámbitos, esta revisión y actualización de las competencias autonómicas recae sobre la inmigración, cuya recepción en los últimos Estatutos revisados pretende ofrecer un marco preciso de la competencia autonómica.

En efecto, el importante avance operado en los textos estatutarios de los últimos años afecta de modo significativo a la materia de inmigración. La razón de esta transformación sustancial radica sencillamente en su inclusión en los textos estatutarios como ámbito competencial, sustituyendo el silencio de las primeras regulaciones por una intensa recepción del fenómeno por la vía de la delimitación de las facultades autonómicas sobre esta materia. Así se aprecia en los textos aprobados desde 2006, donde se ofrece un marco bastante detallado del ámbito competencial asumido por la Comunidad Autónoma respecto del fenómeno de la inmigración y de la integración social de los inmigrantes.

Según se aprecia en los Estatutos de Autonomía, singularmente en las normas catalana y andaluza, el tratamiento estatutario de la inmigración es bastante completo. Por un lado, se mantienen las regulaciones relativas a la emigración (art. 10.3.6 EAA) y se incluye como principio rector u objetivo básico de los poderes públicos autonómicos el establecimiento de medidas destinadas al retorno de los emigrantes de la Comunidad Autónoma (vid. arts. 10.3.17 y 37.9 EAA). Por otro lado, se reconocen los derechos de los extranjeros residentes en la Comunidad Autónoma al extender la titularidad de los derechos estatutarios a "todos" o "todas las personas", salvo los derechos de participación política en cuanto a derechos cuyo ejercicio se halla condicionado por la Constitución. Igualmente, los Estatutos han previsto disposiciones relativas a los residentes procedentes de otros países miembros de la Unión, un grupo específico, que como ciudadanos europeos disfrutaban de una posición distinta en cuanto son destinatarios de políticas de inmigración específicas y son titulares del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales desde 1992. (A. Rodríguez, 2007: 54 a 56).

Pero lo más novedoso será la incorporación de la inmigración como materia competencial. Es cierto, que los Estatutos no innovarán en este ámbito, sino que se limitará a precisar, sistematizar y normalizar un ámbito competencial que ya venía disfrutando la Comunidad Autónoma. Así queda recogido con detalle en los textos catalán y andaluz, e igualmente, aunque en menor medida, en los Estatutos castellano leonés, aragonés, balear y castellano-manchego. En todo caso, todos los preceptos estatutarios están orientados a dotar a las Comunidades Autónomas de los medios suficientes para desarrollar políticas propias dirigidas a la integración

social de los inmigrantes en el marco de las competencias estatutariamente asumidas. Veamos la regulación contenida en las últimas normas estatutarias por cuanto clarifica estas primeras consideraciones.

Según la redacción del artículo 138 EAC, aprobado por la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña "1. Corresponde a la Generalitat en materia de inmigración:

- a) La competencia exclusiva en materia de primera acogida de las personas inmigradas, que incluirá las actuaciones socio-sanitarias y de orientación;
- b) El desarrollo de la política de integración de las personas inmigradas en el marco de sus competencias;
- c) El establecimiento y la regulación de las medidas necesarias para la integración social y económica de las personas inmigradas y para su participación social;
- d) El establecimiento por ley de un marco de referencia para la acogida e integración de las personas inmigradas;
- e) La promoción y la integración de las personas regresadas y la ayuda a las mismas, impulsando las políticas y las medidas pertinentes que faciliten su regreso a Cataluña.

2. Corresponde a la Generalitat la competencia ejecutiva en materia de autorización de trabajo de los extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en Cataluña. Esta competencia, que se ejercerá en necesaria coordinación con la que corresponde al Estado en materia de entrada y residencia de extranjeros, incluye:

- a) La tramitación y resolución de las autorizaciones iniciales de trabajo por cuenta propia o ajena;
- b) La tramitación y la resolución de los recursos presentados con relación a los expedientes a que se refiere la letra a) y la aplicación del régimen de inspección y sanción.

