



# LA INTEGRACIÓN DE LAS PERSONAS INMIGRANTES EN ESPAÑA: UN BALANCE NORMATIVO<sup>1</sup>

*Ángeles Solanes Corella*

Catedrática de Filosofía del Derecho y Política (Universitat de València)  
y presidenta del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes en España

## Resumen

La integración en el contexto de la movilidad humana es una noción que tiene múltiples significados. Desde su dimensión jurídica, la inclusión de y con las personas inmigrantes exige el igual reconocimiento y ejercicio de derechos, atendiendo a las debidas obligaciones y garantías. Para ello es imprescindible potenciar la situación de regularidad administrativa, desde los instrumentos normativos existentes. A continuación, la articulación de una estrategia nacional de integración es esencial para potenciar ese proceso continuo que facilite la promoción de la igualdad como potente nivelador de la convivencia pacífica.

## Abstract

*Integration in the context of human mobility is a notion that has multiple meanings. From its legal dimension, the inclusion of and with immigrants requires the equal recognition and exercise of rights, taking into account the necessary obligations and guarantees. For this, it is essential to promote the situation of administrative regularity, from the existing regulatory instruments. Next, the articulation of a national integration strategy is vital to strengthen this continuous process that facilitates the promotion of equality as a powerful leveler of peaceful coexistence.*

## 1. Una aproximación al concepto de integración: ¿qué, quién y dónde?

Desde un análisis político-jurídico, abordar la integración en el ámbito de la movilidad humana exige acotar el término y especificar el sujeto al que se refiere.

La noción de integración es polisémica y, por ello, polémica. Los múltiples significados que le son atribuibles en contextos distintos generan diferente tipo de controversias. En principio, puede mantenerse que este concepto designa en el ámbito de la migración al menos tres dimensiones: el carácter bilateral entre la persona inmigrante y las instituciones públicas, así como con el grupo socialmente mayoritario y los otros minoritarios; los procesos de inserción social y el resultado de estos procesos en los que adquiere protagonismo el reconocimiento de

<sup>1</sup> Este artículo ha sido realizado en el marco del proyecto I+D+i PID2019-105018RB-100/ AEI/10.13039/501100011033, «Racismo y Discriminación: los Derechos Humanos bajo amenaza» (Multihuri), Ministerio de Ciencia e Innovación.

derechos y obligaciones; y la gestión de la diferencia cultural para evaluar la integración con medidas de cierta fiabilidad como los indicadores.

De las propuestas teóricas sobre modelos para la gestión de la diversidad cultural que pueden tomarse en consideración para articular políticas de integración, es posible sintetizar cinco tipos: asimilacionismo, segregacionismo, integracionismo, pluralismo e identitarismo (De Lucas, 2012, pp. 24 y 31-34).

Los dos modelos que más desatienden la consideración de las diferencias implícitas en los diferentes grupos y que, por tanto, más dificultan la posibilidad de integración son el asimilacionista y el segregacionista. En el otro extremo, el identitarismo es partidario de incorporar variaciones en la estructura institucional de la sociedad de acogida, sin considerar la integración como un proceso de doble dirección. En un lugar intermedio se sitúan los modelos del integracionismo y pluralista. El integracionismo parte de la necesidad de introducir ciertas modificaciones en los límites, en el contenido de los valores y en los patrones de la estructura básica de la sociedad de acogida. Estos cambios pretenden la minimización del potencial conflicto entre los valores e intereses de los inmigrantes y los de la población autóctona, así como el mantenimiento de la cohesión social. Se reclama del inmigrante un esfuerzo de integración como un intercambio. Por otra parte, el modelo pluralista tiene como característica fundamental fomentar la participación de los inmigrantes en la toma de decisiones y en la gestión del contenido y los límites en la esfera pública en las mismas condiciones que los ciudadanos, de tal forma que se modularán los valores y patrones sociales característicos de la estructura básica de la sociedad de recepción (Solanes, 2018, pp. 77-88).

Cualquiera que sea la clasificación por la que se opte en cuanto a modelos generales de integración en el ámbito de la inmigración, pueden realizarse varias críticas. Entre ellas, la relativa a que hay modelos como los mencionados que tienden a identificar la pluralidad cultural de las sociedades receptoras con la llegada de población inmigrante, como si con anterioridad fuera homogénea; la relevancia del ámbito cultural, en detrimento de otros; el obviar la ausencia de centros planificadores capaces de diseñar estrategias de integración coherentes en todos los ámbitos de la realidad; otra crítica tiene que ver con que la incorporación de las personas inmigrantes se produce en el marco de un amplio abanico de normas e instituciones prediseñadas; se omiten los efectos potencialmente contradictorios de los procesos y prácticas; no se atiende el nivel infraestatal (regional y/o local), y se concibe la integración como un proceso progresivo y lineal cuando en realidad no tiene por qué tener un fin (Godeanu *et al.*, 2014, pp. 23-24). Todo ello hace que el recurso a uno u otro modelo sea insuficiente.

Por eso, más que hablar de un modelo, me centraré en las tres dimensiones mencionadas que la integración implica para abordarlas desde el prisma legislativo. Si se centra este análisis en una dimensión jurídica, la integración hace referencia al igual reconocimiento y ejercicio de derechos atendiendo a las debidas obligaciones y garantías. En ese sentido, sin igualdad en los derechos no hay integración posible (De Lucas y Solanes, 2009). Esa es la premisa necesaria, como punto de partida, pero insuficiente. Desde esta perspectiva pueden mencionarse algunas características que deberían definir la integración, entre ellas, la necesidad de combatir

la asimetría, la bidireccionalidad y la multidimensionalidad. La asimetría hace referencia a la desigual situación en la que se encuentran cada una de las partes en el proceso de integración. Dicha asimetría supone que los contextos de recepción pueden ser favorables, neutrales o desfavorables, pero subyace un denominador común de desigualdad estructural existente entre la persona inmigrante, por una parte, y la sociedad y el marco institucional por otra; esa desigualdad es la que se debe combatir con la inclusión. El proceso de integración se pretende que sea bidireccional entre la sociedad receptora y las personas inmigrantes y a la inversa<sup>2</sup>. De ahí la necesidad de favorecer la referencia a la integración «con» las personas inmigrantes y no «de» estas, como si se tratara de una responsabilidad unidireccional que los extranjeros asumen sin que la sociedad de acogida se vea afectada. Por último, la multidimensionalidad apela a la exigencia de tener en cuenta en la política de integración múltiples variables entre las que se incluyen las relaciones intergubernamentales, las redes de actores y la transversalidad, en la medida en que la integración afecta a todos los sectores públicos.

