

*Javier de Lucas*

**Un error innecesario.**

## **Sobre la delegación integral de competencias en política migratoria**

Enero de 2024.

### **Demasiado ruido...**

El acuerdo alcanzado entre el gobierno de coalición PSOE-Sumar, que preside Pedro Sánchez (a través del grupo parlamentario socialista) y Junts, con ocasión del primer pleno de 2024 del Congreso celebrado el miércoles 10 de enero, ha tenido un enorme impacto mediático y ha provocado una considerable tormenta política. Como se recordará, se debatía la convalidación de tres decretos del gobierno y, tras una negociación que se prolongó hasta el último minuto, el Gobierno consiguió que Junts no obstaculizara la aprobación de esos decretos, mediante un acuerdo que incluía una delegación de las competencias en política migratoria a la Generalitat de Catalunya.

Un primer argumento debe tenerse en cuenta: gracias a este acuerdo se pudieron aprobar dos de esos tres decretos, que componen el núcleo del escudo social, el más ambicioso de los objetivos del gobierno para mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos más afectados por la crisis social y económica. Pero, sin duda, es fundamental plantear un segundo debate: preguntarse si esta es una forma adecuada de plantear la gestión de la política de inmigración y asilo.

Puedo resumir mi propia opinión al respecto en tres observaciones: en primer lugar, creo que hemos asistido a una escenificación fallida (o tramposa) del acuerdo, porque se presenta como acuerdo lo que cada una de las dos partes interpreta a su manera y, por cierto, de forma difícilmente conciliable. En segundo término, el *ruido* sobre el acuerdo (incentivado en todo momento por Junts, pero también por PP y Vox) no se corresponde con lo magro de su contenido: como explicaré, a la espera de una hipotética ley orgánica anunciada para regular la delegación de competencias a la Generalitat en materia migratoria, poco parece añadir este acuerdo a lo que ya existe estatutariamente. En todo caso, y en tercer lugar, creo que lo más preocupante es que de nuevo se ha recurrido a la política migratoria como arma arrojada en el fuego cruzado partidista, con una mirada electoralista de corto alcance, que es la que en realidad explica la estrategia seguida por Junts en Cataluña y en España. Una estrategia a la que habría cedido, al menos por omisión, el gobierno.

La estrategia de Junts está pensada en clave de su ámbito prioritario, Cataluña, porque no podemos perder de vista que su motivación es, sobre todo, la competencia electoral con ERC. Una competencia en la que aparece cada vez más la capacidad de contaminación de la ideología supremacista, cuyo ápice representa el partido nacionalista extremista Aliança Catalana, tal y como lo ejemplifica una de sus líderes, la alcaldesa de Ripoll. En cuanto al juego de estrategia en España, es decir, en el Congreso de Diputados, y en el tortuoso equilibrio al que Junts, con la fuerza de sus 7 votos, mantiene al gobierno de coalición, lo cierto es que vemos cómo Junts contribuye a que se extienda como una mancha el planteamiento de Vox sobre el debate migratorio, en los clásicos términos de la extrema derecha: la supuesta *invasión migratoria* que desvirtuaría la identidad española y la cohesión nacional, la amenaza de orden público que supondría la inmigración presentada como el agente principal del incremento de la delincuencia, el supuesto desgaste de los servicios como educación y sanidad por culpa de los inmigrantes y, consecuentemente, la centralidad de la política de control de

fronteras, la estigmatización del foco en los derechos. Un planteamiento simplista, maniqueo y xenófobo, que ha arrastrado al PP.

No sé si, como en la canción de Sabina, Varona y Guerra, (“mucho, mucho ruido/y con tanto ruido/no escucharon el final”) el apresuramiento en la negociación parlamentaria provocó más ruido que un verdadero acuerdo. En todo caso, me parece poco discutible, a la luz de lo que ha acontecido después, que cada una de las partes, como suele suceder, se amparó en la prisa y en la ambigüedad para entender que había conseguido su propósito sin excesivo daño, obviando el tremendo daño real que, a mi juicio, se ha provocado una vez más a propósito del debate migratorio: convertirlo en arma arrojada, en clave partidista.