3. Corresponde a la Generalitat la participación en las decisiones del Estado sobre inmigración con especial trascendencia para Cataluña y, en particular, la participación preceptiva previa en la determinación del contingente de trabajadores extranjeros a través de los mecanismos previstos en el Título V".

Por su parte la norma andaluza aprobada por la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, precisa aún más la materia, al disponer en el artículo 62 que "1. Corresponden a la Comunidad Autónoma:

- a) Las políticas de integración y participación social, económica y cultural de los inmigrantes, en el marco de sus competencias.
- b) La competencia ejecutiva en materia de autorizaciones de trabajo de los extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en Andalucía, en necesaria coordinación con la competencia estatal en materia de entrada y residencia y de acuerdo con lo que establezca la legislación del Estado. Esta competencia incluye la tramitación y resolución de las autorizaciones iniciales de trabajo, la tramitación y resolución de los recursos presentados a dichas autorizaciones y la aplicación del régimen de inspección y sanción.

2. La Comunidad Autónoma participará en las decisiones del Estado sobre inmigración con especial trascendencia para Andalucía y, en particular, la participación preceptiva previa en la fijación del contingente de trabajadores extranjeros a través de los mecanismos previstos en el Título IX".

Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana únicamente prevé en el artículo 59.5 EAV que "La Generalitat colaborará con el Gobierno de España en lo referente a políticas de inmigración".

Por su parte, la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears contempla entre las competencias de desarrollo legislativo y ejecución, la materia de "inmigración en los términos previstos en la Constitución y en la legislación del Estado" (artículo 31.18 EAB).

Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, recoge esta materia entre las enumeradas como competencias compartidas en el artículo 75, conforme al cual "En el ámbito de las competencias compartidas, la Comunidad Autónoma de Aragón ejercerá el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica que establezca el Estado en normas con rango de ley, excepto en los casos que se determinen de acuerdo con la Constitución, desarrollando políticas propias. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia compartida en las siguientes materias:

6.º 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".

Igualmente, la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León recoge esta materia en el artículo 70.12 EACL como competencia exclusiva respecto del "Régimen de acogida e integración económica, social y cultural de los inmigrantes. La Junta de Castilla y León colaborará con el Gobierno de España en todo lo relativo a políticas de inmigración, en el ámbito de sus respectivas competencias".

A pesar de la disparidad advertida en la recepción estatutaria de la inmigración en los títulos relativos al marco competencial autonómico cabe recordar que una regulación detallada de esta cuestión tiene la triple virtud de 1) evitar interpretaciones restrictivas de la materia, 2) aclarar y delimitar el ámbito competencial autonómico y 3) favorecer las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas en el ejercicio de las competencias que corresponda a cada poder territorial (J. A. Montilla, 2007, 49). Por eso, resulta extraño que algunos legisladores estatuyentes no haya aprovechado la oportunidad de fijar con claridad en el texto estatutario el ámbito competencial asumido por la correspondiente Comunidad Autónoma. No obstante, no cabe negar la importancia de las novedades introducidas en esta materia, asumida ahora como competencia estatutaria.

3. POLÍTICAS AUTONÓMICAS DE INTEGRACIÓN DE INMIGRANTES

Como ha sido analizado, nuestro modelo territorial origina un deslinde competencial entre el Estado y las Comunidades en materia de inmigración, donde las Comunidades Autónomas han asumido competencias para el establecimiento y la regulación de las medidas necesarias para la integración social y económica de las personas inmigradas y para su participación social. La traducción práctica de este deslinde competencial se refleja en la confluencia de diversas políticas de inmigración (estatales, autonómicas e, incluso, locales), cuya acción coordinada resulta necesaria ante su diversidad y la intervención de los distintos poderes territoriales competentes.