Este enfoque normativo exige concretar el sujeto de análisis, puesto que al hacer referencia a las personas inmigrantes o extranjeras se aglutinan grupos muy variados. Además, si se consultan datos de referencia como la Encuesta de Población Activa, es habitual considerar como extranjeros a los que tienen nacionalidad extranjera y también al colectivo denominado población «española y doble nacionalidad» (Mahía y Medina, 2022, p. 22), cuando en realidad estos últimos no son extranjeros en cuanto a su estatuto jurídico. Por eso, desde la dimensión jurídica que aquí se prima, se hará referencia al término «extranjero» como lo concreta nuestra normativa de extranjería, a la que aludiré en el apartado siguiente, equiparándolo a la noción de inmigrante en cuanto a su estatuto jurídico.

Un tercer aspecto a tomar en consideración es el lugar en el cual se concreta una determinada política y legislación de integración. Las variables entre un lugar y otro dependen de múltiples factores como, por ejemplo, los elementos del sistema de gobernanza, sus fases, las principales áreas de integración y las poblaciones objetivo (Pasetti *et al.*, 2022). Por eso, en este caso, se hará referencia exclusivamente a la integración de las personas inmigrantes en España a partir del impacto que en ella genera la legislación nacional y su implementación, de la cual se deriva la especial atención a las situaciones administrativas de irregularidad y a los mecanismos articulados para salir de ellas.

No puede obviarse que, además, en España, las competencias en materia de integración en el contexto de la inmigración se dividen entre el Gobierno central y las comunidades autónomas, que son en la práctica los actores clave responsables de la implementación de políticas, aunque el estudio pormenorizado del ámbito autonómico excede las posibilidades de este trabajo.

<sup>2</sup> En la línea que ya asentó la COM (2000) 757 a partir de la cual la integración se entiende como «un proceso bidireccional basado en derechos mutuos y obligaciones correspondientes a los ciudadanos de terceros países en situación legal y de la sociedad de acogida, que permite la plena participación de los inmigrantes». A partir de esta Comunicación se insiste en que la integración debe concebirse desde una perspectiva multidimensional u holística en la que intervienen distintos elementos y agentes (por ejemplo, en la COM (2003) 336).

## 2. La normativa española y su encaje en el contexto europeo

La política de inmigración europea, con base jurídica en los artículos 79 y 80 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), ha estado marcada por una voluntad de coordinación entre los diferentes Estados miembros, a diferencia de la relativa al asilo en la que la articulación del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) ha exigido siempre una armonización entre las normativas estatales. Así, la convergencia impulsada por el artículo 79.4 del Tratado de Lisboa que articula las iniciativas europeas de apoyo a las políticas de los Estados miembros en el área de la integración de los inmigrantes, deja a dichos Estados la posibilidad de propiciar la integración de los nacionales de terceros países que residan legalmente en su territorio (Solanes, 2020). La ausencia de una política común de integración e inclusión y de un instrumento de derecho derivado dotado de valor jurídico, marca las diferencias entre los distintos Estados, aunque existen consensos al respecto que imprimen una cierta caracterización común a las políticas de inclusión europeas (Porras y Requena, 2022). El actual instrumento que constituye la referencia en este ámbito es el Plan de Acción en materia de integración e inclusión para 2021-2027 (COM (2020) 758 final de 24 de noviembre de 2020).

Desde el punto de vista de los agentes implicados en el proceso de integración, a principios de los 2000 ya quedó patente que corresponde a los Estados asumir la iniciativa en la puesta en marcha de una política de integración multidimensional. La condición fundamental para aplicar de modo adecuado este planteamiento es, por una parte, mejorar la coherencia entre las políticas de inmigración, integración y empleo a todos los niveles y en el conjunto de las disciplinas y, por otra parte, incluir a los interlocutores sociales, al sector de la investigación, a los proveedores de servicios públicos, a las ONG y a otros agentes de la sociedad civil, especialmente a las personas inmigrantes.

En ese contexto, en España, la vigente Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (reformada por LO 8/2000, LO 14/2003, LO 2/2009, LO 10/2011, y RDL 16/2012, conocida como ley de extranjería), constituye la primera norma que hace una referencia expresa a la integración. Aunque la LO 4/2000 ya aludía en su título a la cuestión de la integración en su dimensión social, hasta la LO 2/2009 no se dedicó una parte del articulado a concretar dicha cuestión. Con todas estas disposiciones se han ido trazando escalones diferentes de derechos atendiendo a la regularidad de la situación administrativa y al empadronamiento, estos son los dos referentes para que los extranjeros puedan ejercer sus derechos en España.

La propia norma concreta, en sus artículos 1 y 2, que se aplica a los extranjeros, que carezcan de la nacionalidad española, que no tengan un régimen jurídico más beneficioso (con especial mención al comunitario). En ese sentido se alude en este trabajo a las personas inmigrantes en España.

