



tirant
monografías

897

Nuevos retos para la integración social de los inmigrantes

Francisco Javier Matia Portilla

Director

Ignacio Álvarez Rodríguez

Coordinador

NUEVOS RETOS PARA LA INTEGRACIÓN SOCIAL DE LOS INMIGRANTES

(Director)

FRANCISCO JAVIER MATIA PORTILLA

(Coordinador)

IGNACIO ÁLVAREZ RODRÍGUEZ

(Autores)

IGNACIO ÁLVAREZ RODRÍGUEZ

JUAN FERNANDO DURÁN ALBA

LUIS E. DELGADO DEL RINCÓN

MÓNICA IBÁÑEZ ANGULO

ÁNGEL L. MARTÍN ROMÁN

FRANCISCO JAVIER MATIA PORTILLA

ALFONSO MORAL DE BLAS

DÁMASO JAVIER VICENTE BLANCO

CAMINO VIDAL FUEYO

tirant lo blanch

Valencia, 2014

Copyright © 2014

Todos los derechos reservados. Ni la totalidad ni parte de este libro puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico o mecánico, incluyendo fotocopia, grabación magnética, o cualquier almacenamiento de información y sistema de recuperación sin permiso escrito de los autores y del editor.

En caso de erratas y actualizaciones, la Editorial Tirant lo Blanch publicará la pertinente corrección en la página web www.tirant.com (<http://www.tirant.com>).

La presente publicación se realiza en el marco del Proyecto de Investigación VA005A10-1, sobre La integración social y ciudadana de los inmigrantes en Castilla y León, concedido por la Junta de Castilla y León para el trienio 2010-2012.

© Francisco Javier Matia Portilla y otros

© TIRANT LO BLANCH
EDITA: TIRANT LO BLANCH
C/ Artes Gráficas, 14 - 46010 - Valencia
TELF.: 96/361 00 48 - 50
FAX: 96/369 41 51
Email: tlb@tirant.com
<http://www.tirant.com>
Librería virtual: <http://www.tirant.es>
ISBN: 978-84-9033-942-8
MAQUETA: Tink Factoría de Color

Si tiene alguna queja o sugerencia, envíenos un mail a: atencioncliente@tirant.com. En caso de no ser atendida su sugerencia, por favor, lea en www.tirant.net/index.php/empresa/politicas-de-empresa nuestro Procedimiento de quejas.

Índice

ABREVIATURAS.....	13
NOTA PRELIMINAR.....	15
FRANCISCO JAVIER MATIA PORTILLA	

Capítulo 1

Las Leyes Autonómicas en materia de Inmigración: algunas reflexiones respecto de su necesidad y contenido

M^a DEL CAMINO VIDAL FUEYO

1. Introducción	25
2. La inmigración como fenómeno transversal que afecta a títulos competenciales autonómicos.....	29
2.1. El reconocimiento de derechos en los Estatutos de Autonomía	32
2.2. La interpretación del Tribunal Constitucional respecto de la distribución competencial en materia de inmigración (la STC 31/2010, de 20 de junio)	33
3. La legislación básica del estado en materia de derechos de los extranjeros	36
3.1. Algunas cuestiones generales.....	36
3.2. Los derechos recogidos en la Ley Orgánica de Extranjería	39
3.2.1. Derecho a la educación.....	41
3.2.2. Asistencia Sanitaria.....	43
3.2.3. Derechos vinculados al ámbito laboral.....	44
3.2.4. Seguridad Social y Servicios Sociales.....	44
3.2.5. Otros derechos recogidos en la LOEX.....	45
4. Reparto normativo bases-desarrollo en materia de integración y derechos sociales de los inmigrantes.....	46
5. A modo de conclusión: consideraciones generales en torno a la oportunidad de elaborar leyes autonómicas en materia de inmigración.....	48

Capítulo 2

Una lectura del Derecho de extranjería e inmigración: la gestión de la integración. “Derecho como Literatura” en las leyes de integración social de los inmigrantes de las Comunidades Autónomas

DÁMASO-JAVIER VICENTE BLANCO

1. Introducción: una opción metodológica.....	56
2. El parámetro de análisis: los principios de la Convención Internacional de las Naciones Unidas sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares.....	60

3. Las exigencias de integración cultural de la política europea de inmigración y de las legislaciones de los estados miembros	68
4. El caso español: las leyes de las Comunidades Autónomas de Valencia, Cataluña y Castilla y León	75
4.1. La Ley 15/2008 de integración de las personas inmigrantes en la Comunidad Valenciana	77
4.2. La Ley 10/2010 de acogida de las personas inmigradas y de las regresadas a Cataluña	80
4.3. Castilla y León: el Anteproyecto de 2010 y la Ley 3/2013, de 28 de mayo, de integración de los inmigrantes en la sociedad de Castilla y León	86
5. Conclusiones.....	92

Capítulo 3

La (des)coordinación de las políticas migratorias: el control de los flujos migratorios y las políticas de integración social

MÓNICA IBÁÑEZ ANGULO

1. Introducción	97
2. La coordinación de las políticas migratorias desde la Unión Europea: idiosincrasia de los estados nacionales y principio de subsidiariedad	100
3. La coordinación de las políticas migratorias en el estado español: idiosincrasia de los partidos políticos y re-estructuración departamental.....	105
3.1. La Comunidad Autónoma de Galicia.....	108
3.1.1. Organismos autónomos dedicados a cuestiones migratorias	110
3.1.1.1. La Comisión Interdepartamental de Apoyo a la Inmigración.....	110
3.1.1.2. Observatorio Gallego de la Inmigración y de la lucha contra el Racismo y la Xenofobia ..	111
3.1.1.3. El Consejo Gallego de la Inmigración	112
3.1.2. Los planes gallegos de inclusión social e inmigración.	114
3.1.2.1. Plan Gallego de Inmigración 2007-2010.....	114
3.1.2.2. La Carta de Derechos de la Ciudadanía	115
3.1.2.3. Planes Gallegos de Inclusión Social	115
3.1.3. Otras formaciones de la sociedad civil	115
3.1.3.1. El Foro Galego da Inmigración	115
3.1.3.2. Asamblea Galega de Inmigración y Emigración de Retorno	116
3.2. La Comunidad Autónoma de Canarias	117
3.2.1. Organismos y centros de la CA de Canarias dedicados a cuestiones migratorias.....	120
3.2.1.1. El Foro Canario de la Inmigración.....	120

3.2.1.2.	Subcomisión Bilateral Canarias-Estado sobre inmigración.....	123
3.2.1.3.	Centros de Acogida temporal.....	125
3.2.1.4.	Centros de Retención.....	126
3.2.1.5.	Comité de Expertos sobre Población e Inmigración.....	128
3.2.1.6.	El Observatorio Canario de la Inmigración.	129
3.2.2.	Planes y Actuaciones del Gobierno Canario hacia la Inmigración	130
3.2.2.1.	Pacto Canario sobre inmigración	130
3.2.2.2.	Plan Canario para la Inmigración	130
3.2.2.3.	Actuaciones conjuntas con el gobierno del estado español	132
3.2.3.	Actuaciones coordinadas desde la sociedad civil	132
3.2.3.1.	El Observatorio de la Inmigración de Tenerife, OBITen	132
3.2.3.2.	Otras iniciativas.....	133
3.3.	La Comunidad Autónoma de Castilla y León	134
3.3.1.	Organismos y Servicios desarrollados por la Junta de Castilla y León en materia de inmigración y extranjería.....	137
3.3.1.1.	Comisión Interconsejerías para la Inmigración.....	138
3.3.1.2.	Foro Regional para la Integración Social	139
3.3.1.3.	Observatorio Permanente de la Inmigración de Castilla y León	140
3.3.1.4.	Consejo de Coordinación de la Inmigración en Castilla y León	141
3.3.1.5.	La Dirección General de Políticas Migratorias y Cooperación al Desarrollo.....	142
3.3.2.	Planes y Programas de Inmigración desarrollados por la Junta de Castilla y León.....	143
3.3.2.1.	Acuerdos para la Integración Social y laboral de la población inmigrante en Castilla y León	143
3.3.2.2.	I Plan Integral de Inmigración de Castilla y León 2005-2009	144
3.3.2.3.	II Plan Integral de Inmigración de Castilla y León 2010-2013	145
3.3.2.4.	Plan de Atención al Alumnado Extranjero y de Minorías	149
3.3.3.	Ley 3/2013 de Integración de los inmigrantes en la sociedad de Castilla y León.....	150
3.3.4.	Planes de Integración Municipales.....	155

4. Consideraciones finales	157
----------------------------------	-----

Capítulo 4

El derecho a la educación en su dimensión prestacional: algunos elementos del sistema educativo que contribuyen a la integración social de los inmigrantes

LUIS E. DELGADO DEL RINCÓN

1. Introducción: la sinuosa senda en la evolución del estatuto jurídico de los derechos de los extranjeros	161
2. El derecho a la educación en su dimensión prestacional: algunos elementos del sistema educativo que contribuyen a la integración social de los inmigrantes	165
2.1. Algunas dificultades para conseguir la integración de los alumnos inmigrantes en el sistema educativo y medidas para solventarlas	174
2.2. La formación en valores democráticos y principios constitucionales como elemento de integración social de los inmigrantes	183
2.3. Educación e integración social de los extranjeros en el ámbito autonómico: el conocimiento de la lengua autonómica	188

Capítulo 5

El derecho a la asistencia sanitaria de los inmigrantes en situación administrativa irregular: la exclusión de la condición de asegurado por el Real Decreto-Ley 16/2012, de 20 de abril

LUIS E. DELGADO DEL RINCÓN

1. Introducción: el marco jurídico del derecho a la asistencia sanitaria de los extranjeros.....	197
2. Examen de la constitucionalidad del Real Decreto-Ley 16/2012, de 20 de abril, que priva del derecho de asistencia sanitaria a los inmigrantes irregulares, salvo en determinadas situaciones	213
2.1. La utilización del Decreto-ley.....	213
2.2. El presupuesto habilitante: la situación de extraordinaria y urgente necesidad.....	215
2.3. El derecho a la protección de la salud como materia objeto de regulación por Decreto-ley y su limitación por motivos económicos	218
3. El desarrollo y ejecución diferente por algunas Comunidades Autónomas de la reforma introducida por el Real Decreto-Ley 16/2012, de 20 de abril	226
4. A modo de conclusión	249

*Capítulo 6***Los informes autonómicos (y/o municipales) relacionados con la inmigración: exégesis y sentido**

FRANCISCO JAVIER MATIA PORTILLA

1. Marco legal e intenciones.....	255
2. Los informes: tipología y aproximación general.....	258
3. El informe de escolarización	259
4. El informe sobre la idoneidad de la vivienda.....	260
4.1. Contexto, interesados y administraciones competentes	260
4.2. El contenido.....	262
4.3. La práctica.....	266
5. Informe sobre el esfuerzo de integración del extranjero	266
5.1. Una cuestión previa: la especial naturaleza de los informes sobre el esfuerzo de integración a debate.....	266
5.2. Administración responsable e Instrucción, derogada, de la Dirección General de Inmigración.....	269
5.2.1. ¿Por qué la Instrucción? ¿Por qué su derogación?	269
5.2.2. Contenido de la Instrucción. Especial referencia al contenido del informe.....	271
5.3. Sobre el significado de “asistencia” a actividades formativas y los contenidos suplementarios del informe	272
5.4. La práctica seguida por algunas administraciones.....	273
5.5. Algunas ideas conclusivas	276
6. Informe sobre el arraigo.....	277
6.1. Algunas ideas previas.....	277
6.2. La acreditación del arraigo social, mediante informe o mediante otros medios.....	279
6.3. Administración responsable	280
6.4. El contenido (mínimo) de los informes.....	281
6.5. La práctica seguida por algunas administraciones. Una valoración de urgencia.....	284
7. Algunas propuestas para el futuro, a modo de conclusión.....	286

*Capítulo 7***La integración de los inmigrantes en clave local**

IGNACIO ÁLVAREZ RODRÍGUEZ

1. Consideraciones preliminares.....	293
2. El contexto de la integración.....	295
2.1. El contexto jurídico	295
2.1.1. El acervo comunitario.....	296
2.1.2. El acervo estatal.....	297
2.1.3. El acervo autonómico	300
2.2. El contexto planificador.....	304
2.2.1. La planificación estatal	304

2.2.2. La planificación autonómica.....	308
3. La integración desde el ámbito local	313
3.1. La planificación local	313
3.1.1. Actuaciones de Ayuntamientos	314
3.1.2. Actuaciones de Comarcas y Mancomunidades	316
3.2. Los proyectos de integración locales	316
3.2.1. Rasgos generales.....	317
3.2.2. Vías de financiación.....	318
3.2.3. Proyectos concretos	321
3.2.3.1. Área de Salud.....	321
3.2.3.2. Área de Educación	322
3.2.3.3. Área de Acogida.....	327
3.2.3.4. Área de Servicios Sociales	331
4. Consideraciones finales	337

Capítulo 8

La superposición competencial en materia de integración de los inmigrantes: especial consideración del Régimen Jurídico Local

JUAN FERNANDO DURÁN ALBA

1. La integración de los inmigrantes en el seno del complejo entramado institucional y competencial de los entes locales.....	339
2. Las interferencias en la financiación de la integración de los inmigrantes derivada de las controversias competenciales: las SSTC 227/2012, de 29 de noviembre, y 26/2013, de 31 de enero	344
3. Un eventual punto de inflexión para la intervención local en la materia derivado del Proyecto de Ley Para la racionalización y sostenibilidad de la administración local.....	351

Capítulo 9

Efectos de la crisis económica sobre los flujos migratorios: un análisis provincial

ALFONSO MORAL DE BLAS

ÁNGEL LUÍS MARTÍN ROMÁN

1. Introducción	359
2. La crisis económica.....	362
2.1. Cambio en la composición sectorial.....	362
2.2. Destrucción de empleo.....	369
3. Contracción del flujo migratorio.....	375
4. Estimación de los efectos de la crisis económica sobre la inmigración.....	380
5. Conclusiones.....	385

BIBLIOGRAFÍA CITADA	387
---------------------------	-----

Capítulo 6

Los informes autonómicos (y/o municipales) relacionados con la inmigración: exégesis y sentido

Francisco Javier Matia Portilla

Profesor (ApC) de Derecho Constitucional

Universidad de Valladolid

javierfacultad@gmail.com

1. MARCO LEGAL E INTENCIONES

La LOEX contempla la emisión de informes vinculados a determinadas situaciones que afectan a los inmigrantes.