Un instrumento esencial para el desarrollo y ejecución de las políticas públicas de integración social son los planes autonómicos de inmigración o, de forma global y también más precisa, los "planes y programas conjuntos" entre el Estado y las CCAA cuando se pretende ofrecer una respuesta general al fenómeno de la inmigración (Cfr. E. Roig Moles, 2002: 221; Montilla Martos, 2005, 407 y ss.). Y es que en nuestro país, las políticas de integración corresponden a las Comunidades, de forma que no hay un único modo de abordar la ejecución de esas políticas, sino tantas como planes autonómicos se aprueben. En todo caso, estos planes de inmigración convergen en un principio o criterio inspirador basado en la interculturalidad o pluralismo cultural, modelo cuyo único rasgo definido hasta ahora es el de su dinamismo (M. Herrera, 2008: 6).

Así pues, la voluntad real de los últimos años de abordar políticas autonómicas de integración ha llevado a las Comunidades Autónomas a elaborar y aprobar Planes de Inmigración. Estos Planes diagnostican la situación de partida de los inmigrantes en la Comunidad Autónoma, abordan la integración de las personas inmigrantes como un reto marcado por unos objetivos que han de cumplirse, fijan una serie de medidas a desarrollar en cada área de actuación y cuentan con unos órganos e instrumentos de acción y partidas presupuestarias para su ejecución. Son planes aprobados en Comunidades Autónomas donde existe un cierto consenso en materia de inmigración, y donde este fenómeno ha alcanzado una presencia en los organigramas políticos o administrativos (M. Herrera, 2008: 7). Corresponde pues a las Comunidades Autónomas, asumir el protagonismo en la ejecución de políticas de integración de los inmigrantes para lo que prevén medidas específicas, singularmente en el marco de las áreas de sanidad, educación, empleo y formación, vivienda, igualdad o servicios sociales.

Una acertada recepción del compromiso adquirido por las Administraciones autonómicas para la integración de los inmigrantes se halla, en nuestra opinión, en el texto del Plan de Ciudadanía e Inmigración para 2009-2012 de Cataluña (p. 119) que asume como uno de los ejes del Plan adaptar los servicios públicos a una sociedad diversa. Los presupuestos para adoptar ese compromiso son claros: "la accesibilidad y la universalidad de los servicios públicos, con el único requisito del empadronamiento, son elementos clave para garantizar la cohesión social. Hay que velar por la incorporación de la población extranjera al padrón y a los circuitos normalizados de atención a la población general, evitando la creación de dobles redes, aunque al mismo tiempo hay que adaptar los recursos existentes para que puedan responder a las demandas de la nueva población". Desde estos presupuestos, se diseña el "Programa de mejora del acceso de todas las personas a los servicios públicos", cuyos objetivos son los siguientes:

1. Garantizar el acceso al sistema educativo
2. Garantizar el acceso al sistema sanitario
3. Garantizar el acceso de las personas en riesgo de exclusión social a los servicios sociales
4. Adaptar los servicios públicos de intermediación laboral a la nueva realidad social

5. Mejora social, económica y urbanística de los barrios, áreas urbanas y villas que requieren una atención especial
6. Evitar la creación de núcleos de infravivienda asociados a la población de origen extranjero
7. Adaptar la atención a la población penitenciaria de origen extranjero mediante acciones de acogida y políticas activas de empleo.
8. Reforzar las acciones de los servicios de seguridad ciudadana
9. Reforzar el papel de las bibliotecas y los centros de cultura popular como espacios de relación entre la población”.

Como puede advertirse, estos objetivos alcanzan las principales áreas de intervención autonómica antes indicadas. Merece la pena pues, detenerse en algunas de estas áreas, en particular, en el ámbito de la educación, la sanidad, el empleo y la vivienda, tomando como referencia el desarrollo realizado en los correspondientes planes autonómicos, como muestra del compromiso adquirido por los poderes públicos autonómicos en la integración de las personas inmigrantes en estos ámbitos. Los aspectos reseñados a continuación son compartidos en mayor o menor medida en los planes analizados: el Plan Director de Inmigración y Convivencia 2008-2011 de la Comunidad Valenciana, aprobado en julio de 2008 e insertado en el Plan Autonómico de la Comunitat Valenciana para la Integración Ciudadana; El Plan Integral para la Convivencia Intercultural en Aragón 2008-2011, Plan gallego de ciudadanía, convivencia e integración 2008-2011, En Cataluña, el Plan de Ciudadanía e Inmigración 2009-2012, aprobado en diciembre de 2009, Plan Integral de Inmigración en Castilla-León 2005-2010: II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía 2006-2009, II Plan Regional para la Inmigración de la Comunidad de Madrid 2005-2009,