Al amparo de esta disposición, y las que la desarrollan, se han articulado las dos estrategias de ámbito nacional para la integración: el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración de 2007-2010 (PECI I) y el PECI II para el periodo 2011-2014. Como recuerda el Foro para la

Integración Social de los Inmigrantes (FISI, 2022), el primer PEI se diseñó en una época de crecimiento económico e incremento del flujo migratorio, si bien su implementación se vio afectada por la crisis económica y la desaceleración de dicho flujo. Por ello, el II Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración de 2011-2014, planificado en un momento de crisis económica, tuvo en cuenta el impacto de esta en la sociedad. Entre sus objetivos estaba el impulso de la convivencia intercultural desde el desarrollo de líneas de actuación, medidas y objetivos específicos en áreas como acogida, empleo y promoción económica, educación, salud, servicios sociales e inclusión y movilidad y desarrollo; y objetivos transversales como convivencia, igualdad de trato y lucha contra la discriminación, infancia, juventud y familias, género y participación y educación cívica.

Estas estrategias se complementaron con el Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España (PNAIn) de 2013-2016, que intentaba abordar las necesidades sociales de protección contra la pobreza y la exclusión social en la línea de su antecesor del período 2008-2010. La inclusión activa era el pilar central de su estrategia, con objetivos como impulsar la inclusión a través del empleo de las personas en situación de mayor vulnerabilidad; garantizar un sistema de prestaciones para apoyar económicamente a personas con necesidades especiales, y garantizar la prestación de servicios básicos a toda la población.

Una de las principales críticas, respecto a la ausencia de una política de integración eficaz y eficiente, tiene que ver con el hecho de que los mencionados planes de integración no han tenido continuidad, lo cual ha supuesto una pérdida de centralidad de las políticas de integración e inclusión que es necesario revertir. De hecho, la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI, 2018) del Consejo de Europa lamentó la ausencia de una política central de integración. Aunque el Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social pudiera considerarse como sustituto del PEI, sigue sin haber continuidad hasta que recientemente se ha propuesto el Marco Estratégico al que se aludirá más adelante.

Las comunidades autónomas, en el contexto descentralizado y multinivel español, junto a las ciudades autónomas y las administraciones locales, han desarrollado diferentes planes, programas o actuaciones en materia de inclusión, gestión de la diversidad, igualdad de trato y lucha contra el racismo y la xenofobia para la atención a las personas inmigrantes. Algunas han articulado estas políticas a partir de la referencia que se concreta en sus respectivos estatutos de autonomía, como es el caso de Aragón, Cataluña o Castilla y León; por su parte, la Comunitat Valenciana, ha concretado en este ámbito una legislación autonómica, ya que, el Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, en su artículo 10.3, contempla los derechos y la atención social de las personas inmigrantes con residencia en la Comunitat como uno de los ámbitos primordiales de actuación de la Generalitat y, en su artículo 59.5, establece que la Generalitat colaborará con el Gobierno de España en lo referente a políticas de inmigración<sup>3</sup>; y, por último,

<sup>3</sup> En ese sentido se aprobó la Ley 15/2008, de 5 de diciembre, de la Generalitat, de Integración de las Personas Inmigrantes en la Comunitat Valenciana (DOGV nº 5.911, de 11 de diciembre) y el Decreto 93/2009, de 10 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 15/2008, de 5 de diciembre, de la Generalitat, de Integración de las Personas Inmigrantes (DOGV nº 6056, de 14 de julio). Además, existe la Estratègia Valenciana de Migracions 2021-2026 y se ha creado, para supervisar su seguimiento, el Consejo Valenciano de Migraciones (Decreto 31/2022, de 25 de marzo, del Consell, por el que se crea el Consejo Valenciano de Migraciones, DOGV nº 9311, de 1 de abril).

están las comunidades autónomas que no cuentan con ninguna referencia a estas competencias en sus estatutos, ni han desarrollado legislación específica aunque sí han llevado a cabo planes de integración, como por ejemplo, la Comunidad de Madrid (Cidalia, 2020, p. 8).

A pesar de los mencionados esfuerzos y de la variedad de medidas en el ámbito nacional, el principal obstáculo para la integración jurídica ha sido tradicionalmente, y sigue siéndolo, la estricta conexión de la política de inmigración con el mercado de trabajo y, por tanto, la exigencia de una situación administrativa regular. Dicho de otro modo, si no hay inclusión posible sin igualdad de derechos y obligaciones, con las debidas garantías, permitir el acceso a la regularidad y combatir la irregularidad sobrevenida debe ser un eje fundamental de la política de integración.

### 3. Integración y regularidad: las recientes reformas reglamentarias

El Real Decreto 557/2011 de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por la Ley Orgánica 2/2009 (en su redacción dada por el Real Decreto 844/2013, de 31 de octubre), constituye el instrumento de desarrollo que concreta los mecanismos de acceso a la situación de regularidad y, por tanto, facilita la integración.

Esta disposición ha sufrido recientemente dos reformas que consolidan esa concepción laboral que impregna la política de extranjería española. El 26 de julio de 2022, se aprobó el Real Decreto 629/2022, que incluye en el reglamento de extranjería importantes novedades para las personas migrantes. Esta era la segunda modificación del mencionado reglamento tras la realizada por el Real Decreto 903/2021, de 19 de octubre, con el objetivo de mejorar la situación de los niños, niñas y adolescentes extranjeros no acompañados. En ambos casos, se priman formas de acceso o permanencia en el ámbito de la legalidad administrativa estrictamente vinculada al mercado formal de trabajo, incluso de manera indirecta como ocurre en el caso de la reagrupación familiar.