Así, por ejemplo, el art. 18.2 dispone que “las Comunidades Autónomas o, en su caso, los Ayuntamientos informarán sobre la adecuación de la vivienda a los efectos de reagrupación familiar”¹.

¹ Precepto desarrollado por el art. 55 del 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 Ley Orgánica 2/2009: 1. El extranjero que solicite autorización de residencia para la reagrupación de sus familiares, deberá adjuntar en el momento de presentar la solicitud informe expedido por los órganos competentes de la Comunidad Autónoma del lugar de residencia del reagrupante a los efectos de acreditar que cuenta con una vivienda adecuada para atender sus necesidades y las de su familia. 2. La Comunidad Autónoma deberá emitir el informe y notificarlo al interesado en el plazo máximo de treinta días desde que le sea solicitado. Simultáneamente y por medios electrónicos, deberá dar traslado del informe a la Oficina de Extranjería competente. A dichos efectos podrá realizar consulta al Ayuntamiento donde el extranjero reagrupante tenga su domicilio habitual sobre la información que pueda constar al mismo en relación con la adecuación de la vivienda. 3. El informe anterior podrá ser emitido por la Corporación local en la que el extranjero tenga su lugar de residencia cuando así haya sido establecido por la Comunidad Autónoma competente, siempre que ello haya sido previamente puesto en conocimiento de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración. En su caso, el informe de la Corporación local habrá de ser emitido y notificado al interesado en el plazo de treinta días desde la fecha de la solicitud. Simultáneamente y por medios electrónicos, deberá dar traslado del informe a la Oficina de Extranjería competente. 4. En caso de que el informe no haya sido emitido en plazo, circunstancia que habrá de ser debidamente acreditada por el interesado, podrá justificarse este requisito por cualquier medio de prueba admitido en Derecho. 5. En

Por otra parte, el artículo 31 del mismo cuerpo legal establece que, para la renovación de la residencia temporal de los inmigrantes, “se valorará especialmente el esfuerzo de integración del extranjero que aconseje su renovación, acreditado mediante un informe positivo de la Comunidad Autónoma que certifique la asistencia a las acciones formativas contempladas en el artículo 2 ter de esta Ley”.

El artículo 31.3 de la Ley regula algunos supuestos excepcionales en los que es posible autorizar la residencia de un extranjero², entre los que se incluye el del arraigo. Y el artículo 68.3 del mismo cuerpo legal dispone que, “con carácter previo a la concesión de autorizaciones por arraigo, las Comunidades Autónomas o, en su caso, los Ayuntamientos, emitirán un informe sobre la integración social del extranjero cuyo domicilio habitual se encuentre en su territorio. Reglamentariamente se determinarán los contenidos de dicho informe. En todo caso, el informe tendrá en cuenta el periodo de permanencia, la posibilidad de contar con vivienda y medios de vida, los vínculos con familiares residentes en España, y los esfuerzos de integración a través del seguimiento de programas de inserción sociolaborales y culturales”³.

todo caso, el informe o la documentación que se presente en su sustitución debe hacer referencia, al menos, a los siguientes extremos: título que habilite para la ocupación de la vivienda, número de habitaciones, uso al que se destina cada una de las dependencias de la vivienda, número de personas que la habitan y condiciones de habitabilidad y equipamiento. El título que habilite para la ocupación de la vivienda se entenderá referido al extranjero reagrupante o a cualquier otra persona que forme parte de la unidad familiar en base a un parentesco de los enunciados en el artículo 17 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero. También será preciso acreditar que se dispone de una vivienda adecuada en el supuesto de solicitar la renovación de la autorización de residencia en virtud de reagrupación familiar. Se presume que concurre si se presenta el título de ocupación de la misma vivienda que la primera vez, pero si se hubiera producido un cambio de domicilio será preciso solicitar un nuevo informe (art. 61.3 REX).

² “La Administración podrá conceder una autorización de residencia temporal por situación de arraigo, así como por razones humanitarias, de colaboración con la Justicia u otras circunstancias excepcionales que se determinen reglamentariamente”.

³ En relación con el arraigo social, el art. 124.2.c) REX exige “tener vínculos familiares con otros extranjeros residentes o presentar un informe de arraigo que acredite su integración social, emitido por la Comunidad Autónoma en cuyo territorio tengan su domicilio habitual. A estos efectos, los vínculos familiares se entenderán referidos exclusivamente a los cónyuges o parejas de hecho registradas, ascendientes y descendientes en primer grado y línea directa. En los supuestos de arraigo social acreditado mediante informe, que deberá ser emitido y notificado al interesado en el plazo máximo de treinta días desde su solicitud, en éste deberá constar, entre otros factores de arraigo que puedan acreditarse por las diferentes Administraciones competentes, el tiempo de permanencia del interesado en su domicilio habitual, en el que deberá estar empadronado, los medios

Finalmente, el art. 51.3.c. REX, citado en la nota anterior, dispone en relación con la renovación de la autorización de residencia temporal no lucrativa, que será preciso aportar, “en su caso, informe emitido por las autoridades autonómicas competentes que acredite la escolarización de los menores en edad de escolarización obligatoria que estén a su cargo”. Carencia subsanable, a tenor de lo expuesto en el apartado 4 del mismo artículo. “Igualmente se valorará el esfuerzo de integración del extranjero acreditado mediante el informe positivo de la Comunidad Autónoma de su lugar de residencia. Dicho esfuerzo de integración podrá ser alegado por el extranjero como información a valorar en caso de no acreditar el cumplimiento de alguno de los requisitos previstos para la renovación de la autorización. El informe tendrá como contenido mínimo la certificación, en su caso, de la participación activa del extranjero en acciones formativas destinadas al conocimiento y respeto de los valores constitucionales de España, los valores estatutarios de la Comunidad Autónoma en que se resida, los valores de la Unión Europea, los derechos humanos, las libertades públicas, la democracia, la tolerancia y la igualdad entre mujeres y hombres, así como el aprendizaje de las lenguas oficiales del lugar de residencia. En este sentido, la certificación hará expresa mención al tiempo de formación dedicado a los ámbitos señalados. El informe tendrá en consideración las acciones formativas desarrolladas por entidades privadas debidamente acreditadas o por entidades públicas” (art. 51.6).

económicos con los que cuente, los vínculos con familiares residentes en España, y los esfuerzos de integración a través del seguimiento de programas de inserción sociolaborales y culturales. Simultáneamente y por medios electrónicos, la Comunidad Autónoma deberá dar traslado del informe a la Oficina de Extranjería competente. A dichos efectos, el órgano autonómico competente podrá realizar consulta al Ayuntamiento donde el extranjero tenga su domicilio habitual sobre la información que pueda constar al mismo. El informe de arraigo referido anteriormente podrá ser emitido por la Corporación local en la que el extranjero tenga su domicilio habitual, cuando así haya sido establecido por la Comunidad Autónoma competente, siempre que ello haya sido previamente puesto en conocimiento de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración. El informe de la Corporación local habrá de ser emitido y notificado al interesado en el plazo de treinta días desde la fecha de la solicitud. Simultáneamente y por medios electrónicos, la Corporación local deberá dar traslado del informe a la Oficina de Extranjería competente. El órgano que emita el informe podrá recomendar que se exima al extranjero de la necesidad de contar con un contrato de trabajo, siempre y cuando acredite que cuenta con medios económicos suficientes. En caso de cumplirse los requisitos previstos en el artículo 105.3 de este Reglamento, se podrá alegar que los medios económicos derivan de una actividad a desarrollar por cuenta propia. En caso de que el informe no haya sido emitido en plazo, circunstancia que habrá de ser debidamente acreditada por el interesado, podrá justificarse este requisito por cualquier medio de prueba admitido en Derecho”.

Se han realizado en nuestro país numerosísimos estudios sobre la integración social y jurídica de los inmigrantes en España y, más en particular, sobre la noción de arraigo. Nuestro objeto de estudio es mucho más modesto: pretendemos examinar las normas que regulan los informes que se han citado en líneas anteriores, los problemas teóricos y prácticos que suscita su emisión en relación con la inmigración y realizar algunas propuestas finales que puedan contribuir a su eventual resolución.

2. LOS INFORMES: TIPOLOGÍA Y APROXIMACIÓN GENERAL

El primer dato que merece la pena ser retenido es que existen dos tipos de informes. Una primera categoría de informes, en sí misma abierta y dúctil, es la relacionada con el concepto de arraigo, en la que se interesa que queden acreditados los esfuerzos de integración del extranjero (art. 51.6 REX) y el arraigo social (art. 124.2.c REX). El segundo tipo de informe atiende a cuestiones mucho más concretas: sirven para advenir que la persona que solicita la reagrupación familiar cuenta con un habitáculo digno para acogerla (arts. 55 y 61.3 REX) o que sus hijos están escolarizados (art. 51.4 REX).

La decisión de ordenar estos informes en dos grandes grupos no solamente encuentra cobijo en que su objeto sea más o menos concreto, sino que atiende a que unos y otros presentan una desigual naturaleza. Resulta indubitado que el hecho de que los menores estén o no escolarizados es un dato objetivo y difícilmente controvertible. Tanto es así que la propia denominación de informe sobre la escolarización resulte acaso indebida, puesto que lo que se pide es, en realidad, una certificación que advere tal dato. Dicho documento ni precisa ni consiente una valoración sobre el hecho que se certifica.

Estaremos de acuerdo con que los restantes informes sí que precisan de una valoración (apoyada, lógicamente, en hechos o circunstancias), y que se concretan en una posición final, ya sea ésta favorable o desfavorable a los intereses del peticionario. Lo que ocurre es que esa valoración resulta mucho más fácil de controlar cuando su objeto es más concreto, como ocurre con el referido a la adecuación de la vivienda para que se pueda realizar en ella la reagrupación familiar. En estos casos, existen parámetros objetivos que condicionan el sentido del informe, como pueden ser las dimensiones de la vivienda o que disponga de las mínimas condiciones de habitabilidad exigibles en Derecho.

Mucho más difícil es acreditar el esfuerzo de integración del extranjero, que alude, según la RAE, a la “actividad del ánimo para conseguir algo venciendo dificultades” (acepción segunda). Y no hablemos, en serio, de la noción de arraigo, que supone “echar o criar raíces”, o “establecerse de manera permanente en un lugar, vinculándose a personas y cosas” (acepciones primera y tercera de *arraigar*). ¿Cómo es posible acreditar fehacientemente que una persona se siente vinculada a un lugar, o que realiza esfuerzos de integración?

Si se comparten estas reflexiones, se podría avanzar ya, a modo de hipótesis, que los informes analizados en estas líneas presentan muy distinta naturaleza entre sí, lo que debe ser tomado en consideración a la hora de examinar, críticamente, su regulación. A esta cuestión dedicamos, precisamente, las siguientes líneas del estudio, en el que ofreceremos el marco teórico de cada uno de los cuatro tipos de informes, y veremos también los problemas que su utilización ha provocado.

3. EL INFORME DE ESCOLARIZACIÓN

Es preciso hacer notar que no suscita mayores problemas el informe referido a la escolarización de los menores, que puede ser solicitado ante la autoridad autonómica competente cuando se solicita (a) la renovación de una autorización de residencia, (b) una residencia de larga duración o (c) una modificación de una situación de residencia por circunstancias excepcionales a una situación de residencia o de residencia y trabajo o a una residencia con exceptuación de la autorización de trabajo.

Se trata, en puridad, como ya se ha advertido, más de un certificado que de un informe, puesto que se debe advenir un dato concreto. Interesa subrayar, por ser llamativo, que en el apartado 4 del artículo 51 REX, se indique que, “en caso de que a partir de la documentación presentada junto a la solicitud no quede acreditada la escolarización de los menores en edad de escolarización obligatoria que estén a cargo del solicitante, la Oficina de Extranjería pondrá esta circunstancia en conocimiento de las autoridades educativas competentes, y advertirá expresamente y por escrito al extranjero solicitante de que en caso de no producirse la escolarización y presentarse el correspondiente informe en el plazo de treinta días, la autorización no será renovada”.

Resulta llamativo porque, acreditada la falta de escolarización de los menores, asegurar está en manos de los poderes públicos, en virtud de que estamos ante un derecho-deber aplicable a todos los menores. Si el

Tribunal Constitucional ha recordado que dicho derecho beneficia a los menores que se encuentren en situación irregular en nuestro país⁴, no se entiende que se confíe en el solicitante de renovación de residencia que un menor obtenga su formación. Dicho con otras palabras, una vez que la Administración sabe que hay un menor no escolarizado, está obligada a resolver el problema de forma temprana⁵. Resulta claro que sus padres o tutores podrán elegir el tipo de formación que deseen para sus hijos, pero no forma parte de dicho derecho eludir la obligatoriedad de la escolarización⁶.

En todo caso, tales críticas no guardan relación con el específico objeto de este trabajo, por lo que podemos concluir que resulta muy difícil que estos informes de escolarización planteen problemas serios. Pese a ello, sería conveniente definirlos como certificado porque, como ya se ha indicado con anterioridad, su objeto es un dato concreto que consta, o no consta, en los registros educativos de cada Comunidad Autónoma.

4. EL INFORME SOBRE LA IDONEIDAD DE LA VIVIENDA

4.1. *Contexto, interesados y administraciones competentes*

Más reservas podrían suscitar los informes de reagrupación que se centran en la idoneidad de la vivienda para recibir a sus parientes. La normativa española en esta materia, citada en líneas anteriores, se orienta en la misma dirección que la Directiva comunitaria sobre el derecho a la

⁴ STC 236/2007/8, de 7 de noviembre.

⁵ Los menores son los primeros obligados al cumplimiento de sus obligaciones escolares (art. 35.a del Real Decreto 732/1995, de 5 de mayo, por el que se establecen los derechos y deberes de los alumnos y las normas de convivencia en los centros), obligaciones que también alcanzan a sus padres (art. 4.2.a. de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación, en la versión debida a la Ley Orgánica 2/2006) y a cualquier persona que sepa que un menor no ha sido escolarizado (art. 13.2 de la LO 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil).