1) En el ámbito de la educación los distintos planes autonómicos parten de la idea de educación como un elemento esencial para alcanzar la integración plena de los inmigrantes en la sociedad. La educación constituye uno de los ejes centrales de estos Planes que, junto a los servicios sociales, acaparan las principales políticas autonómicas de integración de los inmigrantes. Se adopta un modelo *intercultural de educación* (Cfr. A. Martínez de Lizarrondo, 2005, 273-275), donde la Comunidad Autónoma se compromete a garantizar la igualdad en el acceso a la educación y a eliminar toda desigualdad de carácter económico, cultural o social que impida la escolarización de todos los niños, niñas y jóvenes con independencia de su situación administrativa. La referencia al fenómeno de la inmigración como un valor en sí mismo que introduce la diversidad en el sistema educativo y que favorece la adquisición de conocimientos distintos, el desarrollo y la cohesión social y cultural es también un elemento común en los planes de inmigración. En este ámbito las Comunidades Autónomas inciden en objetivos dirigidos al desarrollo de la igualdad de derechos, respeto mutuo y consideración positiva de la diversidad, el fortalecimiento de la lengua y las culturas de los países emisores de inmigración, la promoción del éxito escolar del alumnado extranjero, o la necesidad de dotar a los profesionales de la educación de los conocimientos necesarios para favorecer la educación intercultural.

2) En el área de la sanidad se afrontan nuevos objetivos y demandas en el sistema de atención sanitaria condicionadas por los cambios sociales, económicos y culturales que origina el fenómeno de la inmigración. La población inmigrante sufre un mayor riesgo de exclusión de los servicios sanitarios debido a factores como los escasos recursos económicos, peores condiciones de vida, el idioma, condicionantes culturales o religiosos, etc. (R. Terraza Núñez et al. 2010: 2). Por eso, en los diferentes planes se asume el compromiso de garantizar el disfrute efectivo del derecho a la salud, mediante la prestación universal del servicio público sanitario y la garantía en el acceso al sistema de prestaciones sanitarias para las personas inmigrantes. Asimismo, en esta materia las Comunidades Autónomas se marcan como objetivo proteger la salud de las personas inmigrantes, reducir desigualdades en la salud y lograr una servicio sanitario de calidad para toda la población de la Comunidad Autónoma. En este contexto, algunos planes contemplan la necesaria adaptación de los servicios públicos de atención primaria y especializada, individualizada y comunitaria. Como también dentro de las medidas previstas en los planes se contempla atender las necesidades específicas las mujeres inmigrantes y detectar las nuevas necesidades de salud en este colectivo vinculadas por ejemplo con la prostitución, la asistencia a problemas de salud mental, la capacitación de personas que atienden a personas mayores, etc.

3) Otro de los ámbitos donde con claridad se aprecia el grado de implicación de las políticas autonómicas es el del acceso al mercado de trabajo y el empleo. Como se ha recordado en el apartado anterior los nuevos textos estatutarios incorporan la competencia ejecutiva asumida por las Comunidades Autónomas en materia de autorizaciones de trabajo de los extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en el territorio de la Comunidad Autónoma. Esta competencia autonómica incluye la tramitación y resolución de las autorizaciones iniciales de trabajo, la tramitación y resolución de los recursos presentados a dichas autorizaciones y la aplicación del régimen de inspección y sanción. Pero, junto al ejercicio de esas competencias ejecutivas, las Comunidades Autónomas asumen como uno de los principales ejes de actuación de los planes de inmigración la cuestión del empleo, adoptando medidas y compromisos claros para la integración social y económica de los inmigrantes.