Especial atención requiere la mencionada reforma introducida por el RD 629/2022 porque incide sobre la integración social de la persona migrante exclusivamente desde el empleo, especialmente, en sus sectores más precarios. Aunque los cambios introducidos puedan valorarse de manera positiva en la medida que abordan cuestiones fundamentales para la integración jurídica, tales como las renovaciones de autorizaciones de residencia y trabajo, la reagrupación familiar, las autorizaciones temporales por circunstancias excepcionales de arraigo, el catálogo de puestos de difícil cobertura, la contratación en origen o la simultaneidad de obtener una autorización de trabajo por cuenta ajena y por cuenta propia, quedan muchos aspectos pendientes para que pueda articularse una auténtica política de integración que recupere algunos de los aspectos positivos de las estrategias antes mencionadas e impulse una integración activa y multidimensional.

Una síntesis panorámica de las principales modificaciones de 2022 da buena cuenta de que la reagrupación familiar y el arraigo siguen siendo dos de las principales vías para la regularidad. En efecto, el Real Decreto incorpora la Instrucción 4/2020 sobre la flexibilización del requisito de medios suficientes en la tramitación de autorizaciones de residencia por reagrupación familiar de la Dirección General de Migraciones en el que se reduce la cuantía necesaria para acreditar dichos recursos. En aras de la protección del interés superior del menor, y siguiendo la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, no se exige una cantidad mensual que represente el 150 % del IPREM y un 50 % más por cada miembro adicional en caso de que se trate, por ejemplo, de una unidad familiar en la que uno de sus miembros sea menor. En ese caso, se exigirá el 110 % del IPREM y una cuantía del 10 % más por cada menor adicional, con un tope del 150 %.

No obstante, no se ha modificado la exigencia de una vivienda adecuada, a pesar de las dificultades en el acceso a la misma, lo cual obstaculiza la intención de reagrupar a familiares. Asimismo, se mantiene el criterio restrictivo de reagrupación de ascendientes solo cuando son mayores de sesenta y cinco años, aunque no está contemplado en la Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar.

Por otra parte, la reforma también introduce modificaciones en las autorizaciones de residencia temporal por circunstancias excepcionales por arraigo, que ha sido y es la vía fundamental para combatir la irregularidad inicial o sobrevenida<sup>4</sup>. Se incorporan cambios en las tres formas de arraigo ya existentes (laboral, social y familiar) y se crea el formativo.

El arraigo laboral se limita a las personas que se encuentren en situación irregular en el momento de la solicitud, excluyendo por tanto a las solicitantes de protección internacional. Se puede acceder a este tipo de arraigo en caso de trabajo por cuenta propia, y en el supuesto del empleo por cuenta ajena se requiere acreditar relaciones laborales de al menos treinta horas semanales durante seis meses o quince horas por semana en doce meses.

En cuanto al arraigo social, se mantiene el requisito de tres años de permanencia continuada en el territorio, pero se flexibiliza la exigencia del contrato de trabajo, que ya no tiene que tener una duración mínima de un año. Ahora basta con que el contrato sea de al menos treinta horas semanales y que garantice el salario mínimo interprofesional o el salario fijado por el convenio colectivo aplicable. Además, se permite un contrato de veinte horas por semana en el caso de que se acredite por parte del trabajador tener a cargo a menores o personas que necesiten apoyo. Igualmente es significativo el hecho de que el informe de arraigo social pueda recomendar que se exima al interesado del requisito de contar con un contrato de trabajo si acredita unos ingresos que supongan el 100 % del ingreso mínimo vital.

En cuanto al arraigo familiar, el Real Decreto incluye los criterios de la Instrucción 8/2020 sobre la residencia en España de los progenitores, nacionales de terceros países, de menores ciudadanos de la Unión, incluidos los españoles. Se mantiene esta figura para el padre

<sup>4</sup> Asimismo, es reseñable la modificación que introduce la Ley Orgánica 10/2022, de garantía integral de la libertad sexual (BOE nº 215, de 7 de septiembre). Especial atención merece el artículo 36 sobre garantía de los derechos de las víctimas en situación administrativa irregular, y la Disposición Final Sexta que modifica el artículo 31 bis de la LO 4/2000 relativo a la residencia temporal y trabajo de mujeres extranjeras víctimas de violencia de género o de violencias sexuales.

o madre de un menor con nacionalidad española que esté a su cargo y conviva con él o esté al corriente de las obligaciones paternofiliales, así como para los hijos de padre o madre que hubieran sido originariamente españoles. Ahora, se añade también para el tutor de un menor con nacionalidad española, para el cónyuge o pareja de hecho de una persona española, para ascendientes mayores de sesenta y cinco (o menores de esa edad que estén a su cargo), descendientes menores de veintiuno (o mayores si están a su cargo) de una persona española. La autorización se concederá para cinco años y habilitará para trabajar por cuenta propia y ajena.

La nueva figura del arraigo formativo permite autorizar la residencia de una persona en situación irregular que acredite la permanencia continuada en España durante dos años y que se comprometa «a realizar una formación reglada para el empleo o a obtener un certificado de profesionalidad, o una formación conducente a la obtención de la certificación de aptitud técnica o habilitación profesional necesaria para el ejercicio de una ocupación específica o una promovida por los Servicios Públicos de Empleo y orientada al desempeño de ocupaciones incluidas en el Catálogo (de ocupaciones de difícil cobertura), o bien, en el ámbito de la formación permanente de las universidades, comprometerse a la realización de cursos de ampliación o actualización de competencias y habilidades formativas o profesionales así como de otras enseñanzas propias de formación permanente». Esta autorización puede renovarse por un año. Tras superar la formación y presentar un contrato de trabajo que garantice el salario mínimo interprofesional se accede a una autorización de residencia y trabajo de dos años.