En mi opinión, el problema deriva de la omisión de la transparencia exigible desde el primer momento (esto es, antes de que se sometieran a votación los Decretos) sobre la precisión y alcance del acuerdo, unido a un debate tergiversado e interesado sobre la legitimidad del mismo, accionado por el PP y Vox y, como desencadenante de todo ello, la versión unilateral proclamada desde Junts, que incluye una justificación que remite a argumentos comunes a los que utiliza hoy la extrema derecha en toda Europa. Subrayo como causas del ruido estas tres: la falta de claridad por parte del gobierno, la habitual teatralización de las intervenciones parlamentarias de la portavoz de Junts en el Congreso, la diputada Nogueras y la rapidez de Junts por apropiarse del relato, al emitir un comunicado que explicaba el acuerdo en términos de “delegación integral” de las competencias en materia de inmigración, ([https://issuu.com/juntsxcat/docs/mesjunts\\_42\\_120124](https://issuu.com/juntsxcat/docs/mesjunts_42_120124)). Únase a todo ello una pretensión justificatoria que viene de lejos -la pugna de Junts con la extremista Aliança Catalana y con ERC- y que fue formulada por su secretario general, el señor Turull, enfatizando la necesidad de que las expulsiones de inmigrantes quedaran al alcance de las administraciones municipales y autonómica de Cataluña (<https://www.europapress.es/nacional/noticia-turull-junts-aspira-cataluna-decida-expulsion-migrantes-multireincidentes-20240111121028.html>).

Lo cierto es que, frente a esta “ofensiva mediática” de Junts desde el minuto uno, ni el grupo parlamentario del PSOE ni el gobierno ofrecieron de modo inmediato las necesarias y exigibles precisiones sobre un acuerdo que, a todas luces, ignoraban la mayoría de sus diputados, más allá de unas vagas declaraciones por parte de la ministra del ramo (<https://www.infobae.com/america/agencias/2024/01/12/saiz-sobre-el-pacto-migratorio-del-gobierno-con-junts-estamos-siempre-dentro-de-un-marco-constitucional/>), o de la vicepresidenta primera del gobierno (<https://www.europapress.es/epsocial/migracion/noticia-montero-dice-tiene-ver-cual-alcance-acuerdo-migratorio-junts-20240111100756.html>). Tampoco contribuyó a la claridad una segunda intervención del señor Turull, rechazando la calificación de xenofobia y racismo y reafirmando la legitimidad de su pretensión de competencia sobre expulsiones de inmigrantes ([https://www.europapress.es/catalunya/noticia-turull-ve-indigno-acusar-junts-xenofobia-abordar-inmigracion-20240113120904.html?utm\\_source=boletin&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=catalunya-1500](https://www.europapress.es/catalunya/noticia-turull-ve-indigno-acusar-junts-xenofobia-abordar-inmigracion-20240113120904.html?utm_source=boletin&utm_medium=email&utm_campaign=catalunya-1500)).

Por su parte, varios consellers del gobierno de la Generalitat (de ERC), comenzando por el conseller de interior, el señor Elena, rechazaron en nombre del Consell la interpretación de Junts sobre la delegación integral y criticaron por xenófobos los propósitos de Junts que vinculaban inmigración y delincuencia, como lo hizo también expresamente el señor Junqueras (<https://www.eldiario.es/catalunya/junqueras-anuncios-junts-migracion-abrazar->

[discursos-extrema-derecha-pone-riesgo-cohesion\\_1\\_10830302.html](#)). Ello valió de nuevo una respuesta del Sr Turull reafirmando en sus tesis ([https://www.europapress.es/catalunya/noticia-turull-junts-critica-elena-pide-no-tener-miedo-asumir-competencias-inmigracion-20240115114911.html?utm\\_source=boletin&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=catalunya-1500](https://www.europapress.es/catalunya/noticia-turull-junts-critica-elena-pide-no-tener-miedo-asumir-competencias-inmigracion-20240115114911.html?utm_source=boletin&utm_medium=email&utm_campaign=catalunya-1500)). Posteriormente, en el Consejo Nacional de Junts, Turull, que intervenía como secretario general de la formación, sostuvo a propósito de su interpretación de la gestión integral de la inmigración: “la nación está en juego...¿alguien cree que el Estado procurará que un inmigrante que viene a Catalunya sepa que viene a un territorio con una lengua y unas costumbres propias?”