En este ámbito, las previsiones en los planes parten como premisa esencial de la necesaria promoción del acceso y permanencia en igualdad de oportunidades a las políticas activas de empleo. En ellos se aborda de forma extensa y detallada en numerosas ocasiones, cuestiones relacionadas con el fomento del empleo adaptadas a los trabajadores y trabajadoras de origen extranjero, el fomento del autoempleo, la inclusión de una medidas que mejoren las condiciones laborales, la seguridad y salud laboral, evitar la segmentación del mercado de trabajo, favorecer la movilidad laboral mediante la reforma de algunas barreras administrativas, promover medias de conciliación de la vida familiar, personal y laboral, combatir la contratación irregular mediante la inspección de trabajo o luchar contra la economía irregular, mediante la moderación de los flujos migratorios.

En este contexto, merece la pena destacar el tratamiento otorgado en Cataluña por el Plan de Ciudadanía e Inmigración donde ante el fenómeno de la inmigración irregular fija como uno de los ejes del Plan la "gestión de los flujos migratorios y acceso al mercado de trabajo". Pues, según se expone "se hace preciso que las políticas de gestión de los flujos migratorios prioricen las entradas regulares vinculándolas, por un lado, a las necesidades reales del mercado de trabajo y, por otro, a la empleabilidad a lo largo de toda la vida laboral y desde una perspectiva integral, es decir, teniendo en cuenta a las personas productoras, a su familia y su proyecto vital. Para que esto sea posible es necesario, primero, que las personas que ya están en Cataluña consigan, además de un alto grado de empleabilidad, una buena cualificación profesional. Después, Cataluña ha de definir su modelo de gestión de los flujos migratorios y truncar las dinámicas que favorecen la irregularidad. Finalmente, es imprescindible que esta gestión tenga en cuenta el desarrollo de los países de origen" (p. 95). Desde estas premisas, se establecen tres programas que resultan complementarios para el logro de esos objetivos: a) Programa de formación y capacitación de las personas a lo largo de su vida laboral, b) "programa para favorecer el acceso al mercado de trabajo de las personas que ya residen en Cataluña" y c) "el programa de seguimiento y acompañamiento de la reagrupación familiar"

4) Los planes también contemplan medidas destinadas a fomentar el acceso a la vivienda a la población inmigrante ya que se encuentra con mayores dificultades para acceder a ella que los nacionales. La vivienda es un elemento importante para la integración de las persona inmigrantes en la sociedad. Contar con un domicilio permite el empadronamiento y, con ello, el disfrute pleno de muchos derechos. Por eso, los Planes las Comunidades Autónomas se marcan objetivos tales como el de contribuir a consolidar una red de recursos residenciales de acogida, mediación residencial y vivienda compartida, promover acciones y proyectos en el ámbito residencial para asegurar el derecho a una vivienda digna a personas en situación de vulnerabilidad o evitar la creación de núcleos de infravivienda asociados a la población de origen extranjero. Para el logro de esos objetivos, se contemplan medidas destinadas al fomento del alquiler, creación de servicios de información y formación, la creación de bolsas de vivienda, ayudas económicas para el alquiler o el alojamiento en casos de emergencia.

4. CONCLUSIONES

El desarrollo de Estado autonómico junto a la paralela irrupción del fenómeno de la inmigración en nuestro país, ha supuesto un cambio sustancial en modelo constitucional inicialmente previsto para abordar esta cuestión. Actualmente, el marco de desarrollo de las políticas en esta materia viene determinada por el deslinde competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas, correspondiendo a cada uno de esos poderes territoriales, esferas de poder público que ejercen unas veces en exclusiva y otras de forma compartida con el otro poder territorial. Según la reciente doctrina jurisprudencial, el Estado carece de un título horizontal de alcance ilimitado en esta materia, ya que las Comunidades Autónomas asumen competencias de carácter sectorial que inciden claramente en la población inmigrante. El Estado pues será el encargado de fijar el régimen jurídico de los extranjeros y las Comunidades Autónomas tiene asignadas competencias ejecutivas en materia laboral y potestades orientadas a la integración social y económica de los inmigrantes. Así lo entenderían algunos legisladores estatuyentes, significativamente, el catalán y el andaluz, al detallar sus competencias en las reformas estatutarias. De este modo, la recepción estatutaria de la inmigración no sólo recoge un fenómeno al que las Comunidades Autónomas deben dar respuesta, sino que arroja claridad y precisión sobre el marco competencial en el que van a desarrollar sus políticas de integración social de las personas inmigrantes.