Una cuestión fundamental, transversal a los cuatro tipos de arraigo, es la necesidad de un correcto funcionamiento del padrón municipal como mecanismo para acreditar la permanencia continuada en España. No se trata de un tema nuevo ni que haya pasado inadvertido hasta el momento; sin embargo, siguen siendo manifiestas las deficiencias prácticas (Mora, 2018). En ese sentido, es fundamental insistir en la Resolución de 29 de abril de 2020, de la Subsecretaría, por la que se publica la Resolución de 17 de febrero de 2020<sup>5</sup>, en la que se recuerda que el criterio general para la inscripción padronal es que se debe presentar un documento en vigor expedido por las autoridades españolas (preferentemente la tarjeta de identidad de extranjero) en el que figura el NIE (número de identificación de extranjero) y, en el caso de no disponer de tarjeta de identidad de extranjero, se consignará el número del pasaporte. El objetivo de exigir esta documentación identificativa al solicitar la inscripción en el padrón es exclusivamente comprobar que los datos de identificación (nombre, apellidos, número del documento, nacionalidad, sexo y lugar y fecha de nacimiento) son correctos, con independencia de la situación legal del extranjero en España.

Por otra parte, la centralidad del mercado laboral aglutina también otras reformas que incorpora el reglamento como las que tienen que ver con la situación nacional de empleo. Se concreta que el establecimiento del catálogo de ocupaciones de difícil cobertura se realizará mediante orden del Ministerio de la Presidencia, a partir de la información del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), así como por el Acuerdo de la Comisión Delegada del

<sup>5</sup> Resolución de 29 de abril de 2020, de la Subsecretaría, por la que se publica la Resolución de 17 de febrero de 2020, de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local, por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión del Padrón municipal, BOE nº 122, de 2 de mayo.



Gobierno para Asuntos Económicos, a propuesta del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. Además, se reducen los plazos para la gestión de ofertas de empleo por parte del SEPE antes de poder certificar la insuficiencia de demandantes de empleo que permita tramitar la autorización inicial de residencia temporal y trabajo por cuenta ajena dirigida a la persona migrante.

Otro conjunto de novedades se centra en las autorizaciones por cuenta ajena, que pasan de los dos a los cuatro años de duración; en la estancia por estudios, cuya duración se halla ahora vinculada a la autorización de estancia y no al contrato de trabajo; se suprime la autorización por trabajo de duración determinada, y se ajusta la autorización inicial de trabajo por cuenta propia más a la realidad al desligar esta figura casi exclusivamente del gran inversor para dar paso a una que incluya la del emprendedor que fomenta su autoempleo. Asimismo, en este último punto se elimina el requisito de que esta persona cuente con medios suficientes para su manutención y alojamiento con el fin de fomentar el emprendimiento.

#### **4. El Marco Estratégico de Ciudadanía e Inclusión, contra la Xenofobia y el Racismo**

La reforma normativa señalada se completa con una propuesta marco para la integración. Tras la revisión del contexto y el diagnóstico de la situación desde los mencionados PEI y la Estrategia integral contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia (aprobada por el Consejo de Ministros el 4 de noviembre de 2011), surge el Marco Estratégico de Ciudadanía e Inclusión, contra la Xenofobia y el Racismo, 2021-2027 (en adelante Marco Estratégico). La gestación de esta propuesta comienza en febrero de 2019 y se prolonga hasta junio de 2022 con la fase de consultas públicas. La pretensión de este Marco Estratégico es la de ofrecer «un escenario integral de actuación único que coloca a las potenciales víctimas de la discriminación en el centro de la agenda de la justicia social y la igualdad, incluye una perspectiva de género, presta atención a la interseccionalidad y ofrece coherencia en diferentes áreas prioritarias de actuación».

Ciertamente el impulso que puede suponer para la integración de la población inmigrante es indudable, en el intento de superar los últimos años de abandono. En ese sentido, este plan se alinea con las políticas en el ámbito europeo y también con la normativa más reciente en materia de discriminación en el contexto español<sup>6</sup>.

Este Marco, como estrategia general de inclusión, pretende asegurar el acceso a un empleo de calidad, la educación, la capacitación profesional, la inclusión social, la igualdad de acceso a la asistencia sanitaria y a otros servicios básicos de las personas solicitantes de protección internacional e inmigrantes como elementos clave para su integración. Además, fomenta la prevención

<sup>6</sup> Entre ellas, la nueva política de cohesión de la UE 2021-2027; el mencionado Plan de Acción en materia de Integración e Inclusión para 2021-2027; el Pacto Europeo Migración y Asilo (2020) y el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular (2018); la Recomendación CM/Rec (2022) 10 sobre las políticas y la gobernanza multinivel para una integración intercultural y la Recomendación CM/Rec (2015) 1 sobre integración intercultural del Comité de Ministros del Consejo de Europa; y el Pilar Europeo de Derechos Sociales y el Instrumento de Ratificación de 2021 de la Carta Social Europea (revisada). Asimismo, en la normativa española se alinea con la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y no discriminación.

de la xenofobia, el racismo y otras formas conexas de intolerancia que perturban la cohesión social y obstaculizan una vida segura para toda la ciudadanía, la autóctona y la extranjera.

El Marco Estratégico se asienta sobre cinco elementos: está dirigido a la población en general; incorpora el concepto de discriminación interseccional; se ocupa de la discriminación racial o étnica; procura abordar el racismo estructural subyacente en España; pretende inspirar la realización de políticas de ciudadanía e inclusión, contra la xenofobia y el racismo, que no dejen a nadie atrás, desde la cogobernanza multinivel y multiactor, con la implicación de las diferentes administraciones estatal, autonómica y local, las organizaciones de la sociedad civil y otros agentes sociales. En el borrador inicial se incluían cinco grandes bloques de políticas, que más tarde se amplían a siete (Figura 1).