Hubo que esperar al domingo, cuando el presidente del gobierno precisó el alcance de esa delegación en una entrevista en *El País* (<https://elpais.com/espana/2024-01-14/pedro-sanchez-expulsar-a-migrantes-competen-a-la-administracion-central.html>), al explicar la cobertura del artículo 150.2 de la Constitución, descartar que la delegación de competencias pudiera incluir la decisión sobre las expulsiones e insistir en la competencia europea, remitiendo al Pacto europeo de migración y asilo propiciado por su gobierno durante su mandato semestral de presidencia del Consejo de la UE.

En esa entrevista, y con más detalle en otra al día siguiente en *Radio Nacional* (<https://www.rtve.es/noticias/20240115/pedro-sanchez-directo-rne/2471075.shtml>), el presidente reiteró lo que ya había avanzado el ministro Bolaños sobre la remisión del contenido y alcance del acuerdo a una ley orgánica que habría de discutir las Cortes generales. Sobre todo, en la segunda entrevista, se refirió expresamente a las competencias exclusivas del Estado, conforme al artículo 149.1.2 de la Constitución, que establece que entre ellas se encuentran las relativas a la "nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo": “todo lo que tiene que ver con el control de las fronteras y las políticas de migración irregular está residenciado en la administración general del Estado” e incidió en que la lógica del pacto europeo de inmigración y asilo va en dirección absolutamente contraria a la pretensión de una “delegación integral” de la política migratoria a la Generalitat.

Añadamos que, el mismo domingo y en un acto de presentación de la estrategia política de Sumar, la vicepresidenta segunda y líder de este grupo político, Yolanda Díaz, criticó el posible alcance del acuerdo con Junts (<https://www.elcorreogallego.es/videos/nacional/2024/01/14/yolanda-diaz-anuncia-asamblea-fundacional-96887801.html>) y realizó además duras críticas al pacto europeo de inmigración y asilo, declaraciones que fueron subrayadas al día siguiente por el ministro Urtasun, que como europarlamentario tiene una experiencia reconocida en el debate europeo sobre política migratoria y de asilo. En realidad, nada nuevo: son conocidas las discrepancias entre los dos socios de coalición respecto a aspectos fundamentales de la política migratoria y de asilo.

### **Sobre la legitimidad del acuerdo**

Vayamos por partes y comencemos por la legitimidad del acuerdo. Que el gobierno, por sí o a través del grupo parlamentario socialista y/o del grupo parlamentario de Sumar, puede pactar con Junts, está fuera de toda discusión, como lo está que pueda hacerlo con cualquier otro partido legal, y no digamos si tiene representación parlamentaria. Al partido que dirige Carles Puigdemont le avala el hecho de que obtuvo el respaldo de algo así como la quinta parte de los votos emitidos en Cataluña en las elecciones de junio de 2023, lo que representa un porcentaje que llega, eso sí, a poco más de un 1,6% del total de los votantes en esas elecciones en toda

España. En lógica democrática, no cabe excluir del juego político a los representantes elegidos por esos votantes, por magra que sea esa base: hay representantes parlamentarios en las Cortes con un soporte electoral aún menor. Otra cosa es que, además del hecho indiscutible de esos votos, fiel reflejo de la realidad social de una ciudadanía plural, la aritmética parlamentaria haya situado a los siete diputados de Junts en la condición de fiel de la balanza en las votaciones en el Congreso en esta XV legislatura. Y asunto distinto es si cabe plantear frente a Junts (como se ha argumentado frente a Bildu, o frente a Vox) algún tipo de cordón sanitario.