⁶ STC 133/2010, de 2 de diciembre de 2010. En este punto resulta especialmente acertado el art. 8 de la Ley 3/2013, de 28 de mayo, de integración de los inmigrantes en la sociedad de Castilla y León, en el que se prevé que las actuaciones públicas de integración estarán dirigidas a prevenir las situaciones de absentismo escolar (apartado 2) y que apuesta, además, por una presencia “equilibrada de la población inmigrante entre los diversos centros educativos financiados con fondos públicos de cada municipio” (apartado 4).

reagrupación familiar, que establece que los Estados pueden requerir a la persona reagrupante prueba de que dispone de una vivienda considerada normal para una familia de tamaño comparable en la misma región y que cumpla las normas generales de seguridad y salubridad vigentes en el Estado correspondiente⁷. Algunos autores hubieran preferido que se aludiera a una vivienda cuyo tamaño sea equivalente a una vivienda social, tal y como rezaba la propuesta de la Comisión⁸.

En España deben solicitar dicho informe quienes quieran solicitar una autorización inicial de residencia temporal por reagrupación familiar o quienes deseen renovarla (solamente, en este último caso, si han modificado su domicilio). Aunque tras la reforma de la Ley de Extranjería la obligación de realizar dicho Informe recae, en primer lugar, sobre las Comunidades Autónomas, casi todas ellas han utilizado la previsión estipulada en la Ley para atribuir tal competencia a las corporaciones locales, comunicándolo a la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración. Retienen dicha competencia autonómica Cataluña, Islas Canarias, Madrid y el País Vasco, así como las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

María Nieves Arrese Iriando ha hecho ver que la regulación de esta materia resulta, en alguna medida, incongruente. Lo es porque este documento figura como uno de los documentos que deben ser presentados al solicitar la reagrupación. Si esto es así, no tiene mucho sentido que

⁷ Art. 7.1.a) de la Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar. Es oportuno aclarar que el régimen jurídico del derecho a la reagrupación familiar tiene una distinta regulación en nuestro país para los ciudadanos de la Unión Europea (ver el Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, y la STS —Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª— de 1 de junio de 2010, en la que se resuelve la impugnación contra esta norma) y los que no lo son, a los que se les aplica el REX. Ver, también, la Orden de 8 de enero de 1999 por la que se establecen las normas generales y de tramitación de los expedientes de visado y de los permisos de residencia por reagrupación familiar, en desarrollo del Reglamento de Ejecución de la Ley Orgánica 7/1985. En el plano doctrinal destaca con luz propia el estudio de MARÍN CONSARNAU, Diana, sobre “Las autorizaciones de residencia por motivos familiares: la residencia temporal por reagrupación familiar y la residencia del hijo del residente”. En BOZA MARTÍNEZ, Diego; DONAIRE VILLA, Francisco Javier; y MOYA MALAPEIRA, David (coords.): *La nueva regulación de la inmigración y la extranjería en España: régimen jurídico tras la LO 2/2009, el Real Decreto 557/2011 y la Ley 12/2009*. Tirant Lo Blanch. Valencia, 2012, pp. 262 y ss. Ver, también, OREJUDO PRIETO DE LOS MOZOS, Patricia: “Jurisprudencia. Ámbito del derecho a la reagrupación familiar”. En *Anuario Español de Derecho Internacional Privado* 6 (2006), pp. 944 y ss.

⁸ DOCE C-116 E, de 26 de abril de 2000 y C-62 E, de 27 de febrero de 2001.

el informe sea notificado a la persona interesada y remitido, simultáneamente, a la oficina de Extranjería competente⁹. No resulta razonable, en efecto, realizar esta última gestión cuando no existe todavía ningún expediente abierto.

4.2. *El contenido*

El informe debe contener, al menos, cuatro elementos de información. El primero es el título que justifica la posesión del inmueble; el segundo es el número de habitaciones; el tercero es el número de personas que lo habitan y el cuarto es el referido a las condiciones de habitabilidad y equipamiento.

Estos contenidos se desglosan, con más detalle, en la Instrucción de la Dirección General de Inmigración DGI/SGRJ/4/2011, sobre aplicación del Reglamento de la LO 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, en materia de acreditación de la disposición de vivienda adecuada en procedimientos sobre residencia por reagrupación familiar (de 28 de junio de 2011), en la que también se aportan algunos datos suplementarios que merece la pena retener.

Se explica, en primer lugar, que el informe no es preceptivo para la presentación de la solicitud de reagrupación, pero sí resulta esencial, sin embargo, haberlo pedido sin que se haya evacuado en el plazo previsto de 30 días. Se declaran inadmisibles las solicitudes cuando se acompañan de un informe elaborado por una autoridad incompetente para ello¹⁰. Si no se ha obtenido dicho informe, el solicitante de reagrupación familiar puede presentar otra documentación. Aunque en la Instrucción se citan algunos ejemplos (acta mixta de comparecencia y manifestaciones emitida por fedatario público; resoluciones, declaraciones y comprobaciones de funcionarios públicos legalmente facultados para dar fe), estamos ante un *numerus apertus* de posibilidades (ya que dichos ejemplos no tienen carácter exhaustivo). Lo que sí resulta esencial es que su contenido sea similar al recogido en el informe, excluyendo la valoración sobre la ade-

⁹ ARRESE IRIONDO, M^a Nieves: *El derecho a la reagrupación familiar de las personas extranjeras*. Universidad del País Vasco. Bilbao, 2011, pp. 253-257, p. 254. La autora considera más pertinente situar este informe de forma previa a la apertura del expediente que se realizará con la posterior solicitud de reagrupación, *ibidem*, p. 255.

¹⁰ Ya sea porque ha sido elaborado por una Comunidad Autónoma que consta en la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración que dejó tal competencia en manos de los Ayuntamientos, o por una corporación local cuya competencia no ha sido comunicada por la Comunidad Autónoma a la citada Secretaría de Estado.

cuación de la vivienda para cubrir las necesidades del reagrupante y de su familia (Instrucciones segunda, II.b. y cuarta.II).

Si, por lo que fuere, el informe fuera emitido con posterioridad a la solicitud del reagrupante, éste no será tomado en consideración por la Oficina de Extranjería, salvo que aquél lo presente. En ese caso, “la oficina de Extranjería se ceñirá al contenido de éste en la valoración de si la vivienda es adecuada a las necesidades del extranjero y de su familia” (Base segunda, IV).

Ya en relación con el contenido, el Informe deberá hacer constar (a) el nombre y el NIE del extranjero que ostenta el título para ocupar la vivienda, (b) la fecha de emisión del informe (que debe estar comprendida en los tres meses previos a la solicitud), el órgano que lo dicta, y la información sobre las habitaciones y el uso que se le dan, el número de personas que habitan en la vivienda (sin que sea obstáculo que haya más de una unidad familiar), las condiciones de habitabilidad de la vivienda y el equipamiento.

El modelo orientativo de informe que consta en la página web de la Secretaría General de Inmigración y Emigración¹¹ desarrolla estos contenidos en un encabezado¹² y ocho apartados. En los dos primeros se identifica al reagrupante y a la vivienda¹³. El tercero, muy breve, se dedica a determinar el título que habilita para la ocupación de la vivienda (propiedad, alquiler u otro que debe ser especificado). El cuarto apartado del informe es el referido al número de habitaciones y su uso, en el que además de incluirse las habituales en una vivienda (cocina, comedor, salón, sala de estar, salón-comedor, trastero, baño, aseo, despacho, dormitorio) se deja el consabido espacio para otros. También se solicita determinar el número de camas individuales y dobles. Las características de la vivienda pueden ser acreditadas mediante acta mixta de comparecencia, declaración realizada por fedatario público o comprobación realizada

¹¹ Disponible en http://extranjeros.empleo.gob.es/es/InformacionInteres/Informes_CCAA_Entidades_locales/Informe_vivienda_adecuada/index.html. Todas las páginas web citadas han sido consultadas el 1 de noviembre de 2012.

¹² En el que se indica el órgano emisor, la provincia y la Comunidad Autónoma, la referencia del expediente, la fecha de emisión y la Oficina de Extranjería a la que se enviará.

¹³ La filiación personal es muy completa (nombre y apellidos, sexo, NIE, fecha de nacimiento, teléfono, lugar de nacimiento, país de nacionalidad). Dos datos van más allá de los de este tipo y es lógico que se soliciten: el domicilio actual y el número de personas a reagrupar. En relación con la vivienda se identifica su municipio y provincia, código postal y dirección.

por funcionarios públicos, debiendo hacerse constar, en todo caso, la fecha del documento. El quinto apartado del informe se refiere al número de personas que habitan en la vivienda, distinguiéndose este dato del número de unidades familiares que comparten su uso, atendiendo al padrón municipal. También se puede determinar este dato tomando en consideración a través de la acreditación referida a la adecuación de la vivienda, aunque en este caso se aporta el número de personas tanto mayores como menores de edad, así como el de unidades familiares. El sexto apartado se refiere a las condiciones de habitabilidad y equipamiento de la vivienda. En relación con esta última pregunta, es preciso determinar si se dispone de agua (caliente/fría), gas (butano-propano/natural/otro a especificar) o electricidad (suministro/generador/otro a especificar). La habitabilidad se mide a través de dos condiciones referidas a condiciones higiénicas y ventilación e iluminación. En ambos casos se pregunta si son adecuadas (sí/no), y se dejan una líneas para que, en su caso, se realicen observaciones sobre estas materias. El séptimo apartado prevé la eventual consideración de otras circunstancias, que deben ser cumplimentadas en el caso de entenderse relevantes. El octavo y último apartado es el referido a la valoración del informe (favorable/desfavorable), en el que se incluyen tres líneas para motivar dicha decisión.

Especial interés presenta en el informe, lógicamente, este último apartado de la valoración que se realice sobre la adecuación de la vivienda, en la que, a tenor de lo resuelto por la Instrucción Cuarta, 1.e, a la que ya se ha hecho referencia, pueden incidir otros aspectos además de los citados, siempre que “por su naturaleza estén directamente relacionados con su adecuación a las necesidades del reagrupante y de su familia” (Instrucción Cuarta, 1.e). En todo caso, cuando la resolución administrativa se separe del criterio sustentado en aquél, deberá hacer “constar expresamente las causas que han llevado a la valoración final sobre la cuestión”¹⁴.

En todo caso, es discutible que el informe sobre la adecuación de la vivienda a efectos de reagrupación pueda ser utilizado como un mecanismo para dificultar la reagrupación familiar. Lo es, en primer lugar, porque se presume que todas las viviendas deben contar ya con la preceptiva cédula de habitabilidad. Lo es, en segundo lugar, porque si el argumento es

¹⁴ Instrucción Cuarta, 1.e. Esto supera las dudas expresadas por ARRESE IRIONDO, M^a Nieves, cuando se pregunta sobre el carácter vinculante del informe, apostando por la afirmativa cuando es negativo (en *El derecho...*, cit., p. 256).

evitar que las casas estén sobreocupadas¹⁵, por comprometer la dignidad de la persona, no se entiende por qué tal criterio no opera respecto de los nacionales. Lo es, finalmente, porque esta medida puede servir para restringir el derecho fundamental a la vida privada¹⁶.

Todos estos factores deben suponer que la denegación de una reagrupación familiar por considerarse la vivienda inadecuada a tal fin deberá ser excepcional, y que solamente podrá producirse en casos donde tal hecho sea incontrovertible. Así, por ejemplo, el Tribunal Supremo ha recordado recientemente que no se puede denegar una reagrupación familiar por ser ésta parcial y no afectar al conjunto de familiares, explicando, además, que es razonable que se produzca la misma de forma escalonada, “a medida que las condiciones de estancia del residente en el país de acogida vayan siendo más favorables”¹⁷.

¹⁵ AGUADO CUDOLÀ, Vicenç; y CERRILLO MARTÍNEZ, Agustí, dan cuenta del hacinamiento de los inmigrantes en viviendas (que tiene lugar, sobre todo, en las grandes ciudades en las que los costes asociados al coste de la vivienda son muy altos) (en *Las condiciones de vivienda de los inmigrantes. La intervención de los Entes Locales*. INAP. Madrid, 2005, pp. 35 y ss.). Por otra parte, la Instrucción de la Dirección General para la Inmigración del Departamento de Bienestar Social y Familia de la Generalidad de Cataluña 1/2013, de 14 de junio, por la que se establecen criterios generales para la elaboración de los informes de extranjería competencia de la Comunidad, establece un número máximo de personas en función del número y superficie de las habitaciones que haya en la vivienda, estableciendo igualmente un tope de personas por habitación según sus metros (para dos personas o tres personas, deben disponer, al menos, de 4 metros cuadrados para cada uno de ellos) (Instrucción C).

¹⁶ En efecto, el Tribunal de Estrasburgo ha establecido en las SSTEDH que el derecho a la reagrupación familiar forma parte del derecho a la vida privada, aunque el alcance de la obligación del Estado pueda variar por diversos factores (SSTEDH Gül contra Suiza, de 19 febrero 1996, y Ahmut contra Países Bajos, de 18 de noviembre de 1996), decretando la lesión de este derecho en distintos fallos (SSTEDH Sen contra Holanda, de 21 de diciembre de 2001 y Tuquabo-Tekle y otros contra Países Bajos, de 1 de diciembre de 2005, entre otros). Una posición similar ha defendido el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en la importante Sentencia de 4 de marzo de 2010, recaída en el asunto Chakroun. Ver, en el plano doctrinal, SANTOLAYA MACHETTI, Pablo: *El derecho a la vida familiar de los extranjeros*. Tirant Lo Blanch. Valencia, 2004; y DIAGO DIAGO, M^a del Pilar: “La reagrupación familiar de descendientes, personas sujetas a representación legal y de la *pareja de hecho* en la enésima modificación de la Ley 4/2000”. En *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería* 26 (2011), pp. 11 y ss.

¹⁷ STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3^a) de 28 febrero 2012, FD 3.