BIBLIOGRAFÍA

- Aja, E. (1999). *El Estado Autonómico. Federalismo y Hechos diferenciales*. Madrid: Alianza Editorial.
- Aja, E., Montilla, J.A. y Roig E. (Coords.). (2006). *Las Comunidades autónomas y la inmigración*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Aja, E. (Coord.) (2009). *Los derechos de los inmigrantes en España*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Aguado i Cudolà, V. (2010). La decisión del tribunal constitucional con respecto a las competencias sobre inmigración en el estatuto de Cataluña de 2006. *Revista catalana de dret públic / Especial Sentencia sobre el Estatuto*.

- Aparicio Wilhelmi, M. (2010). La decisión sobre las competencias relacionadas con la inmigración. *Revista catalana de dret públic / Especial Sentencia sobre el Estatuto*.
- Balaguer Callejón, F. (1997). La constitucionalización del Estado Autonomico. *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, 9.
- Balaguer Callejón, F. (2006). Las cuestiones competenciales en los actuales procesos de reforma de los Estatutos de Autonomía. *Revista General de Derecho Constitucional*, 1.
- Cruz Villalón, P. (2006). La reforma del Estado de las Autonomías. *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, 2.
- Herrera Gómez, M. (2008, abril). Las Administraciones Autonómicas ante la inmigración: el caso de Andalucía, Cataluña, Valencia y Murcia. *Ciudadanía y Valores*.
- Herrera Gómez, M. (2010, febrero). Las Comunidades Autónomas españolas y la integración de los inmigrantes: las campañas de sensibilización. *Ciudadanía y Valores*.
- Martínez de Lizarrondo Artola, A. (2009). Políticas autonómicas de integración de inmigrantes: la educación. *Revista Española de Educación Comparada*, 15.
- Montilla Martos, J. A. (2005). El fenómeno de la inmigración en el Estado autonómico. En J. M. Vidal Beltrán y M. A. García Herrera. (Coords.). *El Estado Autonómico: integración, solidaridad, diversidad*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Montilla Martos, J. A. (2007). Inmigración. En F. Balaguer Callejón. (Dir.). *Reformas Estatutarias y distribución de competencias*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública.
- Montilla Martos, J. A. (2007). Inmigración. En F. Balaguer Callejón (Coord.). *Estatuto de Autonomía* (capítulo 7). Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública.
- Montilla Martos J. A. y Vidal Fueyo, M C. (2007). *Las competencias en inmigración del Estado y de las Comunidades autónomas*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Ortega, L. (2005). *Reforma constitucional y reforma estatutaria*. Madrid: Thomson-Civitas.
- Rodríguez, A. (2007). Inmigración. En F. Balaguer Callejón. (Coord.) *El nuevo Estatuto de Andalucía*, (capítulo 4). Madrid: Tecnos.
- Roig Moles, E. (2002). Autonomía e inmigración: competencias y participación de las Comunidades Autónomas y los entes locales en materia e inmigración. *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, 14.
- Roig Moles, E. (2006). La reforma del Estado de las Autonomías: ¿ruptura o consolidación del modelo constitucional de 1978? *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, 3.
- Solozabal, J. J. (1998). *Las bases constitucionales del Estado Autonómico*. Madrid: McGraw-Hill.
- Terraza Núñez R. et al. (2010). Políticas sanitarias de ámbito estatal y autonómico para la población inmigrante en España. *Gaceta Sanitaria*, 24.
- Viver i Pi-Sunyer, C., Balaguer Callejón, F. y Tajadura Tejada, J. (2005). *La reforma de los Estatutos de Autonomía. Con especial referencia al caso de Cataluña*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.