Respecto a esto último, es decir, en cuanto al rechazo que puede provocar en buena parte de la ciudadanía española su ideología, es obvio que tiene que ver con dos rasgos que caracterizan a Junts: la convicción independentista presentada como objetivo irrenunciable -común con lo que profesa ERC-, que por lo demás es una convicción legítima en un marco constitucional como el nuestro, *no militante*, como se ha repetido hasta la saciedad. Además, una ideología ultraconservadora en lo social y económico: baste recordar que Junts es heredera de la política de recortes del president Mas, aún más lesiva que la del gobierno Rajoy, una política proseguida por el president Torra. Una estrategia política en la que se acrecienta un filtro supremacista propio de una tradición reaccionaria muy presente en la historia política española y catalana. A quienes, aun siendo conscientes de lo primero, parecían no haber caído en lo segundo, hasta ahora, les toca en suerte hacerse mirar si han sido miopes, fanáticos o partidarios de aquello de que tu mano izquierda ignore lo que hace la derecha. Dicho sea de paso, casi punto por punto se puede repetir esa argumentación crítica respecto a la caracterización ideológica de Vox que, por ejemplo, rechaza de plano el título VIII de la Constitución, practica propaganda electoral supremacista de la “españolidad” y hace apología, además, del régimen de Franco. *Extrema se tangunt*, separatistas y separadores.

Si se me permite la ironía, el caso es que, como advirtiera de Quincey y pregonaran en su día de modo entusiasta Sarkozy y la que fuera su polémica ministra Rachida Dati, hoy recuperada como macronista, se empieza por delinquir y se acaba por no abrazar con entusiasmo la idiosincrasia de la población indígena – lengua, costumbres, etc-, sin duda superior a la que supuestamente tendrían marcada con sello indeleble por su origen los inmigrantes en cuestión, lo que, en buena lógica de tal supremacismo, obliga a expulsarlos lo más lejos posible del paraíso local, *quod erat demonstrandum*. A quienes les flaquee la memoria habrá que recordarles la exigencia de Sarkozy de condicionar el reconocimiento del acceso a la ciudadanía republicana a los inmigrantes que no profesaran *amor a Francia*. Lo más cómico es la impostada indignación posterior del mismo señor Turull, ante la calificación de sus propósitos como xenófobos, supremacistas o racistas: ¿cómo se atreven a tildarnos de xenófobos, supremacistas, a gente de bien como el Sr Torra y todos nosotros?

### **De nuevo, el daño: manipular el debate migratorio**

Como ya he adelantado, lo peor de todo lo sucedido, a mi juicio, es que la precipitación por obtener un acuerdo ha propiciado la enésima repetición de un viejo y conocido daño: volver a convertir el debate migratorio en un arma arrojadiza, partidista. Y es que la principal víctima de esa manipulación no son sólo los inmigrantes, sino nuestro futuro como sociedad plural e inclusiva. El futuro de todos nosotros, vamos.

Cualquiera que tenga una mínima experiencia en la gestión de esas políticas o haya prestado alguna atención a estudios comparados de los diferentes modelos ensayados en los últimos treinta años, sabe de las dificultades de ese desafío. Me

referiré brevemente a algunas, comenzando por las que derivan de dos características del propio fenómeno migratorio, su multidimensionalidad y su carácter global.

La multidimensionalidad de los movimientos migratorios significa que no se puede reducir la inmigración sólo a una cuestión laboral o policial y de orden público, ni sólo demográfica, económica, cultural o identitaria. Como enseñara la escuela de Durkheim, las migraciones son un hecho social total, que incluye todas esas dimensiones y, por tanto, lo hacen inasequible a tratamientos monocausales. Por ejemplo, a políticas centradas sólo en medidas de policía de frontera o de adecuación de mercado de trabajo.

En cuanto al carácter global del fenómeno de la movilidad humana, obliga a entenderlo en una dimensión geopolítica planetaria y revela insuficiente, inadecuado, cualquier modelo de gestión estrictamente estatal-nacional; a fortiori, de ámbito inferior al estatal: por ejemplo, sólo murciano, o catalán. A falta de un acuerdo mundial eficaz (el último intento fueron en 2018 los denominados pactos globales de inmigración y asilo, acordados por la Asamblea General de la ONU en diciembre de ese año y que son Convenios, en sentido jurídico, sino más bien un compendio de recomendaciones de política migratoria y de asilo), lo más aproximado es un acuerdo regional, como el que perseguía la UE y se adoptó al final del semestre de presidencia española del Consejo, pero cuyo contenido (el de sus cinco reglamentos) nos parece decepcionante a muchos de los que trabajamos desde hace decenios sobre estas políticas (como botón de muestra, puede consultarse: [https://www.europapress.es/epsocial/migracion/noticia-ong-condenan-pacto-europeo-migracion-asilo-historicamente-malo-20231220142358.html?utm\\_source=boletin&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=epsocial-1900#google\\_vignette](https://www.europapress.es/epsocial/migracion/noticia-ong-condenan-pacto-europeo-migracion-asilo-historicamente-malo-20231220142358.html?utm_source=boletin&utm_medium=email&utm_campaign=epsocial-1900#google_vignette)).