4.3. La práctica

En el Anuario Estadístico de Inmigración de 2009 se indica que hay 229.211 personas que han optado a una residencia temporal en nuestro país por reagrupación familiar¹⁸. Aunque no hemos encontrado datos posteriores, es posible que esta cifra se haya atenuado a resultas de la crisis económica que el país está sufriendo. De hecho, esta crisis está provocando que muchas personas estén perdiendo sus viviendas, porque a causa del paro no pueden afrontar el pago de la hipoteca o del alquiler, lo que provoca el desahucio de su hogar. Aunque este fenómeno está afectando tanto a ciudadanos españoles como extranjeros, presenta una especial gravedad en el colectivo de los inmigrantes, dado que no se encuentran con redes de apoyo tan importantes como la familia. Un buen diagnóstico de esta problemática se recoge en el informe “vivienda, integración y diversidad”, elaborado por el FISI en 2010¹⁹. Damos cuenta de este fenómeno porque incide, manifestamente, en el tema que nos preocupa. En efecto, el hecho de perder la vivienda tiene efectos en el empadronamiento de la familia (lo que complica el acceso a los servicios sociales), complica la regularización de las personas que no pueden acceder a un nuevo empadronamiento y compromete seriamente el ejercicio del derecho a la reagrupación familiar²⁰.

5. INFORME SOBRE EL ESFUERZO DE INTEGRACIÓN DEL EXTRANJERO

5.1. Una cuestión previa: la especial naturaleza de los informes sobre el esfuerzo de integración a debate

Con el análisis del informe sobre el esfuerzo de integración del extranjero nos adentramos en el examen del segundo tipo de documento que trata de acreditar extremos que ya no son tan objetivables, como son el arraigo y, especialmente, “el esfuerzo de integración”. Como se recorda-

¹⁸ Disponible en <http://extranjeros.empleo.gob.es/es/ObservatorioPermanenteInmigracion/Anuarios/Anuario2009.html>.

¹⁹ Disponible en <http://extranjeros.empleo.gob.es/es/ForoIntegracion/2010-2013/informes/docs/infoanualforo2010-monografia-vivienda-integracion-diversidad.pdf>, consultado el 1 de noviembre de 2012. Ver, en el plano doctrinal, AGUADO CUDOLÀ, Vicenç; y CERRILLO MARTÍNEZ, Agustí: *Las condiciones...*, cit.

²⁰ *Ibidem*, p. 36.

rá, el informe sobre el esfuerzo de integración se recoge en el art. 31.7 LOEX en relación con la renovación de las autorizaciones de residencia temporal, y se proyecta en las referidas a la no lucrativa (art. 51.6 REX), a la reagrupación familiar (art. 61.7 REX), a las de trabajo por cuenta ajena (art. 71.6 REX) y a las de trabajo por cuenta propia (art. 109.6 REX).

Antes de examinar el contenido de dicho informe, debemos plantear la justificación de tal tipo de informe, que sitúa al afectado en un plano distinto al de cualquier persona sometida al imperium del Estado español. En efecto, lo que el Estado espera de cualquier justiciable que resida en nuestro país es, simplemente, que respete sus normas jurídicas. Si cualquier persona que se encuentra en suelo español comete un ilícito, recaerá sobre ella la sanción prevista por el ordenamiento jurídico, con independencia de su nacionalidad o situación administrativa²¹.

La duda que puede plantearse es si no se cuestiona el principio de igualdad exigiendo a los extranjeros una adhesión ideológica o unos conocimientos sobre el sistema constitucional español que o no se esperan o se presumen de los españoles. Plantear esta cuestión remite a cuestiones más amplias que las tratadas en estas líneas²², pero que no deben ser

²¹ Cuestión distinta, que no se discute en este trabajo, es que el Derecho pueda prever una pena distinta o, en su caso, accesoria, si el condenado fuera un extranjero en situación irregular (como ocurre con nuestro art. 89.1 CP, en el que señala que “las penas privativas de libertad inferiores a seis años impuestas a un extranjero no residente legalmente en España serán sustituidas en la sentencia por su expulsión del territorio español”) o que la situación personal del reo sea tomada en consideración (atendiendo, por ejemplo, a la concurrencia de un estado de necesidad o atenuante que pudiera aminorar su responsabilidad penal).

²² Como pueden ser las contenidas en el proceso de obtención de la nacionalidad española a los extranjeros por residencia, a la que enseguida se hará referencia, o a la propuesta de que se formalice un contrato para los inmigrantes, defendido por el Partido Popular en las elecciones de 2008 y de 2011. Formaría parte del mismo, el compromiso de los inmigrantes a “cumplir las leyes, aprender la lengua y respetar las costumbres de los españoles” (ver <http://www.elmundo.es/elmundo/2008/02/06/espana/1202304058.html>). De estas tres exigencias, solamente la segunda tiene cierto sentido, ya que la primera resulta innecesaria y la tercera vacía de contenido. En 2011 se añaden otros contenidos a dicho contrato (por cierto, de adhesión, puesto que no es negociable por los afectados): respetar las costumbres de los españoles, pagar sus impuestos, trabajar activamente para integrarse en la sociedad española y regresar a su país si durante un tiempo no encuentran empleo (ver http://elpais.com/elpais/2011/03/02/actualidad/1299057449_850215.html). Una vez más se alude a cláusulas abiertas, a obligaciones jurídicas ya impuestas por el Derecho y a establecer un régimen jurídico que, en todo caso, se deberá recoger, con carácter normativo, en la legislación de extranjería. Por estas razones yerra doblemente el legislador de Castilla y León cuando intitula el art. 6 de la citada Ley 3/2013,

hurtadas. ¿Se puede exigir una adhesión ideológica o cultural con el país de acogida? En nuestro país es tradicional que se realicen preguntas al extranjero que solicita la nacionalización, ya sean de actualidad política o de geografía. Tal actuación se justifica al amparo del art. 22.4 CC, precepto que establece que “el interesado deberá justificar, en el expediente regulado por la legislación del Registro Civil, buena conducta cívica y suficiente grado de integración en la sociedad española”. Mientras que esta obligación, que se concreta en la entrevista del afectado con la policía o con el Juez, suele ser dulcificada por lo general, existen casos que han trascendido a la prensa donde el encargado del registro plantea preguntas tan pacíficas y sencillas de responder para cualquiera de nosotros como pueden ser, entre otras, qué fue la guerra civil española, en qué consistió la revolución de 1868, citar tres escritores de la posguerra o aclarar los límites territoriales de España o qué sucedió en 1704²³.

Como tengo la sospecha de que bastantes españoles que hayan cursado sus estudios en los últimos años no superarían este interrogatorio, me resulta sorprendente que pueda exigírsele a inmigrantes que normalmente han decidido vivir entre nosotros para ganarse la vida, lo que suele traducirse en una vida volcada en el trabajo y en la que no suele haber amplios espacios, ni temporales ni económicos, para dedicarse a la cultura.

Por otra parte, creo que esa forzada integración cívica que se pretende se conecta más con una visión sociológica más propia de mediados del siglo XX que del siglo XXI. Si es cierto que la sociedad española de los años 50 y 60 del siglo pasado tenía una gran cohesión cultural y vital, que se explica en factores muy diversos, hoy se vive un proceso en cierta medida inverso, en el que existen tantos universos paralelos como personas.

No es que no me parezca deseable que hubiera una mayor homogeneidad social en muchos frentes, es que me parece más una quimera que un deseo realizable. Lo relevante no es la opinión que uno tenga sobre estas cuestiones, sino que se pueda establecer una rígida diferenciación

que establece la posibilidad de que los inmigrantes participen voluntariamente en acciones formativas promovidas por los poderes públicos, *compromiso de integración ciudadana*. Ni esta actuación exige compromiso alguno por parte de los inmigrantes, ni puede confundirse el seguimiento de cualquier actividad formativa con la voluntad del destinatario de conseguir una mayor integración. Como veremos, dicha formación les es precisa, sobre todo, para mejorar su situación administrativa entre nosotros (aunque, obviamente, pueda tener efectos secundarios muy positivos).

²³ Aludimos al encargado del Registro de Getafe, que ha sido lógicamente criticado por su proceder. Ver el listado de preguntas que circula por internet, y del que se da cuenta en <http://www.20minutos.es/trivial/182>.

(¿acaso una discriminación?) entre los nacionales, de los que se presume dicha virtud cívica, y los extranjeros, que deben acreditarla. No deja de ser llamativo, en este sentido, que los últimos actos de terrorismo que se han producido en diversos países europeos hayan tenido como protagonistas a no tan virtuosos nacionales²⁴.

Toda esta polémica es trasladable al asunto que ahora nos ocupa: ¿por qué exigir un esfuerzo —singular, se entiende— de integración a los extranjeros que deseen renovar su autorización (a) de residencia temporal no lucrativa, (b) de residencia temporal por reagrupación familiar o (c) de residencia temporal y trabajo por cuenta propia o ajena? En el caso que nos ocupa, y a diferencia del examinado en líneas anteriores sobre la nacionalización, es oportuno hacer notar que este informe no es obligatorio, sino que su idea es, precisamente, ayudar al interesado para poder obtener su autorización cuando no pueda acreditar el cumplimiento de alguno de los requisitos previstos a tal fin.

Esta justificación sirve, a mi juicio, para aminorar las reservas que se puedan tener ante el objeto del informe. Se configura como un instrumento adicional y no impuesto, y que juega en favor del extranjero. Visto así, como un mecanismo que permite limitar los efectos negativos vinculados a la imposibilidad de cumplir con algunas de las exigencias que deberían cumplirse, puede encontrar, en principio, mayor justificación.

5.2. *Administración responsable e Instrucción, derogada, de la Dirección General de Inmigración*

5.2.1. ¿Por qué la Instrucción? ¿Por qué su derogación?

Como ya se ha indicado, la responsabilidad de emitir dicho informe recae en las Comunidades Autónomas. Quizás porque éstas disponen de autonomía política, el Ministerio no recoge en su página web un formulario orientativo, como ya hemos visto que hacía respecto de los informes relacionados con la idoneidad de la vivienda. Se limita a recordar que “tendrá como contenido mínimo la certificación, en su caso, de la participación activa del extranjero en acciones formativas destinadas al cono-

²⁴ El Observatorio Permanente de la Inmigración en Navarra apunta, en su documento *Los informes de esfuerzo de integración* (Enfoques 16. Pamplona, abril de 2012) a las minorías étnicas asentadas hace décadas (p. 2). Habría que sumar a los muchos fanáticos que se esconden entre nosotros, ya sean de naturaleza religiosa o ideológica, así como a los desequilibrados.

cimiento y respeto de los valores constitucionales de España, los valores estatutarios de la Comunidad Autónoma en que se resida, los valores de la Unión Europea, los derechos humanos, las libertades públicas, la democracia, la tolerancia y la igualdad entre mujeres y hombres, así como el aprendizaje de las lenguas oficiales del lugar de residencia. En este sentido, la certificación hará expresa mención al tiempo de formación dedicado a los ámbitos señalados”.

Sin embargo, y quizás por la ausencia de un modelo de informe, la Dirección General de Inmigración dictó la Instrucción DGI/SGRJ/8/2011, sobre aplicación del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, en materia de informes sobre esfuerzo de integración. Aunque esta normativa ha sido derogada por la Instrucción SGIE/2/2012²⁵, puede seguir teniendo cierto interés examinar las intenciones y el contenido de la Instrucción de 2011.

La intención confesada de la Instrucción del año 2011 es concretar la normativa en vigor. Sin embargo, si atendemos a los datos referidos a la de 2012, se aprecia que su pretensión era algo más ambiciosa. En la Instrucción del año 2012 se afirma que la anterior normativa “no ha contribuido a los objetivos de clarificación y homogeneidad en la aplicación de la figura jurídica a la que se refiere”²⁶. Sin embargo, en la nota de prensa referida a la emisión de la Instrucción de 2012, que deroga la del año anterior, se afirma que esta última se limitaba a ofrecer “criterios orientadores acerca de los indicadores establecidos en la Ley y en el Reglamento”, sin sustituir “de ningún modo la competencia que ha sido atribuida por la LOEX a las Comunidades Autónomas”. Y es ésta la idea que se repite en la conclusión de la nota de prensa, al señalar que “las Comunidades Autónomas son las Administraciones competentes para su emisión”.

No queda claro, pues, si ha sido el fracaso de la pretensión de homogeneizar el contenido de los informes autonómicos de integración o si ha sido el respeto a la competencia autonómica lo que le ha llevado a la Secretaría General a derogar la Instrucción de 2011. Antes de examinar con detalle el contenido de ésta y el comportamiento de las Comunidades

²⁵ Instrucción SGIE/2/2012, por la que se deroga la Instrucción DGI/SGRJ/8/2011, sobre la aplicación del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, en materia de informes sobre esfuerzo de integración.

²⁶ Se sigue indicando que se ha iniciado la “búsqueda de mecanismos que contribuyan con mayor eficacia al alcance de dichos objetivos”, lo que permite colegir que es posible que se produzcan novedades en esta materia.

Autónomas, resultaría oportuno adelantar que una profunda diferencia de tratamiento en lo que atañe a la emisión de los informes por parte de las distintas Comunidades Autónomas podría comprometer el principio de igualdad que, como resulta evidente, también es patrimonio de los inmigrantes.

5.2.2. Contenido de la Instrucción. Especial referencia al contenido del informe

¿Cuál era el contenido de la citada Instrucción de 2011? En la Instrucción primera se recuerda los supuestos en que el informe puede ser presentado por el extranjero. En la segunda se insiste en la idea de que no es preceptiva su presentación para la admisión a trámite del procedimiento de renovación de la autorización.

Entrando en el contenido del informe, se indica en la citada Instrucción que su contenido mínimo se refiere a “la participación del extranjero en las acciones formativas reflejadas en el mismo”, debiendo constar la asistencia regular a las mismas, no su grado de superación, y que deben haber sido realizadas por entidades privadas acreditadas (por el Estado o cualquier CCAA) o por entidades públicas²⁷. Si bien la Comunidad Autónoma puede establecer contenidos adicionales, pero “siempre que guarden relación directa con el esfuerzo de integración del extranjero” (Instrucción Tercera.1.b).