**Figura 1. Políticas del Marco Estratégico**

1	2	3	4	5	6
MARCO JURÍDICO	POLÍTICAS DE ATENCIÓN HUMANITARIA Y POLÍTICAS DE ACOGIDA DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL, APATRIDIA Y PROTECCIÓN TEMPORAL	POLÍTICAS DE INCLUSIÓN ACTIVA	POLÍTICAS DE PARTICIPACIÓN Y CONVIVENCIA	POLÍTICAS DE PREVENCIÓN, SENSIBILIZACIÓN E INTERVENCIÓN CONTRA LA XENOFOBIA, EL RACISMO Y LA INTOLERANCIA	POLÍTICAS DE REPARACIÓN Y ATENCIÓN DE: -VÍCTIMAS DE LA XENOFOBIA, EL RACISMO Y LA INTOLERANCIA ASOCIADA -LAS VÍCTIMAS DE TRATA Y EXPLOTACIÓN SEXUAL
Procesos administrativos de extranjería Irregularidad sobrenvenida  Proceso de nacionalización	Programa de Atención Humanitaria  Sistema de acogida de protección internacional  Otros sistemas y otras instituciones implicadas en la acogida de personas solicitantes de protección internacional en España  Niños y niñas no acompañados: centros de tutela	Empleo Educación Sanidad Servicios Sociales  Deporte y Cultura Ocio y Tiempo Libre  Otras políticas estructurales de inclusión	Espacios Públicos  Trabajo con el tejido asociativo, comercio local, etc.  Trabajo con las autoridades locales (policía de proximidad, agentes tutores, etc.)  Información y orientación	Mecanismos de vigilancia, prevención detección y eliminación  Acciones Formativas  Sensibilización  Medios de comunicación, internet y redes sociales  Racismo estructural	Políticas de reparación y atención de: -Víctimas de la xenofobia, el racismo y la intolerancia asociada -Las víctimas de trata y explotación sexual
7 ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS, INTERSECCIONALIDAD Y PERSPECTIVA DE GÉNERO					

Fuente: Oberaxe julio 2022.

Para cada uno de los bloques se proponen líneas específicas de actuación, cada una de ellas acompañada de objetivos tácticos, propuestas de acción e indicadores de evaluación.

A los efectos que ahora interesa, para potenciar la integración en su dimensión jurídica requieren especial atención la línea uno y la siete. Por lo que se refiere al marco jurídico-administrativo, la flexibilidad en el acceso inicial a las autorizaciones de residencia y trabajo es el paso evidente para evitar la irregularidad inicial o sobrevenida propiciando la inmigración segura, ordenada y regular. El mercado de trabajo como eje sobre el que gravita la política de inmigración e integración, exige una correcta gestión del mismo que supere la idea de que las personas inmigrantes solo pueden ser ocupadas en los puestos más precarios. Al mismo tiempo, el impulso a las vías de regularización, tales como el arraigo, es otro de los mecanismos necesarios para la integración. Como se apuntaba anteriormente, este instrumento se desvirtúa si el padrón no funciona correctamente, con arreglo a la legalidad y de manera ágil. En ese sentido, hay que insistir en la conexión que existe entre el empadronamiento y el ejercicio de derechos por parte de las personas inmigrantes por ejemplo en el acceso a la educación o la atención sanitaria.

En el ámbito práctico, existen impedimentos para poder mantener el empadronamiento continuado y evitar los temidos «huecos» en el empadronamiento histórico de más de 120 días. Este documento es imprescindible para acreditar la permanencia en España que permite solicitar el arraigo. Esto ocurre, por ejemplo, cuando una persona no puede empadronarse porque el titular del contrato subarrenda, pero no quiere empadronar; cuando no se puede renovar el empadronamiento por no disponer de documentación identificativa en vigor, por residir en infraviviendas o directamente por estar en situación de sinhogarismo, por no contar con documentación identificativa del país de origen, etc. Por ello, hay personas inmigrantes en situación administrativa irregular que no consiguen tener un histórico de empadronamiento del tiempo requerido (3 o 2 años, según qué tipo de autorización quieran presentar) y les resulta imposible regularizar su situación, lo que acrecienta su exclusión.

En cuanto a la línea siete del Marco Estratégico, se valora positivamente el enfoque transversal de derechos humanos, interseccionalidad y perspectiva de género. Sin embargo, no basta con la mera mención, hay que supervisar la implementación para que la transversalidad no implique que se diluya esa visión.

El enfoque basado en derechos humanos (EBDH) identifica un marco institucional y operativo que permite trabajar de forma transversal en las políticas nacionales, influir en los programas económicos y sociales de los países e incorporar indicadores sobre el alcance de los derechos humanos en las estrategias nacionales (Verdiales, 2018, p. 88).

El EBDH permite concretar las obligaciones incumplidas desde dos puntos de vista, el del titular obligado y el de los titulares de la responsabilidad, al mismo tiempo que posibilita la detección de las denominadas brechas de capacidad que faciliten la concreción de las acciones ineludibles, a diferencia de lo que ocurre en el enfoque basado en las necesidades. Se fundamenta en estándares normativos, por tanto, tiene un respaldo legal y jurídico, es decir, es exigible, obligatorio y permite identificar a los titulares de derechos y obligaciones. Además, al participar de las características de los derechos humanos, es irrenunciable, universal, integral, no discriminatorio y promotor del desarrollo humano. En cambio, el enfoque de necesidades

considera que estas son la justificación de la actuación y, por tanto, le basta un resultado que minimice la necesidad de forma inmediata (García Medina, 2016, p. 285).

En esta perspectiva se integra la de género que analiza y toma en consideración la inequidad, la discriminación y los desequilibrios de poder específicos que sufren las mujeres en todos los ámbitos de la vida, lo cual supone atender a las desigualdades en el acceso y en la realización de los derechos, con especial atención a aquellas que afectan a las mujeres y niñas. Con ello, lo que se consigue es ir más allá de los efectos inicialmente visibles e inmediatos en el caso de vulneraciones de derechos o problemas concretos, para identificar y abordar las causas estructurales que las provocan (Masferrer, Orenga y Palacios, 2018).