Pero quiero subrayar algo más, que saben todos los que han estudiado este debate con algo de atención, esto es, que hay otras dos características que hacen aún más compleja la gestión de los movimientos migratorios. Una, propia del fenómeno migratorio y la otra, ajena a él.

La primera es su carácter dinámico: la inmigración es un *proceso*, no un hecho de una pieza, y hay que tratarla como tal, con arreglo a las características de sus diferentes etapas y a la evolución que viven los propios inmigrantes y quienes con ellos interactúan, nosotros, los indígenas. No hay recetas que sirvan de una vez para siempre y para cualquier lugar: los procesos sociales dependen de características de sus agentes - que son muy plurales- y del contexto, es decir, del país y sociedad al que llegan los inmigrantes, lo que supone que no hay recetas universales.

La otra circunstancia es exógena, pero tiene un peso decisivo: se trata de la enorme rentabilidad política de la manipulación partidista del fenómeno migratorio en términos electorales, sobre todo si el discurso político es, como suele, a muy corto plazo (hasta la próxima cita electoral) y simplista, como sucede en todo discurso populista, es decir nada de argumentos complejos, ni de contextualización: blanco o negro. Aquí la izquierda, sobre todo la izquierda que ha gobernado en Europa, debe hacer una profunda autocrítica, porque no se ha atrevido a mantener un discurso universalista e igualitario, que priorice la garantía de derechos humanos y la democracia inclusiva, y afrontar la dificultad que ello supone, una dificultad que empieza por la labor de pedagogía civil que supone explicar la complejidad sin ceder a fáciles estereotipos. Sus spin-doctors han dado por inamovible el tópico de que quien hace un discurso abierto sobre gestión migratoria pierde votos a chorros. Y claro, lo que sucede es que si el marco de discusión sobre la gestión migratoria se construye en términos del más ralo pragmatismo quien

tiene todas las de ganar es el discurso extremista; no ya de la derecha conservadora, sino de la extrema derecha. Eso viene siendo así desde hace decenios y por tanto no deberíamos ahora llevarnos las manos a la cabeza por el avance electoral de fuerzas que propugnan esa visión demagógica y simplista que incide en el manido tópico de que la culpa de lo que nos pasa la tienen *los otros*. La capitulación del supuesto liberal Macron en el vergonzoso episodio de su ley de migración, es la última muestra de la fuerza contaminante de esa estrategia de extrema derecha.

La consecuencia de esas condiciones que acabo de exponer es que la gestión de la política migratoria en cualquier Estado de la Unión Europea se presenta siempre en términos de una tensión entre lo que parece una exigencia de sentido común -la cooperación multinivel de todas las administraciones implicadas, en función de los diferentes momentos del proceso migratorio- y la aparentemente irresistible tentación de todo gobierno que se precie, desde Bruselas a cualquier Ayuntamiento, pasando por Estados y regiones, de utilizar el vector migratorio como una herramienta electoral. De donde la resistencia impenitente de todos los Estados miembros a lo que debería ser una exigencia obvia, la comunitarización de los elementos básicos de la política migratoria, que se queda sólo en el objetivo del control policial de la gestión de fronteras.