Además de la información sobre las actividades, el informe debe contener una valoración positiva sobre las mismas, “basada en la asistencia del extranjero a las acciones formativas”, y a la conexión de éstas con los valores constitucionales y el conocimiento de las lenguas oficiales. Aunque la Instrucción permite valorar otros aspectos se reitera en la idea

²⁷ Instrucción Tercera.1.a. Estos datos se especifican, con más detalle, en la Instrucción Tercera.2, y son los referidos (a) al nombre y el NIE del extranjero; (b) a la fecha de emisión del Informe (no podrá superar los tres meses previos a su presentación); (c) al órgano autonómico que emite el informe (que deberá pertenecer a la Comunidad en la que se encuentre la Delegación o Subdelegación del Gobierno competente en relación con el procedimiento de renovación de la autorización); (d) a las entidades públicas o privadas que han desarrollado las acciones formativas (si fueran privadas, debe constar que han sido acreditadas) y (e) información sobre cada acción formativa (título, número de horas totales y de las dedicadas al conocimiento y respeto de los valores citados por la ley y al conocimiento de las lenguas oficiales y nivel de asistencia general y en relación con tales materias).

de que estos “deberán guardar relación directa con el esfuerzo de integración del extranjero” (Instrucción Tercera.2.h).

Finalmente, la Instrucción determinaba qué concretas carencias en los requisitos para la autorización de la renovación puede suplir un informe que valora positivamente sus esfuerzos de integración. Sin entrar ahora en esta descripción en detalle²⁸, no se entiende muy bien por qué esta concreta disposición ha sido derogada. Resulta evidente que dicha norma no invade competencia autonómica alguna, puesto que lo que hace es aclarar el alcance de los efectos de los informes de integración, lo que es de utilidad tanto para los afectados que quieran solicitarlo como para los órganos encargados de aplicar la normativa.

5.3. Sobre el significado de “asistencia” a actividades formativas y los contenidos suplementarios del informe

Analizada esta normativa, hoy derogada, pueden examinarse, con mayor profundidad, dos elementos. El primero es el referido a que se requiere la asistencia del interesado a actividades formativas, pero no que se superen las pruebas que, en su caso, las acompañen. Dicha asistencia opera, entonces, como una mera formalidad, que no sirve para comprobar si el interesado ha sacado provecho, o no, de las citadas actividades. Dicho con otras palabras, lo que se enjuicia no es tanto la capacidad de integración del interesado, sino su intención de hacerlo.

¿Cómo interpretar esa intención? Para el Observatorio Permanente de la Inmigración en Navarra se pretende acreditar la “implicación activa de la persona extranjera en la vida social”, a través del esfuerzo. Se demues-

²⁸ En particular, el informe serviría para subsanar la no acreditación de determinados requisitos relacionados con los distintos tipos de renovación de una autorización de residencia temporal, como son la percepción de ingresos periódicos y suficientes o la tenencia de un patrimonio que garantice dicha percepción de ingresos en relación con la residencia temporal no lucrativa, la disponibilidad de recursos económicos o que todos los miembros de la unidad familiar habiten en una misma vivienda, en relación con la residencia por reagrupación familiar, la realización de actividad laboral por el tiempo exigido en los arts. 71.2.b) y 71.2.c) o la de alta en Seguridad Social prevista en el art. 71.3.f).1º, o la disponibilidad por parte del cónyuge de medios económicos y de una vivienda adecuada, en relación con la residencia temporal y trabajo por cuenta ajena. Finalmente, en el caso de solicitudes de renovación de una autorización de residencia temporal y trabajo por cuenta propia, el informe podrá ser utilizado como información a valorar en el caso de que no quedara acreditada la continuidad en la actividad que dio lugar a la autorización que se renueva (Instrucción Cuarta).

tra así más una trayectoria que un objeto final o un resultado puntual²⁹. Es una forma de verlo, pero caben otras. La más simple es pensar que los afectados invertirán su presencia en las actividades como si de un requisito más se tratara, con el fin de reforzar su solicitud para la renovación de la autorización de residencia temporal.

La segunda cuestión es determinar si las Comunidades Autónomas han establecido, y en qué medida, criterios de valoración suplementarios a la asistencia a actividades formativas. En general, en casi todos los casos se han añadido méritos complementarios³⁰. Así, por ejemplo, en Andalucía se valorarán otras circunstancias siempre que se obtenga una calificación mínima en el apartado de las actividades formativas, como son “la pertenencia a asociaciones y entidades sociales y culturales, organizaciones sindicales o empresariales, o el ejercicio del voluntariado en entidades reconocidas como tales”³¹.

5.4. *La práctica seguida por algunas administraciones*

Especial interés presenta el caso catalán, tanto por la forma de trabajar coordinadamente entre los Ayuntamientos y la propia Comunidad Autónoma³², como porque, en este caso, se deberá valorar, “el grado de co-

²⁹ En *Los informes...*, cit., p. 4.

³⁰ No han hecho uso de tal posibilidad en Baleares (puede consultarse la solicitud en <http://www.immigrabalears.com/spip.php?article495>).

³¹ Artículo 8.2 de la Orden de 16 de febrero de 2012, por la que se establece el procedimiento para la emisión del informe sobre esfuerzo de integración de la persona extranjera en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía (*BOJA* 46 de 07/03/2012). Lo mismo ocurre en el País Vasco, tal y como se deduce del formulario puesto a disposición de los interesados (ver http://www.gizartelan.ejgv.euskadi.net/r45-continm/es/contenidos/informacion/informe_esfuerzo_integracion/es_esfuerzo/adjuntos/Solicitud%20informe%20de%20esfuerzo.pdf), en la Comunidad de Navarra y en la de Castilla y León (ver los criterios recogidos en la página web de la Junta de Castilla y León, en el apartado inmigración, dentro del subapartado *Informes de esfuerzo de integración en Castilla y León*).

³² Toda esta información se extrae de la Instrucción de la Dirección General para la Inmigración del Departamento de Bienestar Social y Familia 1/2013, de 14 de junio, por la que se establecen criterios generales para la elaboración de los informes de extranjería competencia de la Comunidad. Esta Instrucción 1/2013 anula [sic] expresamente la 1/2012, de 20 de marzo, aunque no se producen serias transformaciones en la materia examinada en este trabajo. En la Instrucción 2. se establece que el Ayuntamiento afectado hace un documento-propuesta que es emitido, finalmente, por la Dirección General de Inmigración.

municación en catalán y castellano (y aranés en el caso del Val d’Aran)³³. Dicho grado de comunicación se puede acreditar mediante una prueba en la que se deberá comprobar que “puede aportar información básica sobre sí misma, describir de manera sencilla aspectos de su experiencia o entorno personal y mantener conversaciones breves”, o, en su defecto, mediante certificados A2 de catalán y castellano. Lo relevante es que, según la misma Instrucción, si “la persona solicitante no acredite las competencias lingüísticas suficientes en los idiomas oficiales de Cataluña [...] el documento-propuesta y el consiguiente informe resultarán desfavorables”.

Esta normativa suscita serios problemas si se compara con la citada Instrucción de la Dirección General de Inmigración del Gobierno de la Nación, examinada en líneas anteriores.

En primer lugar, porque exige el conocimiento³⁴, mientras que la citada Instrucción deja claro que no se pueden valorar los resultados obtenidos en las actividades formativas, sino que el afectado las ha cursado³⁵. Dicha exigencia de conocer la lengua española se mantiene también en la Comunidad Autónoma de Madrid. Además de seguir los cuatro módulos del curso “Conoce tus leyes”, se deberá superar la “prueba de eficacia comunicativa oral en lengua española”. Sin embargo, la propia Comunidad ha aclarado que “no condicionará el Informe de Esfuerzo de Integración al idioma”³⁶.

En segundo lugar, porque resulta inconstitucional exigir que el afectado tenga que manejarse, en sus relaciones con la Administración Pública, en más de una lengua oficial. Éste, como cualquier otra persona, tiene cómo única carga dirigirse a los poderes públicos en una lengua oficial,

³³ Instrucción 2.C.Inf3.2. Esta idea ya se contenía en la anterior Instrucción 1/2012: “el conocimiento del municipio, de la sociedad catalana y de las normas fundamentales, catalanas, españolas y europeas en derechos humanos. Asimismo se valora el conocimiento de las dos lenguas oficiales de Cataluña, catalán y castellano, y el conocimiento del aranés en el caso del Val d’Aran” (Instrucción 2.c).

³⁴ Lo mismo ocurre en la normativa valenciana, respecto del programa voluntario de comprensión de la sociedad valenciana Escuela de Acogida (art. 5 del Decreto 93/2009, de 10 de julio, del Consejo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 15/2008, de 5 de diciembre, de la Generalitat, de Integración de las Personas Inmigrantes en la Comunidad Valenciana).

³⁵ Se exige, en concreto, que el dominio de la lengua pueda ser controlado en la entrevista que el extranjero mantiene con las autoridades municipales o con un título de un nivel, al menos, A2. Solamente basta con el seguimiento de cursos cuando las personas son analfabetas, incapaces o se encuentran en una situación similar.

³⁶ Ver <http://www.abc.es/agencias/noticia.asp?noticia=1090412>.

pero no se le puede imponer el conocimiento simultáneo de dos o tres lenguas³⁷. Obligar además a los extranjeros a conocer dos o tres lenguas distintas es también discutible desde la perspectiva de facilitar la integración real de los inmigrantes, sobre todo de aquéllos que tienen la suerte de ser castellano hablantes, aunque esta decisión sea coherente con la Ley catalana de acogida a los inmigrantes³⁸. No resulta de extrañar, a la vista de estos datos, que se hayan disparado los informes negativos de esfuerzo de integración y de arraigo, y que esto haya generado razonables críticas³⁹.

Afortunadamente, la decisión de expedir informes desfavorables por no manejarse en catalán no está perjudicando a los afectados, dado que la Delegación del Gobierno de Cataluña está haciendo caso omiso de tal eventual carencia. Según fuentes de esta Administración: “apreciamos el esfuerzo de integración en su conjunto. Puede darse el caso de que el informe del departamento sea desfavorable por motivo del catalán, pero entendemos que el solicitante está integrado observando otros supuestos”⁴⁰. Además, y en línea con la normativa examinada en líneas anteriores, resulta más importante evidenciar el esfuerzo de integración que el dominio que efectivamente se tenga de la lengua: “observamos como un factor favorable que se haya acudido a un curso, pero no atendemos tanto a los resultados como a la dedicación. Si se ha ido a clases, se demuestra voluntad para integrarse”. Esto demuestra una mayor sen-

³⁷ Que esta es la intención queda claro cuando se afirma en la Orden que “si no se comunica en las dos lenguas oficiales de Cataluña el documento propuesta y el consecuente informe serán desfavorables”.

³⁸ En efecto, en el art. 9.4 de la Ley 10/2010, de 7 de mayo, de acogida de las personas inmigradas y de las regresadas a Cataluña, se indica que “el catalán, como lengua propia de Cataluña, es la lengua común para la gestión de las políticas de acogida e integración. También es la lengua vehicular de la formación y la información, instrumento básico para la plena integración en el país. A tal fin, el aprendizaje lingüístico ofrecido por los servicios de primera acogida empieza por la adquisición de las competencias básicas en lengua catalana”, exigiéndose un nivel mínimo de competencias lingüísticas (art. 9.3). La Defensora del Pueblo ha interpuesto recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 9, apartados 2, 4 y 5, por invadir competencias estatales y por establecer el uso preferente del catalán sobre el castellano, sin que hasta el momento haya sido resuelto por el Tribunal Constitucional.

³⁹ Ver, por todos, *El Mundo*, edición de Cataluña, de 4 de junio de 2012 (p. 20).

⁴⁰ Tanto este entrecomillado como el siguiente se extraen de la noticia publicada en el diario *El Mundo* el 7 de enero de 2013 bajo el significativo título “El Gobierno da permisos que la Generalitat veta por el catalán”. En esta misma noticia se da cuenta del caso de Mohamed Ibrahim, que presentó dos informes de arraigo, uno favorable del Ayuntamiento de Cabriels y otro desfavorable del Departamento de Bienestar de la Generalitat, por no disponer “de conocimientos lingüísticos mínimos en lengua catalana”.

sibilidad de las autoridades estatales, así como su voluntad de ajustarse estrictamente a las exigencias legalmente previstas en relación con los informes de integración.

Por otra parte, mientras que en algunas Comunidades Autónomas (como son la madrileña o la valenciana) optan por un curso específicamente pensado para extranjeros, en otras, como el País Vasco o Castilla y León, basta con el seguimiento de cualquier título oficial o curso de formación para el empleo, o de cualquier programa de inserción socio-cultural, respectivamente⁴¹.

Es también habitual que se prevea la realización de una entrevista con los interesados para valorar, por ejemplo, el dominio de la lengua oficial. Ahora bien, tal trámite no se produce siempre, como se deduce de que la prueba de idioma no se practique en Madrid a las personas castellano parlantes o que se subraye en Castilla y León su carácter potestativo⁴².

Finalmente, en el caso de Castilla y León, la Administración responsable solamente emitirá informes favorables. “En consecuencia, cuando no sea posible la emisión de este informe positivo, se comunicará al interesado tal imposibilidad; sin que ello suponga constituir un informe negativo o desfavorable de integración”⁴³.

5.5. *Algunas ideas conclusivas*

A la vista de las consideraciones realizadas hasta el momento, podríamos avanzar algunas ideas conclusivas sobre los informes autonómicos relacionados con los esfuerzos de integración.

Aunque estamos en presencia de una competencia autonómica, no se entiende muy bien que los criterios que permiten valorar los esfuerzos de integración del extranjero puedan ser distintos en los distintos territorios del Estado español. Resultaría conveniente que la normativa estatal fuera más detallada en su regulación, garantizando así que los criterios manejados por las distintas Administraciones autonómicas serán similares, tanto en lo referido a los concretos méritos que se establezcan como a la forma en que serán computados y valorados.

Por otra parte, debe aclararse si se puede exigir al interesado conocimientos concretos (ya sea de materias específicas o de idiomas) o basta

⁴¹ En Castilla y León se confiere valor complementario a la asistencia puntual u ocasional a charlas, conferencias, jornadas, encuentros (apartado 7 de los criterios).

⁴² Criterio décimo de los incluidos en la página web de la Junta de Castilla y León.

⁴³ *Ibidem*, criterio primero.

con que quede acreditada su asistencia a determinadas actividades formativas. Optar por la segunda dirección apuntada, que es la seguida en la derogada Instrucción estatal, facilita mucho el proceso de integración. Tiene, eso sí, el inconveniente de que es probable que la asistencia de los extranjeros a las actividades formativas sea sentida como una mera formalidad, carente de todo interés. Aunque ese peligro no es irreal, es de justicia hacer notar que los inmigrantes suelen mostrar un mayor interés y una mayor capacidad para asumir nuevas realidades que los nacionales.