En este contexto que considera el género un elemento central, el Marco Estratégico aporta una definición básica de discriminación interseccional que enfatiza la idea de que esta necesita un abordaje especial, puesto que va más allá de la mera suma de discriminaciones. Para potenciar la integración es obvio que hay que combatir las discriminaciones en todas sus formas, pero no entendidas de manera segmentada, sino tomando en consideración que lo relevante es la confluencia simultánea de motivos de discriminación que hace que surja una nueva forma de opresión que tiene perfiles propios.

En mi opinión, es fundamental, para potenciar la integración, ahondar en la idea de interseccionalidad, puesto que basa la apreciación de la desigualdad en la identificación de los prejuicios derivados de la concurrencia de dos o más causas de discriminación (y no en la comparación de situaciones), permite ir más allá de una concepción de la igualdad de trato fundada en un test de comparación, para proponer una concepción de la igualdad de trato basada en un test de perjuicio que, si se utiliza de modo adecuado, puede permitir mejorar la aplicación práctica de la igualdad de trato (Lousada, 2013, p. 33).

## 5. Retos de futuro

Una política de integración que afiance su dimensión jurídica, como se ha señalado, por una parte, debe impulsar la posibilidad de acceso y permanencia en situación administrativa regular, y por otra, ha de retomar las iniciativas de los planes anteriores para consolidar una estrategia de carácter inclusivo.

Las recientes reformas incorporadas al reglamento, pueden valorarse positivamente para impulsar la integración y avanzar en la cobertura legal de las personas inmigrantes en España, pero son insuficientes, ya que no abordan cuestiones que son esenciales. En este sentido, esta reforma facilita que las personas inmigrantes accedan a puestos de trabajo caracterizados por su precariedad, por lo que se está fomentando esta entre la población desplazada. Sería deseable que existieran otras vías para orientar la movilidad a favor de una migración segura, ordenada y regular como, por ejemplo, los visados de búsqueda de empleo, que incluso podrían posibilitar a las personas en situación de estancia acceder al mercado laboral sin la necesidad de retornar a su país de origen o esperar a cumplir los requisitos de algún supuesto de arraigo.

Igualmente, queda pendiente la articulación de mecanismos de denuncia segura que posibiliten a las personas inmigrantes en situación irregular denunciar cuando han sido víctimas de un delito sin temor a las consecuencias que de dicho acto se puedan derivar debido a su situación.

Otra cuestión pendiente es la relativa al fomento de alternativas al internamiento, tal y como se requiere por el derecho internacional y el de la Unión Europea. La detención migratoria es contraria a los derechos humanos y, conforme a las normas internacionales, solo puede emplearse como último recurso, pero no consta expresamente de esta forma en la normativa española. De hecho, es la medida estipulada en el procedimiento preferente, mientras que las alternativas son relegadas para el caso en que se deniegue la solicitud de internamiento.

En cuanto a las personas solicitantes de asilo, cuentan con la posibilidad de trabajar a partir de los seis meses desde la fecha de formalización de su solicitud mediante entrevista. Sin embargo, la baja tasa de reconocimiento de protección internacional lleva a estas personas a solicitar una autorización de trabajo y residencia. No existe una norma que declare la incompatibilidad entre ambos procedimientos, aunque en la práctica administrativa sigue habiendo obstáculos. Las personas solicitantes del estatuto de apátrida no se mencionan en la reciente modificación, a pesar de que carecen de un permiso de permanencia automático en España y de una autorización para trabajar durante un procedimiento que puede demorarse años.

Por lo que se refiere a la necesidad de articular una estrategia nacional de integración, es fundamental partir de los resultados de los PECEI y seguir trabajando desde los principios rectores que estos recogían, tales como la igualdad, la ciudadanía, la interculturalidad y la inclusión. Para ello, es necesaria la aprobación del Marco Estratégico y, a continuación, el desarrollo de su sistema de seguimiento y evaluación.

En esa implementación hay varios factores que, en mi opinión, deben tomarse en consideración. En primer lugar, es fundamental concretar los indicadores de evaluación del Marco Estratégico. Una buena referencia para ello es el MIPPEX (*Migrant Integration Policy Index*) como sistema armonizado de indicadores de integración que utiliza 140 indicadores para evaluar y medir las políticas de integración de varios países europeos.

La Unión Europea, por su parte, ha trabajado en indicadores operativos para la medición de la integración de las personas inmigrantes y ha señalado cuatro ámbitos de análisis: empleo, educación, ciudadanía activa e inclusión social. De los datos más recientes se desprende una tendencia a sobrestimar el número de nacionales de terceros países como proporción de la población en un país (68 %); la voluntad mayoritaria (69 %) de que se invierta en la integración de los inmigrantes y el convencimiento, en tres de cada cuatro europeos (75 %), de que las necesidades de integración de los inmigrantes deben tenerse en cuenta a la hora de diseñar medidas para luchar contra los efectos de la pandemia de COVID-19<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Eurobarómetro especial SP519: Integración de los inmigrantes en la Unión Europea (20.6.2022). Disponible en: [https://data.europa.eu/data/datasets/s2276\\_96\\_2\\_sp519\\_eng?locale=es](https://data.europa.eu/data/datasets/s2276_96_2_sp519_eng?locale=es)

El Marco Estratégico, de momento, se refiere básicamente a la integración de los inmigrantes en el mercado laboral español, por lo que resulta imprescindible incorporar otros ámbitos que desliguen la idea de inclusión del estricto contexto del trabajo. Además, para completar la correcta implementación, se debe incluir una memoria económica y garantizar la participación en el seguimiento y la evaluación de los actores implicados en las políticas de integración e inclusión de las personas inmigrantes desde el principio de la cogobernanza.