Todo ello, por no hablar de la manipulación del denominado pilar internacional de la política migratoria. Porque lo que es de sentido común, esto es, que las políticas migratorias para ser eficaces y también ganar legitimidad, deben integrar la colaboración con los Estados de origen y tránsito de los movimientos migratorios, se convierten en la práctica en instrumentos para obligar a los gobiernos de esos países a aceptar un papel subordinado en las políticas de control de fronteras (tanto de salida como de expulsión de los inmigrantes no deseables), amén de su subordinación a los intereses geoestratégicos y económicos de los Estados que “donan” ayuda, a cambio de que esos gobiernos que la reciben consientan los beneficios unilaterales de las empresas de los países donantes. Esto deviene casi inevitablemente en circuitos de corrupción de las élites, sin que se produzca el efecto *virtuoso* de la gestión de la política migratoria, esto es, que sus beneficios alcancen a todos los actores reales: las sociedades de origen, las de llegada y los propios inmigrantes y sus familias.

Reitero mi opinión: la respuesta a esos planteamientos de política migratoria, que en la práctica se han constituido en el marco hegemónico del debate (también en la opinión pública) no puede, no debe ser, meramente reactiva. La alternativa a esa visión y a esas políticas no debería consistir, en mi opinión, en aquello de lo que se parece presumir, esto es, una mirada “humanista”, que parece primar un cierto paternalismo compatible con la política basada en la prioridad del control de fronteras frente a la “invasión” irregular (que es lo que a mi juicio prima en la gestión propia del ministerio del interior en la primera legislatura de gobierno de coalición). No. Se trata de sostener de modo inequívoco el reconocimiento y garantía de los derechos como prioridad de toda política migratoria, junto a políticas públicas de inclusión de los inmigrantes, (como ha tratado de impulsar el ministerio de inclusión y migraciones, por ejemplo, con la reforma del reglamento de extranjería).

### **...Para tan pocas nueces**

A comienzos de semana y tras las mencionadas entrevistas del presidente del gobierno y el cruce de declaraciones de representantes de ERC y del secretario general de Junts que, en una entrevista en RAC1 el lunes 15 de enero, recurrió de nuevo a la clave de amenaza para el caso de que no se aceptara su modelo de gestión integral de la inmigración (“pues si no, ya se sabe, colorín colorado...”), el periódico *El País* publicó

lo que al parecer es el tenor literal del acuerdo: “Se acuerda una ley orgánica de delegación de competencias y recursos para que Catalunya pueda hacer una gestión integral de la inmigración conforme al artículo 150.2 de la Constitución” (<https://elpais.com/espana/2024-01-16/el-psoe-solo-pacto-un-parrafo-con-junts-sobre-inmigracion-que-no-menciona-las-expulsiones.html>).

Poca novedad: a mi juicio. A falta, claro está, de lo que pueda dar de sí la promesa de una ley orgánica a cuyo texto habrá que esperar para comprobar si hay algún cambio sustancial, la delegación pretendidamente “integral” no parece tal, si se enmarca coherentemente en lo dispuesto en los artículos 149 y 150 de la Constitución y, sobre todo, no parece que añada nada nuevo a lo que está en vigor.

Es sabido que el marco municipal y autonómico son los más adecuados para gestionar cuestiones como la autorización inicial de empleo y, sobre todo, las denominadas políticas de integración (salud, educación, vivienda).

Y a ese respecto, cabe recordar lo que establece el artículo 138 del Estatut de Catalunya, que atribuye a la administración de la Generalitat la competencia exclusiva en materia de primera acogida, desarrollo de las políticas de integración o establecimiento del marco normativo para acogida e integración, así como la autorización e trabajo a los extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en Cataluña. El Estatut subraya asimismo la participación de la Generalitat en las decisiones del Estado sobre políticas de inmigración, “con especial trascendencia para Cataluña y, en particular, la participación preceptiva previa en la determinación del contingente de trabajadores extranjeros”