En este sentido, es inteligente que se diseñe un curso de 40 horas, organizado en módulos, dirigido a la integración social y jurídica de los extranjeros, modelo que se ha seguido en varias Comunidades Autónomas. Se trataría de una forma sencilla de que el extranjero conozca los principios constitucionales, la articulación de las tres administraciones españolas y el surgimiento y el desarrollo de la Unión Europea, así como los derechos y valores que defendemos.

A mi juicio, en dicho curso puede incluirse un módulo referido al Estado autonómico, pero creo que la perspectiva empleada debería ser más general que específica, referida a sus principios generales, aunque se incluya, como resulta obvio, información sobre los concretos órganos autonómicos de la respectiva Comunidad.

También resulta interesante que se facilite al alumno algunas nociones sobre el origen de la lengua o de las lenguas oficiales. Además de ese conocimiento teórico, podría ofrecerse alguna formación adicional (posiblemente en un curso distinto) en el dominio de la lengua. En todo caso, las obligaciones sobre el manejo de la lengua oficial, en caso de existir, no pueden ir más allá de la exigencia de que el extranjero muestre habilidades de comprensión y expresión en la lengua oficial de su elección.

6. INFORME SOBRE EL ARRAIGO

6.1. *Algunas ideas previas*

El arraigo es, en términos jurídicos, “un concepto jurídico indeterminado que ha sido perfilado jurisprudencialmente en interpretación de lo establecido en normas de rango legal”⁴⁴. El arraigo es un vínculo que

⁴⁴ CARBAJAL GARCÍA, Pedro: “El arraigo como circunstancia excepcional para poder residir y trabajar legalmente en España”. En *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería* 29 (2012), p. 68. Sobre la noción de arraigo vid. MOYA MALAPEIRA, David: “Los informes municipales de arraigo social y disponibilidad de vivienda adecuada expedi-

une a una persona con un lugar, y que puede tener motivaciones muy distintas entre sí, que pueden actuar, además, de forma independiente o interrelacionada. Uno puede sentirse a gusto en un lugar porque en él ha encontrado un medio de vida que le permite vivir, una actividad profesional o académica que le reconforta, o porque existen vínculos familiares o sociales con otras personas del entorno. La vinculación se expresa en un sentimiento que va más allá de la residencia, y que se encuentra marcado por el interés que permanecer en dicho lugar provoca a esa persona.

Antes de tratar de profundizar, de forma muy sintética, en los perfiles de la noción de arraigo, merece la pena subrayar su importancia para el mundo del Derecho. Hemos visto que puede solicitarse la residencia por arraigo, pero es oportuno hacer notar que puede tener interés a otros efectos, como es, por ejemplo, el de impedir que la sanción impuesta en caso de permanencia ilegal en nuestro país sea la expulsión⁴⁵. En efecto, la concurrencia de un arraigo social que justifique la concesión de una residencia temporal opera como un cortafuego en aquellos casos en los que exista una orden de expulsión (incluso confirmada en sede judicial).

dos a los extranjeros extracomunitarios: el papel en Cataluña de la Oficina del Padrón Municipal”. *Cuadernos de Derecho Local* 17 (2008), p. 136. Ver, también, AGUILERA IZQUIERDO, Raquel: “El acceso de los inmigrantes irregulares al mercado de trabajo: los procesos de regularización extraordinaria y el arraigo social y laboral”. En *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración* 63 (2006), pp. 175 y ss.; GONZÁLEZ CALVET, Josep: “El arraigo como instrumento de regularización individual y permanente del trabajador inmigrante indocumentado en el Reglamento de Extranjería aprobado por el RD 2393/2004, de 30 de diciembre”. En *Revista de Derecho Social* 37 (2007), pp. 105 y ss.; PÉREZ ALONSO, M^a Antonia: “El arraigo de los extranjeros irregulares como mecanismo de integración social”. En *Aranzadi Social* 5 (2010) (BIB 2010\1111); QUES MENA, Luis: “El arraigo, social, económico y familiar en el Derecho de extranjería. Tratamiento legal y jurisprudencial”. En *Diario La Ley* 7067 (2008) (Ref. D-347); y SERRANO VILLAMANTA, José Francisco: “La residencia por circunstancias excepcionales. El arraigo”. En Balado Ruiz-Gallegos, Manuel (coord.): *Inmigración, Estado y Derecho: perspectivas desde el siglo XXI*. Bosch. Barcelona, 2008, pp. 553 y ss. Constituye una excepción notable Jesús A. NIETO GONZÁLEZ, quién entiende que la obtención de la residencia por arraigo resulta inconstitucional porque vulnera el principio de igualdad y porque supone un fraude de Ley [en “El arraigo: ¿paradigma de la legalidad inconstitucional?”. En *Revista de la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas* 8 (2012), pp. 230 ss.], argumentos menores, precisamente, desde la perspectiva de los derechos fundamentales.

⁴⁵ Ver PÉREZ PRIETO, José Luis: “Una aproximación al criterio seguido por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía respecto de la aplicación del principio de proporcionalidad en la elección de la sanción (multa o expulsión) en los supuestos de permanencia irregular en territorio español cuando concurre una situación de arraigo familiar”. En GAVIDIA SÁNCHEZ, Julio V. (coord.): *Inmigración, familia y Derecho*. Marcial Pons. Madrid, 2011, pp. 481-504, en especial, pp. 486 y ss.

Así se dispone, por ejemplo, en el Oficio de la Dirección General de la Inmigración de 16 de septiembre de 2011, dirigido a determinados delegados y subdelegados del Gobierno, en el que se indica que procede la revocación de las decisiones de devolución y de las resoluciones de expulsión no ejecutadas (incluso confirmadas en sede judicial) cuando se haya presentado una solicitud de autorización por circunstancias excepcionales y cuando se considere que procedería su concesión⁴⁶.

6.2. *La acreditación del arraigo social, mediante informe o mediante otros medios*

Entrando en el análisis de la vigente legislación sobre extranjería, conviene recordar que las autorizaciones de residencia pueden obtenerse si se acredita la concurrencia de un arraigo laboral⁴⁷, social o familiar. El informe previsto en el artículo 68.3 LOEX valora, en concreto, el arraigo social del extranjero y es, en principio, exigible, salvo en el supuesto de que existan vínculos familiares acreditados referidos exclusivamente a los cónyuges o parejas de hecho registradas, ascendientes y descendientes en primer grado y línea directa. Sin embargo, la Instrucción DGI/SGRJ/3/2011, sobre aplicación del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, en materia de informe de arraigo, permite, en su Instrucción Segunda.I.b, que el afectado pueda valerse de otros medios de prueba admitidos en Derecho para acreditar, al menos, los contenidos

⁴⁶ Ver, en el plano judicial, las SSTSJ de Andalucía (Sala de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla, Sección 3ª. Sentencia núm. 678/2012, de 21 junio. JUR 2012\347818) y de La Rioja (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª. Sentencia núm. 203/2012, de 6 junio. JUR 2012\233675). En esta misma línea de argumentación, GARCÍA VITORIA, Ignacio, recuerda que “hay sentencias que tienen en cuenta que el actor vive en compañía de hermanos que residen legalmente en España, mientras este grado de parentesco no permite solicitar la autorización de residencia por arraigo social”, por lo que concluye que el arraigo admite diferentes grados de intensidad [en “Residencia por circunstancias excepcionales. El arraigo”. En BOZA MARTÍNEZ, Diego; DONAIRE VILLA, Francisco Javier; y MOYA MALAPEIRA, David (coords.): *La nueva regulación...*, cit., p. 388].

⁴⁷ TRIGUERO MARTÍNEZ, Luis Ángel, recuerda que el trabajo es un derecho de ciudadanía en cuanto a que ampara al trabajador con independencia de su situación administrativa regular o irregular, y que además sirve para facilitar su residencia legal a través del arraigo laboral (en *El estatuto jurídico laboral del trabajador extranjero inmigrante*. Bomarzo. Albacete, 2008, pp. 95 y ss.; y 98 y ss., respectivamente).

mínimos que deben formar parte del informe de arraigo⁴⁸, siempre que demuestre igualmente que ha solicitado éste y no ha sido evacuado en el plazo de treinta días.

¿Qué ocurre si la Administración competente emite, posteriormente, el informe de arraigo en su día solicitado? Pues en este supuesto se procede de la misma forma que ya hemos examinado al analizar los informes sobre adecuación de la vivienda. Se parte de la premisa de que dicho informe no será tomado en consideración por la Oficina de Extranjería, salvo que lo presente el propio afectado. Y, en el supuesto de que el extranjero proceda así, la Oficina de Extranjería deberá ceñirse al contenido de éste en la valoración de si concurre la situación de arraigo (Base segunda.IV). Esta norma juega, obviamente, en el favor del interesado, dado que es presumible pensar que únicamente aportará dicho informe cuando beneficie su pretensión.

6.3. Administración responsable

Al igual que ocurriera con los informes sobre la adecuación de la vivienda, la Ley determina que la realización de estos informes corresponderá a las Comunidades Autónomas o, en su caso, a los Ayuntamientos. Y en este punto debemos remitirnos a lo indicado en dicho apartado, puesto que el esquema se repite punto por punto, siendo las Comunidades de Cataluña, Islas Canarias, Madrid y País Vasco las que han decidido que las Administraciones autonómicas retengan tal competencia, así como las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. En el resto de las Comunidades Autónomas, son los Ayuntamientos los encargados de elaborar los informes de arraigo social. Unas y otros deberán realizar tal informe en el plazo de 30 días. De no evacuarlo en dicho plazo, el extranjero podrá utilizar otros medios para acreditar su arraigo social.

⁴⁸ En la Instrucción Segunda.II.b se enumeran, sin carácter exhaustivo, algunos documentos que podrían sustituir el informe de arraigo. Así, por ejemplo, para advenir el tiempo de permanencia en territorio español, y en el municipio de residencia, se podría presentar la inscripción padronal o documentos públicos que acrediten su relación con instituciones públicas como consecuencia de su presencia en territorio español. También se puede evidenciar el título de ocupación de una vivienda con el título de compraventa o el contrato de alquiler. La Instrucción sigue aludiendo a otros documentos que puedan ser útiles a la hora de demostrar que el extranjero cuenta con medios de vida, o con la existencia de parentesco, o con el seguimiento de programas de inserción sociolaborales y culturales.

6.4. *El contenido (mínimo) de los informes*

Aunque el precepto legal se remite al desarrollo reglamentario para determinar el contenido del informe de arraigo social, se indica que, no obstante, “tendrá en cuenta el periodo de permanencia, la posibilidad de contar con vivienda y medios de vida, los vínculos con familiares residentes en España, y los esfuerzos de integración a través del seguimiento de programas de inserción sociolaborales y culturales” (art. 68.3 LOEX). El hecho de que la Ley se remita al reglamento ya nos indica que esta enumeración no es exhaustiva o, lo que es lo mismo, que la Ley establece un contenido mínimo, que puede ser enriquecido por la norma reglamentaria.

No deja de ser llamativo (en cierta medida, también cuestionable) que el Reglamento, en vez de establecer una concreta delimitación material del informe, haya optado, nuevamente, por dejar abierta la cuestión de sus contenidos. En efecto, el art. 124.2 c) REX dispone que en el Informe se incluye, “entre otros factores de arraigo que puedan acreditarse por las diferentes Administraciones competentes, el tiempo de permanencia del interesado en su domicilio habitual, en el que deberá estar empadronado, los medios económicos con los que cuente, los vínculos con familiares residentes en España, y los esfuerzos de integración a través del seguimiento de programas de inserción sociolaborales y culturales” (art. 124.2.c) REX). Estamos pues, ante un contenido mínimo y abierto, que puede ser complementado por esos otros factores de arraigo que las administraciones (autonómicas o municipales) puedan acreditar. Habremos de volver a esta cuestión al examinar cuál ha sido la práctica seguida por algunas administraciones.

En todo caso, estos contenidos son complementados y desarrollados en la Instrucción Tercera de la citada Instrucción DGI/SGR/J/3/2011, aunque también pueda ser de utilidad el modelo orientativo que se recoge en la página web de la Secretaría General de Inmigración y Emigración⁴⁹. Aunque en este punto la Instrucción se divide en cinco apartados, es posible organizar sus contenidos en torno a tres ejes.

⁴⁹ En http://extranjeros.empleo.gob.es/es/informacioninteres/Informes_CCAA_Entidades_locales/Informe_arraigo/. Ver, también, en el plano doctrinal, SOLANES CORELLA, Ángeles: “Vías ordinarias de regularización de extranjeros”. En CABEZA PEREIRO, Jaime; y MENDOZA NAVAS, Natividad (coords.): *Tratamiento jurídico de la inmigración*. Bomarzo. Albacete, 2008, pp. 195 ss.

El primero incluye los datos que identifican el expediente, y son los referidos al nombre (y, en su caso, el NIE) del solicitante, el órgano de emisión y la fecha. Este último dato es relevante porque debe ser presentado en el plazo de tres meses desde su aprobación^{50/51}.

El segundo se refiere a los datos materiales mínimos que deben conformar el informe de arraigo, y que son los siguientes: (a) tiempo de permanencia en territorio español, así como en la Comunidad Autónoma y municipio de domicilio habitual⁵²; (b) título de ocupación de una vivienda o demostrar que está en condiciones de obtenerlo⁵³; (c) suficiencia de medios económicos⁵⁴; (d) parentesco del extranjero con otros residentes en España⁵⁵, y (e) seguimiento de programas de inserción sociolaborales y culturales.

En este segundo apartado de los contenidos materiales sería oportuno realizar algunas consideraciones suplementarias en lo que atañe a alguno de ellos. Así, de un lado, en relación con la suficiencia de medios económicos, debe recordarse que el art. 124.2.c) REX establece que “el órgano que emita el informe podrá recomendar que se exima al extranjero de la necesidad de contar con un contrato de trabajo, siempre y cuando acredite que cuenta con medios económicos suficientes. En caso de cumplirse los requisitos previstos en el artículo 105.3 de este Reglamento, se podrá alegar que los medios económicos derivan de una actividad a desarrollar

⁵⁰ Lógicamente, el mismo plazo rige para la presentación de documentos alternativos al informe de arraigo (ver Instrucción Tercera.II).