La integración como continuo proceso debe ir más allá de la exigencia de adaptación en la que es el inmigrante el que debe «normalizarse» en la sociedad de acogida, para dar cabida a un estatuto jurídico que haga posible construir comunidades cohesionadas e interrelacionadas en las que ejercer los derechos, asumir los deberes y hacer realidad las oportunidades. La inclusión es imprescindible para el fortalecimiento de la democracia desde el compromiso compartido hacia la comunidad política que permite una unidad sin uniformidad cultural. En la base de esta propuesta subyace la innegable idea de que la reducción de la desigualdad o, lo que es lo mismo, la promoción de la igualdad es un potente nivelador de la convivencia pacífica.

## Referencias bibliográficas

- CIDALIA Consultoría en diversidad (2020): *Inclusión, gestión de la diversidad y lucha contra el racismo y la xenofobia: actuaciones de las Comunidades Autónomas y las Administraciones Locales*. Madrid, OBERAXE.
- DE LUCAS, J. (2012): «Sobre los fundamentos de la igualdad y del reconocimiento. Un análisis crítico de las condiciones de las políticas europeas de integración ante la inmigración»; en VV. AA.: *Inmigración e integración en la UE. Dos retos para el siglo XXI*. Bilbao, Eurobask; pp. 11-92.
- DE LUCAS, J. y SOLANES, A. (2009): *La igualdad en los derechos: claves de la integración*. Madrid, Dykinson.
- ECRI Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (2018): *Informe de la ECRI sobre España (quinto ciclo de supervisión)*. Consejo de Europa. Disponible en: <https://rm.coe.int/fifth-report-on-spain-spanish-translation-/16808b56cb> [consultado el 25/7/2022].
- FISI Foro para la Integración Social de los Inmigrantes (2022): *Dictamen sobre el borrador del Marco Estratégico de Ciudadanía e Inclusión, contra la xenofobia y el Racismo (2021/2027). Borrador de Dictamen para enmiendas. Borrador elaborado por Fundación Cepaim como presidencia de la Comisión de Políticas de Integración, convivencia y cohesión social en base a las aportaciones recibidas en plazo desde las vocalías UGT, ACCEM, CEAR y Fundación CEPAIM*. Madrid, FISI.
- GARCÍA MEDINA, J. (2016): «La trata de seres humanos desde un enfoque basado en derechos humanos»; en PANDO, M. P.; MUÑOZ, A., y GARRIDO, P. coords.: *Pasado y presente de los derechos humanos: mirando al futuro*. Madrid, Los libros de la Catarata; pp. 282-295.
- GODENAU, D. et al. (2014): *La integración de los inmigrantes en España: una propuesta de medición a escala regional*; Documentos del Observatorio Permanente de la Inmigración nº 30. Madrid, Ministerio de Empleo y Seguridad Social.
- LOUSADA, J. F. (2017): «Discriminación múltiple: el estado de la cuestión y algunas reflexiones»; *AequAlitaS* (41); pp. 29-40.
- MAHÍA, E. y MEDINA, E. (2022): *Informe sobre la integración de la población extranjera en el mercado laboral español*. Madrid, OBERAXE; Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.
- MASFERRER, M., ORENGA, J. y PALACIOS, A. (2018): *La aplicación del Enfoque de Género y Basado en los Derechos Humanos (EG y BDH) en la cooperación para el desarrollo. Guía práctica*. Barcelona, Institut de Drets Humans de Catalunya.

- MORA, A. dir. (2018): *Informe jurídico-social sobre la situación de las personas inmigrantes en la Comunitat Valenciana*. Valencia, Instituto de Derechos Humanos de la Universitat de València y Vicepresidència i Conselleria d'Igualtat i Polítiques Públiques Inclusives de la Generalitat Valenciana.
- OBERAXE Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia (2022): *Marco Estratégico de ciudadanía e inclusión contra la xenofobia y el racismo (CIRAX) (2021-2027)*. Disponible en: <https://www.el-futuro-es-la-inclusion.es/> [consultado el 15/7/2022].
- PASETTI, F. et al. (2022): *Migrant Integration governance and outcomes in 25 EU regions: the MIPEX-R comparative analysis*. REGIN, CIDOB-MPG. Disponible en: [https://www.cidob.org/en/publications/publication\\_series/project\\_papers/regin/migrant\\_integration\\_governance\\_and\\_outcomes\\_in\\_25\\_eu\\_regions\\_the\\_mipex\\_r\\_comparative\\_analysis](https://www.cidob.org/en/publications/publication_series/project_papers/regin/migrant_integration_governance_and_outcomes_in_25_eu_regions_the_mipex_r_comparative_analysis) [consultado el 6/7/2022].
- PORRAS, J. M. dir. y REQUENA, M. D. coord. (2022): *La inclusión de los migrantes en la Unión Europea y España. Estudio de sus derechos*. Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters-Aranzadi.
- SOLANES, A. (2018): *Derechos y Culturas: Los retos de la diversidad en el espacio público y privado*. Valencia, Tirant lo Blanch.
- SOLANES, A. (2020): «Inmigración e integración intercultural. De las directrices europeas a las políticas municipales españolas»; en SOLANES, A. y MORA, A. dirs.: Políticas públicas, interculturalidad y convivencia: *Las políticas de integración en Madrid, Barcelona, Valencia y Zaragoza*. Valencia, Tirant lo Blanch; pp. 15-58.
- VERDIALES, D. M. (2018): «La importancia del enfoque de los derechos humanos en los objetivos de desarrollo del sostenible»; en FERNÁNDEZ, C. R. y DÍAZ, C. M. dirs.: *Objetivos de desarrollo sostenible y derechos humanos: paz, justicia e instituciones sólidas / Derechos humanos y empresas*. Madrid, Instituto de Estudios Internacionales y Europeos «Francisco de Vitoria» de la Universidad Carlos III de Madrid (9); pp. 75-90.