Parece capital la interpretación que hizo el Tribunal Constitucional en su STC 31/2010, recaída en el recurso presentado por el PP y, concretamente en lo que nos interesa aquí, frente al mencionado artículo 138 del Estatut, por supuesta vulneración de lo dispuesto en el artículo 149.1.2. de la Constitución. El TC validó la constitucionalidad del artículo 138 del Estatut, aunque acotó una posible interpretación contraria a la Constitución al indicar que “es evidente que la inmigración es una materia que ha sido reservada con carácter exclusivo al Estado, de modo que el artículo 138.1 sería claramente inconstitucional si, como parece deducirse de su enunciado, pretendiera atribuir a la Comunidad Autónoma competencias en dicha materia”. Lo que sucede, es que al mismo tiempo el TC validó la constitucionalidad del precepto estatutario sobre la base de que la referencia a la inmigración en el artículo 138.1 del Estatut no se correspondía con la materia exclusiva de competencia del Estado en inmigración fijada en el artículo 149 de la Constitución. “sino con otras materias sobre las que puede asumir competencias la Comunidad Autónoma”. Por ejemplo, las de carácter asistencial y social, esto es, lo relativo a la “integración social y económica de los inmigrantes”, en las que son claves las prestaciones de servicios sociales y las correspondientes políticas públicas (sanidad, educación, asistencia social, vivienda, etc) que son títulos competenciales de las Comunidades Autónomas.

Hablando claro: la delegación supuestamente integral de competencias no puede ir más allá de lo que ya se viene haciendo, de acuerdo con esa interpretación constitucional. Y de acuerdo también con una perspectiva que hay que integrar, la europea, habida cuenta de la competencia multinivel en materia migratoria. Por eso, conviene tener muy en cuenta las recomendaciones de la propia UE sobre políticas e indicadores de integración de la inmigración de la UE, que se pueden encontrar por ejemplo en los principios básicos comunes para las políticas de integración de los inmigrantes en la UE, en diferentes Comunicaciones de la Comisión y del Consejo, y en



declaraciones y acuerdos del Parlamento Europeo que no enumeraré. Todos ellos se basan a su vez en el análisis proporcionado por los informes periódicos publicados en el *Migrant Integration Policy Index (MIPEX)*, y en las numerosas evaluaciones y recomendaciones de la Comisión y del Parlamento europeos, que recomiendan apostar por un apoyo financiero al trabajo de las administraciones municipales y autonómicas en la gestión de la acogida e integración.

En resumidas cuentas, lo que cabe esperar es poco más que lo que ya existe. Y me sitúo en ello en línea con análisis como los expuestos por un reconocido especialista, el profesor Rojo Torrecilla, en una publicación en su blog con el expresivo título *Cataluña. Pacto político en materia de inmigración: los deseos (de algunos) por una parte, la realidad jurídica, por otra*, cuando sostiene que, para juzgar sobre un cambio relevante en las competencias migratorias de la Generalitat, hay que dejar de especular y esperar al texto del proyecto de ley orgánica.

### **Algunas propuestas para una gestión coordinada multinivel de las políticas migratorias**

La prioridad de las administraciones autonómica y municipal en la gestión de las políticas de integración (acogida y presencia) de los inmigrantes ha sido subrayada por la mayoría de los expertos: véanse, por ejemplo, los informes y trabajos de Gemma Pinyol (cfr. por ejemplo su *El marco multinivel de las políticas de inclusión e integración, 2021*, Fundación Begirune, cuaderno 7), o Lorenzo Cachón (cf. *El plan estratégico de ciudadanía e integración 2007-2010*, Anuario CIDOB, 2007).

Precisamente eso, la colaboración de las administraciones europea y estatal con las autonómicas y municipales, se instrumentalizó a través de la puesta en marcha por Ayuntamientos y Comunidades autónomas de planes de gestión de la inmigración (por ejemplo, los planes del País Vasco y la propia Cataluña) y, sobre todo, a partir de la creación en 2005 del Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de los inmigrantes, que luego se subsumió en la iniciativa que puso en marcha el gobierno de Rodríguez Zapatero, el denominado *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010* (PECI), siguiendo las recomendaciones europeas. Un plan que contó con un presupuesto total de 2005 millones de euros, de los que el 75% se destinaba a las partidas de acogida, educación y empleo. En lo que se refiere a las CCAA y ayuntamientos, la financiación aportada desde el PECI se centraba en dos áreas, Acogida e Integración de un lado, y Refuerzo Educativo de otro, y suponía una contribución superior a los 300 millones de euros. La continuidad del PECI y sobre todo, la financiación, fue eliminada por el gobierno de Rajoy como una de sus primeras medidas.