⁵¹ En el modelo orientativo se separa un encabezado, en el que se recogen los datos del informe (órgano emisor, provincia, CCAA, referencia, fecha, y se especifica la Oficina de Extranjería destinataria...), y los dos primeros apartados del informe. En el primero deben ser inscritos el nombre, apellidos, sexo, NIE, fecha y lugar de nacimiento, país de nacionalidad y teléfono de la persona interesada. El segundo apartado se dedica a los datos del domicilio actual (municipio, provincia y dirección postal).

⁵² En el modelo debe señalarse, en el apartado 3.a, el número de años y meses de residencia en el municipio actual y en otros municipios. En ambos casos debe indicarse si se aporta o no inscripción padronal o documentos que acrediten relación con instituciones públicas.

⁵³ Información prevista en el apartado 3.c del modelo, en la que se pregunta el título que habilita para la ocupación de la vivienda (propiedad, alquiler u otro que debe ser especificado).

⁵⁴ En el apartado 3.b del modelo orientativo se pregunta si el interesado es titular de un contrato de trabajo y si existe actividad laboral del cónyuge o pareja de hecho. Se deja una línea que debe ser cumplimentada en caso de ser un supuesto distinto.

⁵⁵ Esta cuestión se aborda en el apartado 4 del modelo, en el que se deben recoger el nombre y apellidos del pariente, su DNI o NIE y el grado de parentesco que mantiene con el interesado.

por cuenta propia”. Es decir, que en este campo, se confiere un especial margen de apreciación a la Administración que elabora el Informe⁵⁶.

De otra parte, y en relación con el seguimiento de programas de inserción se reiteran los principios que ya hemos analizado en relación con el informe sobre el esfuerzo de integración de los extranjeros. Se recuerda que serán valorados el seguimiento y la asistencia regular a los cursos (indicándose el porcentaje de seguimiento), y “en ningún caso su grado de superación”. Ya hemos realizado algunas consideraciones sobre este entendimiento de la Ley, y habremos de realizar algún comentario añadido cuando examinemos el comportamiento práctico de las administraciones competentes a la hora de realizar sus informes de arraigo.

Sin embargo, si se compara esta Instrucción con el modelo de informe orientativo al que ya hemos hecho referencia, se observan algunas divergencias que no pueden dejar de ser subrayadas. Esta cuestión se articula en el punto 5 del citado informe, que se titula, simplemente, “esfuerzo de integración social”, y no, como dice el artículo 68.3 LOEX, “esfuerzos de integración a través del seguimiento de programas de inserción sociolaborales y culturales”. Esa desconexión de la Ley consiente que el modelo orientativo se articule, a su vez, en tres apartados. El primero alude al “grado de aprendizaje” de alguna de las lenguas oficiales, en particular en lo que atañe a la comprensión y a la capacidad de hablarla, añadiéndose un párrafo para eventuales observaciones. El segundo apartado, también novedoso, se titula inserción en el entorno, debiendo optarse entre sí o no a la luz de la eventual utilización de servicios públicos municipales, pertenencia a asociaciones, interacción con el vecindario, etc. El tercer apartado es el único que se compadece, cabalmente, con lo previsto en la disposición legal, al solicitar información sobre el seguimiento de programas de inserción sociolaborales y culturales.

Resulta sorprendente que la misma Secretaría de Estado de Inmigración y de Emigración, que pretende armonizar los informes de arraigo, aporte serias discrepancias entre la Instrucción que dicta a tal efecto, y el modelo orientativo que ofrece en su propia web. Tal contradicción es, si cabe, más grave porque incurre en (al menos, aparentes) contradicciones. De un lado, introduce dos elementos (son los referidos al grado de aprendizaje de alguna lengua oficial y a la inserción en el entorno) que no están ni previstos en las normas estatales ni recogidos en la Instrucción analizada en líneas anteriores. De otro, es discutible que habiéndose

⁵⁶ Margen que se reitera, como no puede ser de otra forma, en la Instrucción Tercera.I.d.3° y que se concreta en el apartado 7 del modelo orientativo.

afirmado en la Instrucción que en ningún modo pueda valorarse el grado de superación de un curso, se pueda tomar en consideración el grado de aprendizaje de alguna lengua oficial. Podría entenderse, claro está, que estamos ante una falsa contradicción, puesto que la asistencia a un curso de idiomas de una lengua oficial sería tomada en consideración en todo caso, como seguimiento de programas de inserción sociolaborales y culturales, con independencia del grado de aprovechamiento, y que el manejo de alguna lengua oficial sería un mérito suplementario y distinto. Pero tal interpretación no deja de ser discutible, porque supondría valorar los resultados del aprendizaje.

La tercera parte del informe se refiere al sentido favorable o desfavorable del mismo en base a la ponderación de sus contenidos, que podrá ser complementado a la luz de otros aspectos que, por su naturaleza, estén directa e intrínsecamente relacionados con la cuestión⁵⁷. Estamos en presencia de un elemento esencial del documento en el que se recoge una “valoración sobre la existencia de arraigo en el caso de acreditación del requisito”⁵⁸. Estamos, pues, en presencia de un informe en sentido estricto, en el que, tras dar cuenta de los hechos acreditados, la Administración debe valorar si el pretendido arraigo se ha producido o no.

El criterio de la Administración que informa a la Oficina de Extranjería no es vinculante, pero cualquier decisión final que se aparte de su criterio deberá explicar “las causas que han llevado a la valoración final sobre la cuestión” (Instrucción Tercera.I in fine). La Oficina de Extranjería deberá motivar, entonces, su decisión cuando se aparte de la valoración realizada por la Administración que firma el informe de arraigo.

6.5. La práctica seguida por algunas administraciones. Una valoración de urgencia

Es oportuno recordar que la concesión de permisos de residencia por arraigo es algo excepcional en términos absolutos. Así, por ejemplo, del conjunto de permisos expedidos en 2010 (2.524.976), sólo 65.676 se vinculan con el arraigo (sin que se diferencie entre arraigo social, labo-

⁵⁷ El apartado 6 del modelo orientativo se titula otros factores de arraigo, y el apartado 9 pregunta por la valoración, favorable o desfavorable, del Informe, solicitando una breve motivación sobre el sentido del mismo. No hemos hablado del apartado 8, dedicado a listar los documentos aportados por el interesado para justificar las alegaciones realizadas en los apartados 3, 4 y 5 del modelo, que han sido examinados en líneas anteriores.

⁵⁸ Instrucción Segunda.II.b in fine.

ral o familiar). La cifra aumenta ligeramente en 2011 (de 2.696.476, 76.499)⁵⁹, aunque los porcentajes siguen siendo muy pequeños (2,60% y 2,84%, respectivamente).

Sin embargo, la doctrina ha conferido gran importancia a la figura del arraigo por entender que, aunque sea un título excepcional para solicitar la residencia, sirve para facilitar, en esos casos, la integración de los inmigrantes en nuestro país que carecen de visados o permisos previos.

Pues bien, en relación con la práctica seguida por las Administraciones autonómicas en relación con los informes de arraigo podríamos remitirnos a lo indicado en relación con los informes relacionados con el esfuerzo de integración del recurrente, en lo que atañe a la descripción de los problemas planteados: ¿se requiere asistencia a actividades de formación o algunos conocimientos mínimos? ¿es exigible el manejo de, al menos, una lengua oficial? ¿puede imponerse que el inmigrante deba comprender y expresarse en las distintas lenguas oficiales que se puedan utilizar en su municipio de residencia⁶⁰?

No podemos hacer miméticamente lo mismo sin embargo, en relación con las valoraciones realizadas en líneas anteriores. No podemos remitirnos sin más trámite a las ideas avanzadas en relación con el esfuerzo de integración, porque el arraigo juega un papel distinto en el caso que ahora nos ocupa.

No se trata de acreditar, en efecto, si el afectado se está esforzando por integrarse entre nosotros, lo que supone atender a un propósito, a una tendencia, sino de demostrar si se encuentra en una situación efectiva de arraigo social. Además, y en esta misma línea de argumentación, estamos ante un supuesto excepcional para obtener la autorización de residencia.

Partiendo de estos datos, es posible entender que en estos casos que estamos examinando, sí pueda ser posible que la Administración tome

⁵⁹ Datos extraídos de la página web <http://www.empleo.gob.es/estadisticas/ANUARIO2011/index.htm>, apartado extranjeros residentes en España.

⁶⁰ En la citada Instrucción de la Dirección General para la Inmigración del Departamento de Bienestar Social y Familia 1/2013, de 14 de junio, por la que se establecen criterios generales para la elaboración de los informes de extranjería competencia de la Comunidad, se exige una “competencia lingüística básica” en catalán y español (y en aranés en el caso del Val d’Aran). Tal competencia se acreditará “si puede entender palabras cotidianas y frases simples, e interactuar de una manera plausible cuando el interlocutor vocaliza pausadamente y con claridad”, o a través de certificaciones A1 de catalán o castellano. En todo caso, y al igual en relación con los informes relacionados con el esfuerzo de integración, “si la persona solicitante no acreditase las competencias lingüísticas básicas en las lenguas oficiales de Cataluña [...], el documento-propuesta y el consiguiente informe resultarán desfavorables” (Instrucción 2.C.INF02.5).

en consideración no solamente los cursos realizados por el afectado, sino también que conoce, aunque sea mínimamente, la realidad del país en el que vive y un imprescindible manejo de alguna de las lenguas oficiales, lo que parece necesario en una efectiva situación de arraigo social. Esta idea ha sido gráficamente expresada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, cuando afirma que “la realización de cursos de integración es el medio, el camino para su inclusión y arraigo, pero no es expresivo de arraigo”⁶¹. Es posible así entender que se maneje, en estos casos, una visión más estricta del arraigo.

Parece exagerado, sin embargo, que pueda imponerse al extranjero el dominio simultáneo de todas las lenguas oficiales existentes en el municipio en el que resida. Lo relevante es que la integración social se acredite, sin que sea acaso necesario imponer el uso de una lengua que probablemente no sea manejada en el entorno en el que se mueva.

7. ALGUNAS PROPUESTAS PARA EL FUTURO, A MODO DE CONCLUSIÓN

En líneas anteriores se ha examinado el régimen jurídico y la práctica habida en relación con diversos tipos de informes que diversas administraciones emiten en relación con la inmigración, y que pueden incidir en sus perspectivas de residir en nuestro país. Se ha constatado, en particular, que mientras que los referidos a la escolarización de menores y a la adecuación de la vivienda a efectos de reagrupación familiar se centran en cuestiones relativamente concretas, otros, como son los referidos al esfuerzo de integración y al arraigo (social) aluden a cuestiones más abiertas y difíciles de precisar.

En todos estos casos, la resolución final que da respuesta a la pretensión del solicitante (residencia temporal, renovación, etc.) depende de las autoridades estatales, dado que estamos ante una competencia que el art. 149.1.2ª CE atribuye al Estado central. Sin embargo, las administraciones municipales y, en ocasiones, autonómicas pueden influir, en mayor o

⁶¹ STSJ del País Vasco (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) 623/2008, de 6 octubre (JUR 2009\3585), FD 2. Ver también STSJ de la Comunidad Valenciana (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) 255/2009, de 9 septiembre (JUR 2010\65228).

menor medida, en tales decisiones del Estado, mediante el sentido favorable o desfavorable de los citados informes⁶².

Hemos visto, igualmente, que la normativa estatal en la materia es desafortunada, por inconcreta. Y dicha tacha se produce, precisamente, cuando afecta a materias de tan difícil delimitación como son *esfuerzo de integración* y *arraigo*. En estos supuestos se incluyen fórmulas expresas de apertura, que pueden ser utilizadas por el legislador autonómico.

Quizás por este motivo, hemos hecho notar cómo las normativas autonómicas y las prácticas difieren a menudo entre distintos territorios. Por recordar algunos ejemplos llamativos, Castilla y León ha decidido que solamente emitirá un informe de esfuerzo de integración cuando éste sea favorable, equiparando dos supuestos que ontológicamente son distintos (la inexistencia del informe y su sentido desfavorable). La Comunidad de Madrid ha decidido tomar en consideración el nivel de conocimiento del español, y la Comunidad de Cataluña ha ido más lejos al exigir el simultáneo conocimiento básico de todas las lenguas oficiales en lo que atañe al esfuerzo de integración y al arraigo social.

Resulta evidente que esta dispersión práctica genera situaciones discriminatorias y pone en cuestión el principio de igualdad de los inmigrantes en distintas partes del territorio. Esta desigualdad resulta especialmente problemática cuando se inscribe en una competencia que, como ya se ha dicho, es típicamente estatal.

⁶² Una aproximación a la coordinación de los poderes públicos en materia de integración se pretende en MARTÍNEZ ATIENZA, Gorgonio: "Coordinación de los poderes públicos". En VV.AA: *Comentarios al Código de Extranjería*. Vlex. Madrid, 2012, aunque dedica escasísima atención a los informes examinados en estas páginas (ver p. 272). Resulta muy relevante en este punto la lectura de los estudios de MONTILLA MARTOS, José Antonio [sobre "El fenómeno de la inmigración en el Estado Autonómico", incluido en GARCÍA HERRERA, Miguel Angel; VIDAL BELTRÁN, José María; y SEVILLA SEGURA, Jorge (coords.): *El estado autonómico. Integración, solidaridad y diversidad* (Vol. 1). Colex. Madrid, 2005, pp. 391 y ss.], de MONTILLA MARTOS, José Antonio; y VIDAL FUEYO, Camino (sobre *Las competencias en inmigración del Estado y de las Comunidades Autónomas*. CEPC. Madrid, 2007); de GARCÍA ROCA, Javier [sobre "Inmigración, integración social de los extranjeros y concurrencia de competencias territoriales". En VV.AA: *Derecho, Inmigración e Integración* (XXIX Jornadas de Estudio de la Abogacía General del Estado). Ministerio de Justicia. Madrid, 2008, pp. 53 y ss.]; y de REVENGA SÁNCHEZ, Miguel [sobre "Las tareas de las Comunidades Autónomas en materia de inmigración, en particular a la luz de la Ley Orgánica 2/2009, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros y su integración social". En TORNO MÁS, Joaquín (dir.): *Informe Comunidades Autónomas 2009*. Instituto de Derecho Público. Barcelona, 2010].