En todo caso, la lección es que conviene desarrollar el marco competencial ya reconocido a las CCAA en materia de acogida e integración, y aún más específicamente reforzar los medios a disposición de los ayuntamientos, que son la Administración en la que recaen las tareas inmediatas en esas materias. Como he dejado dicho, en coincidencia con el profesor Rojo, es posible sostener que eso se pueda llevar a cabo mediante una ley orgánica, pues al fin y al cabo el legislativo tiene competencia para hacerlo, en el marco de la interpretación constitucional.

Otra cosa es que a mí no me parece aconsejable que tal concreción se limite, en su caso, a las competencias de la Generalitat de Cataluña, a diferencia del resto de comunidades autónomas que puedan reivindicar estatutariamente ese marco competencial. Mientras tanto, creo que retomar el PECI y centrar el apoyo en los recursos financieros a disposición de los ayuntamientos sería bastante más eficaz y evitaría que, una vez más, nos enfangáramos en una discusión partidista que trata de



rentabilizar electoralmente los fantasmas sobre la inmigración, en lugar de poner el esfuerzo en contribuir a afrontar de forma multisectorial y multinivel la compleja gestión de la política migratoria.

Termino con la recomendación de que, en lo relativo al ámbito de la gestión municipal de la inmigración se tenga en cuenta que existe un cúmulo de experiencias de buenas prácticas que pueden ser compartidas. Así lo han recordado en un artículo reciente, titulado “Asylum and Immigration: a positive alternative Policy”, la política del SPD, Gesine Schwan y Robin Wilson, asesor del Consejo de Europa sobre política intercultural y editor de *Social Europe* (<https://www.socialeurope.eu/asylum-and-migration-a-positive-alternative-policy>). Schwan y Wilson, basándose en el principio de orientar la gestión migratoria en términos del mutuo beneficio, esto es, en la creación y desarrollo de intereses comunes a todas las partes que intervienen en el proceso migratorio (las sociedades de origen, los inmigrantes como actores protagonistas y también las sociedades de recepción, tal y como ha sostenido a lo largo de su obra un experto de referencia internacional, Sami Naïr), postulan entre otras cosas la creación de un **"Fondo Europeo para el Desarrollo y la Integración Municipales"**, y la extensión de las buenas prácticas de políticas interculturales municipales, que viene realizando la red de ciudades interculturales (ICC). Una red impulsada por el Consejo de Europa desde 2007 y que agrupa a más de 160 ayuntamientos europeos, para compartir buenas prácticas en la gestión inclusiva de la diversidad cultural que tiene como uno de sus factores decisivos la creciente presencia de inmigrantes asentados entre nosotros ([https://migrant-integration.ec.europa.eu/integration-practice/intercultural-cities\\_en](https://migrant-integration.ec.europa.eu/integration-practice/intercultural-cities_en)) y que tiene una red española (<https://www.coe.int/fr/web/interculturalcities/spain>).

Iniciativas como, por ejemplo, la *estrategia anti-rumores*, puesta a punto desde el Ayuntamiento de Barcelona (<https://www.coe.int/en/web/interculturalcities/anti-rumours>), o la Carta Empresarial del Ayuntamiento de Oslo (OXLO, 2013), que ofrece buenas prácticas que muestren cómo la diversidad es una oportunidad para los negocios, como la *ICC rating Diversity business* (<https://www.coe.int/en/web/interculturalcities/-/oxlo-business-charter-making-migrants-visible-as-a-resource-for-business-and-economic-growth>), o las propuestas de la Declaración de Lisboa de 2017 sobre políticas municipales para la integración inclusiva de los inmigrantes y la gestión de la diversidad. Otras prácticas relevantes son las relativas al desarrollo de procesos participativos (de los inmigrantes en la administración municipal, pero también de los ciudadanos y de los ayuntamientos en la gestión de la acogida y de las políticas de inclusión). Se ha avanzado no poco también en la formulación de planes municipales (y también autonómicos) de integración en sentido inclusivo, aunque ha de reconocerse que también se han producido retrocesos. Pero la conclusión, insisto, es la necesidad de apoyar financieramente el esfuerzo de los Ayuntamientos y reforzar la cooperación de las administraciones.

---

El presente artículo es una versión ampliada de los publicados en *Noticias Obreras* (14 de enero de 2024) e *Infolibre* (20 de enero de 2024).