Por estos motivos, resulta razonable repensar el modelo actual en relación con los informes relacionados con la inmigración, dando lugar a un renovado debate en la materia.

La primera idea que puede plantearse (o, en este caso, replantearse), en el marco de ese debate, es si es conveniente volver al modelo anterior, en el que los informes eran elaborados siempre por las administraciones municipales. Y, en clara conexión con esta primera sugerencia, la de esperar de la normativa del Estado central una mayor concreción, que haga imposible la dispersión jurídica y de tratamiento que reciben los inmigrantes en distintas partes del territorio del Estado español.

La conjunción de estos dos factores tendría diversos efectos beneficiosos. Dificultaría⁶³, en primer lugar, la dispersión normativa en una materia tan sensible para los afectados como la tratada en este trabajo. La unificación legislativa tendría mejor encaje, además, con el mentado principio de igualdad. En segundo lugar, permitiría una mayor tutela del Estado (central) sobre las autoridades (municipales) encargadas de elaborar los informes, ya que éstas carecen de autonomía política. Podría contarse, entonces, con un único modelo de informe en todo el territorio del Estado (lo que también aporta una muy conveniente seguridad jurídica).

Debe aclararse que esta modificación no pondría en riesgo ni la atribución ni el ejercicio de las competencias autonómicas en materia de inmigración, como pueden ser las referidas a primera acogida e integración de la población migrante (art. 138 EA Cataluña), o a las políticas de integración [(arts. 62.1.a) EA Andalucía, 75 EA Aragón, 30.50^a EA Baleares y 70.12^a EA Castilla y León)]⁶⁴.

⁶³ Es cierto que la sugerencia que se realiza no resuelve todos los problemas. De hecho, MOYA MALAPEIRA, David, recuerda que el viejo Reglamento de Extranjería “dejó un conjunto de cuestiones abiertas —tanto con respecto a los órganos municipales más adecuados para llevarlas a término, como con respecto a elementos fundamentales del procedimiento de emisión de estos informes, especialmente en el caso del arraigo social, lo cual ampliaba aún más el margen de discrecionalidad, inicialmente sólo técnica, que este tipo de informes trae aparejado—” (en “Los informes...”, *cit.*, p. 149). Por eso resultaría conveniente que la regulación estatal en esta materia fuera mucho más detallada porque resulta esencial que los informes manejen los mismos criterios y de la misma forma. Más adelante, el citado autor sugiere, en una dirección similar a la indicada en el texto, que sería preciso “un procedimiento más formal la tramitación de estos expedientes y estableciendo criterios que guíen la actuación de los funcionarios municipales, lo cual puede reducir también el margen de discrecionalidad y prevenir la arbitrariedad en este ámbito, como debería ocurrir por ejemplo en el informe de arraigo respecto de los criterios relativos a la recomendación de la exención del contrato”(p. 151).

⁶⁴ Mayores dudas suscita el reconocimiento de la competencia autonómica sobre la autorización inicial del trabajo (arts. 138 EA Cataluña y 62.1.b EA Andalucía. Ver también

El propio Tribunal Constitucional ha confirmado que la competencia de Cataluña sobre primera acogida e integración de los inmigrantes es plenamente constitucional (STC 31/2010/8), como lo es también la competencia ejecutiva de la Generalidad para la autorización inicial de trabajo a los extranjeros que trabajen en territorio catalán. Con esta Sentencia desaparece la discusión sobre la legitimidad del citado traspaso competencial, aunque se pueda plantear un debate sobre su conveniencia.

Tampoco debe entenderse que la propuesta realizada en estas páginas pretenda prescindir de las Comunidades Autónomas a la hora de diseñar la política estatal de inmigración. Más bien al contrario. La tercera propuesta que se realiza en la conclusión del presente estudio parte de la constatación de la existencia de foros de encuentro entre autoridades estatales y autonómicas (antes, el Consejo Superior de Política de Inmigración y ahora, la CSI) y de la sugerencia de que pueden ser útiles para que unas y otras puedan debatir y acordar las grandes líneas de la política de inmigración.

Para que la Conferencia Sectorial sirva a este fin, resulta evidente que será imprescindible que las administraciones responsables (especialmente, en este caso, la del Estado central) se la tomen en serio⁶⁵.

los arts. 32 EA Islas Baleares, 76 EA Aragón, 76 EA Castilla y León y 51 EA Valencia), cuya pervivencia debería ser repensada. Aunque en el art. 68.2 LOEX se indica que esta competencia debe ser coordinada con el Estado central, todo dependerá, una vez más, del grado de cooperación que se produzca. Ignacio GARCÍA VITORIA ha examinado atentamente esta cuestión en su estudio “La descentralización de la autorización inicial de trabajo” (presentado al II Congreso anual REPS, sobre *Crisis económica y políticas sociales*, disponible en http://cg2010.espanet-spain.net/gest/sites/default/files/panel8/1/Ponencia/4/ponenciaigv_pdf_38438.pdf), y hace ver que aunque la transferencia se realiza sobre competencias ejecutivas (p. 12), “es pronto para valorar cómo se compagina esta mayor descentralización con el necesario mantenimiento de la igualdad en la protección de los derechos laborales y de la unidad del mercado. Será necesario analizar si los instrumentos de cooperación y coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas son suficientes para evitar que se produzcan diferencias importantes entre las Comunidades Autónomas en la aplicación de la legislación laboral y de extranjería” (*ibidem*). No resulta una buena noticia, a mi modo de ver, que se haya optado por la cooperación bilateral (como acredita la impulsión del Consorcio “Inspección de Trabajo y Seguridad Social de Cataluña” —*ibidem*, p. 11—), porque ello hará muy difícil que se obtenga la deseada igualdad en la posición de los inmigrantes en toda España.

⁶⁵ ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, Ignacio, examina los “Mecanismos de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la integración de inmigrantes: una panorámica general”. En MATIA PORTILLA, Francisco Javier (dir.): *Crisis e inmigración. Reflexiones interdisciplinarias sobre la inmigración en España*. Tirant Lo Blanch. Valencia, 2012, pp. 345 y ss.

No ha ocurrido así con el Consejo Superior de Política de Inmigración. Aunque con este órgano se pretendía lograr la “coordinación de las actuaciones de las Administraciones públicas con competencias en la integración de los inmigrantes”, así como “el desarrollo de una política global en esta materia”⁶⁶, dichos fines no se lograron⁶⁷. Se optó entonces por atribuir esta importante tarea de coordinación a la CSI. Aunque acaso no sería preciso, por utilizarse en este caso un órgano cuya naturaleza es bien conocida, afirma la LOEX que “la Conferencia Sectorial de Inmigración es el órgano a través del cual se asegurará la adecuada coordinación de las actuaciones que desarrollen las Administraciones Públicas en materia de inmigración” (art. 68.1).

Sería deseable que en este foro hubiera un auténtico diálogo entre las distintas Administraciones implicadas y que allí se gestara una política estatal de inmigración que pudiera ser estable y sentida tanto por el Estado central como por las Comunidades Autónomas. Sin embargo, estos razonables deseos chocan con una terca realidad, y es que el funcionamiento de la cooperación interadministrativa es, entre nosotros, muy deficiente.

Por centrarnos en la Conferencia Sectorial que ahora nos ocupa, es oportuno recordar que su funcionamiento ha sido muy menor en el periodo 2008-2011⁶⁸. Y hay motivos para pensar que esta tendencia no

⁶⁶ Exposición de motivos del Real Decreto 344/2001, de 4 de abril, por el que se crea el Consejo Superior de Política de Inmigración.

⁶⁷ MONTILLA MARTOS, José Antonio, evidencia las insuficiencias del reparto competencial en materia de inmigración y, por ende, la necesidad de reconfigurar las respectivas tareas del Estado y las CCAA en esta materia con dos objetivos que permitan atajar las disfunciones advertidas: concretar el reparto entre el Estado y las CCAA en la integración social del inmigrante, a partir de su carácter autonómico, y el reconocimiento de cauces de participación autonómica en la determinación estatal del régimen jurídico del inmigrante (en “El fenómeno...”, *cit.*, p. 397). Dicho cauce natural sería, a juicio del autor, el Consejo Superior de Política de Inmigración (p. 414).

⁶⁸ Pueden consultarse las Memorias anuales sobre las reuniones celebradas por las Conferencias Sectoriales (en http://www.seap.minhap.gob.es/es/areas/politica_autonomica/coop_multilateral_ccaa_ue/cooperacion_multilateral/Conf_Sectoriales/Documentacion/Conf_Sect_anuales.html). A la vista de estos datos se puede constatar que mientras que, en el citado periodo 2008-2011, la Conferencia Sectorial de Inmigración ha celebrado una reunión (la constitutiva) en 2008 (el 9 de julio), dos en 2009 (los días 10 de febrero y 10 de diciembre), y una por año en los dos siguientes (el 25 de marzo de 2010 y el 22 de febrero de 2011). Cada año se aprueba en la Conferencia Sectorial el FAIRE. El resto de los (escasos) contenidos de las sesiones de estos años es puramente informativo, a excepción del informe sobre el Anteproyecto de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, debatido en 2009. Aludimos a la información sobre prioridades y programas de la Presidencia Es-

variará en el futuro. Se realiza esta aseveración porque, en la única sesión celebrada en el año 2012 (en concreto, el 27 de junio), se ha resuelto modificar su objeto, pasando a dedicarse en el futuro a la Inmigración y Emigración. Dicha extensión es preocupante, como han hecho ver los representantes de algunas Comunidades Autónomas, porque se trata de dos cuestiones que se gestionan de manera distinta y autónoma⁶⁹. Y porque no se compadece la coordinación de materias tan sensibles con las escasas sesiones celebradas y el carácter menor de los asuntos tratados en ellas⁷⁰.

Por otra parte, en la misma reunión se ha dejado sin dotación económica el FAIRE, y se ha facilitado información sobre el borrador de Real Decreto para redefinir la figura del Español Retornado, y un proyecto de protocolo para dar una respuesta integral a los menores extranjeros no acompañados que llegan a España o viven ya en el país⁷¹. Como ya ocurriera en relación con los informes analizados en páginas anteriores, y según las citadas informaciones, la Administración estatal “no impondrá nada” a los gobiernos regionales, sino que se limitará a ofrecer instrucciones.

Una vez más se tratará de realizar unas instrucciones (abiertas, con toda seguridad) y que podrán ser atendidas, en mayor o menor medida, por parte de las Comunidades Autónomas. ¿No sería más razonable abrir un sincero diálogo entre las Administraciones concernidas y asumir un contenido común y homogéneo en todo el territorio del Estado? Si se

pañola de la Unión Europea (2009), sobre la IV Conferencia Ministerial Europea sobre Integración y sobre la participación de las Comunidades Autónomas en el FISI (2010) y sobre el borrador del Reglamento de Extranjería (2011).

⁶⁹ En concreto, los representantes de las Administraciones asturiana y andaluza (ver http://www.espanaexterior.com/seccion/61-Emigracion/noticia/308526-Criticas_a_que_la_Conferencia_Sectorial_de_Inmigracion_asuma_los_temas_de_Emigracion).

⁷⁰ Si fijamos nuestra mirada en el orden del día de la última sesión, celebrada el 27 de junio de 2012, podrá comprobarse que esta aseveración no es exagerada. Los asuntos en ella tratados fueron los siguientes: (1) aprobación del acta de la reunión anterior; (2) actuaciones en materia de integración de los inmigrantes; (3) información sobre el borrador de Protocolo marco de menores extranjeros no acompañados y participación de las Comunidades Autónomas; (4) revisión y, en su caso, designación de las vocalías representantes de las Comunidades Autónomas en el FISI; (5) Propuesta de ampliación de las competencias de la CSI, de cara a su configuración como órgano de cooperación multilateral en materia de inmigración y emigración; y (6) información sobre programas de retorno voluntario y sobre el borrador de Real Decreto por el que se regula la figura del español retornado.

⁷¹ Ver <http://www.abc.es/20120628/espana/abci-conferencia-sectorial-inmigracion-201206272038.html>.

diera a los principios de seguridad jurídica y de igualdad el lugar que les corresponde, dicho interrogante sería fácilmente respondido en sentido afirmativo.

Solamente si dicho diálogo es imposible, y en aras de la protección de los citados principios, se podría plantear una cuarta propuesta, que es sin ninguna duda la más polémica de las recogidas en estas páginas. Podría defenderse que es preferible la aprobación de una normativa básica en estos asuntos a consentir desigualdades en materias que son claramente sensibles, como es la que ahora se suscita o la referida a la atención sanitaria de los inmigrantes irregulares⁷². Estaríamos en presencia de un mal menor. Menor porque a través de este medio se conseguirían medidas similares en el conjunto del territorio español, medidas que se aplican, es oportuno recordarlo siempre, a un sector socialmente desfavorecido y que tienen gran importancia para su presente y para su futuro personal.

¿Por qué se afirma que estamos en presencia de un mal? Porque esta propuesta solamente tendrá sentido si, previamente, se ha fracasado en la anterior, de potenciar una política de inmigración valiéndose de la CSI. Dicho con otras palabras, menos amables, optar por una legislación básica más ambiciosa evidenciaría también, una vez más, la incapacidad de nuestras Administraciones para acordar posiciones comunes en asuntos de interés general.

⁷² Cuestión tratada en este mismo libro por el profesor Delgado del Rincón, a cuyo estudio nos remitimos. Esta afirmación presupone un concepto de inmigrante como persona socialmente desfavorecida, que ya fue examinado en “Los derechos fundamentales de los extranjeros al servicio de la integración de los inmigrantes”. En MATIA PORTILLA, Francisco Javier (dir.): *Crisis e inmigración...*, cit., pp. 267 y ss. Las Cortes de Castilla y León optan, por su parte, por asimilar las nociones de inmigrante y extranjeros con vecindad administrativa en Castilla y León a los que no les sea de aplicación el régimen comunitario de la Unión Europea (art. 2.b de la citada Ley 3/2013). Ya se indicó en el artículo citado, que la distinción no es tanto entre nacionales y extranjeros (o extranjeros extracomunitarios), sino entre las personas plenamente integradas en nuestra sociedad, y aquéllas otras que vienen de países en vías de desarrollo buscando un futuro mejor, y que se encuentran en una posición estructuralmente débil. Son precisamente éstas las que justifican las políticas públicas de integración que se recogen en la citada Ley.