

IP 15/10

**Informe Previo sobre el Anteproyecto de Ley
de integración de los Inmigrantes en la
sociedad de Castilla y León**

Fecha de aprobación:
Pleno 29 de junio de 2010



Informe Previo sobre el Anteproyecto de Ley de Integración de los inmigrantes en la sociedad de Castilla y León

Con fecha 25 de mayo de 2010 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Castilla y León solicitud de Informe Previo sobre el Anteproyecto de Ley de Integración de los Inmigrantes en la Sociedad de Castilla y León.

A la solicitud realizada por la Consejería de Interior y Justicia de la Junta de Castilla y León se acompaña el Borrador de Anteproyecto de Ley sobre el que se solicita Informe y la documentación que ha servido para su realización.

No alegándose por la solicitante razones de urgencia, procede la tramitación ordinaria prevista en el artículo 35 del Decreto 2/1992, de 16 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del CES.

La elaboración del Informe Previo fue encomendada a la Comisión de Trabajo de Calidad de Vida y Protección Social, que lo analizó en su sesión del día 2 de junio de 2010, siendo posteriormente remitido a la Comisión Permanente que, después de su deliberación en la reunión del 17 de junio de 2010 acordó elevarlo al Pleno del CES que aprobó el Informe en sesión de 29 de junio de 2010.

I. Antecedentes

a) Internacionales:

- Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948 en París, que recoge los Derechos Humanos considerados básicos.



- Convención Europea de Derechos Humanos, adoptada por el Consejo de Europa en 1950 y en vigor desde 1953, ratificada por España el 23 de septiembre de 1979, que tiene por objeto proteger los Derechos Humanos y las libertades fundamentales.
- Declaración sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial realizada por la ONU para unificar criterios y establecer normas que protejan y garanticen la no discriminación por raza, color y origen, ratificada por la Asamblea General el 21 de diciembre de 1965.
- Declaración sobre el asilo territorial adoptada por la Asamblea General de la ONU en su Resolución 2312 (XXII), de 14 de diciembre de 1967.
- Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones proclamada por la Asamblea General de la ONU el 25 de noviembre de 1981 (Resolución 36/55).
- Declaración sobre los Derechos Humanos de los individuos que no son nacionales del país en que viven, adoptada por la Asamblea General de la ONU en su resolución 40/144, de 13 de diciembre de 1985.
- Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas o lingüísticas aprobada por la Asamblea General de la ONU en su resolución 47/135 de 18 de diciembre de 1992.

b) De la Unión Europea:

- Reglamento (CE) 1932/2006 del Consejo, de 21 de diciembre de 2006, por el que se modifica el Reglamento (CE) 539/2001 por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación.



- Directiva 2000/43/CE, del Consejo, de 29 de junio relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico.
- Directiva 2001/40/CE del Consejo, de 28 de mayo, sobre el reconocimiento mutuo de decisiones de expulsión de ciudadanos de terceros países, para establecer una cooperación entre los Estados Miembros en materia de expulsión de los nacionales de terceros países.
- Directiva 2002/90/CE del Consejo, de 28 de noviembre por la que se define la ayuda a la entrada, a la circulación y a las estancias irregulares.
- Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre sobre el derecho a la reagrupación familiar.
- Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración.
- Directiva 2003/109/CE, del Consejo, de 25 de noviembre, relativa al Estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración.
- Directiva 2003/110/CE, del Consejo, de 25 de noviembre, sobre la asistencia en casos de tránsito a efectos de repatriación o alejamiento por vía aérea.
- Directiva 2004/81/CE, del Consejo, de 29 de abril, relativa a la expedición de un permiso de residencia a nacionales de terceros países que sean víctimas de la trata de seres humanos o hayan sido objeto de una acción de ayuda a la inmigración ilegal que cooperen con las autoridades competentes.
- Directiva 2004/82/CE, del Consejo, de 29 de abril, sobre la obligación de los transportistas de comunicar los datos de las personas transportadas.
- Directiva 2004/114/CE, del Consejo, de 13 de diciembre, relativa a los requisitos de admisión de los nacionales de terceros países a efectos de estudios, intercambio de alumnos, prácticas no remuneradas o servicios de voluntariado.
- Directiva 2005/71/CE, del Consejo, de 12 de octubre, relativa a un procedimiento específico de admisión de los nacionales de terceros países a efectos de investigación científica.



- Directiva 2008/115/CE, del Parlamento Europeo y el Consejo, de 16 de diciembre, relativa a las normas y procedimientos en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación de estancia ilegal.
- Directiva 2009/50/CE, del Consejo, de 25 de mayo, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado.
- Directiva 2009/52/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio, por la que se establecen normas mínimas sobre las sanciones y medidas aplicables a los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular.
- Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, de 1 de septiembre de 2005, sobre el Programa Común para la Integración - Marco para la Integración de los nacionales de terceros países en la UE -.

c) Estatales:

- Constitución Española de 1978, especialmente, *el artículo 13* que establece “*Los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente Título (Título I sobre derechos y deberes fundamentales) en los términos que establezcan los tratados y la ley*” y *el artículo 149.1.2º* que determina la competencia exclusiva del Estado en materia de “*Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo*”. También el artículo 148.1.3ª.17ª.20ª.21ª y el artículo 149. 1.7ª de la Carta Magna guardan relación con el objeto del Anteproyecto de Ley.
- Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.
- Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Según la *Exposición de Motivos de la Ley*



Orgánica 8/2000, la reforma vino motivada por la necesidad de contar en su momento con una mejor regulación en determinados aspectos en los que la realidad del fenómeno migratorio superó las previsiones de la primera Ley Orgánica, al tiempo que adecuar nuestra normativa a compromisos internacionales asumidos por España.

- Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, de Medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros. Modificó determinados preceptos del *Título III* de la LO 4/2000 (*“De las infracciones en materia de extranjería y su régimen sancionador”*), en concreto los artículos 57 sobre *Expulsión del territorio*, 61 sobre *Medidas cautelares* y 62 sobre *Ingreso en centros de internamiento*.
- Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre. Tal y como aparece en su Exposición de motivos, la reforma tuvo su origen en la necesidad de adaptar la legislación a los continuos cambios del fenómeno migratorio. Esto es, en un incremento en el número de residentes extranjeros en España y en *“un cambio en las formas en las que se produce el hecho inmigratorio del que nuestro país es receptor”*. Además de las circunstancias anteriores se revisaron diversos aspectos de la legislación con el fin de adaptar la normativa de extranjería e inmigración a las decisiones tomadas en la Unión Europea y de incorporar algunas consideraciones técnicas efectuadas por el Tribunal Supremo.
- Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, que constituye la última reforma de la LO 4/2000, según señala la propia Exposición de Motivos.
- Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (modificado por los Reales Decretos 1019/2006, de 8 septiembre; 240/2007, de 16 febrero y 1162/2009, de 10 julio).
- 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.



- Real Decreto-Ley 4/2008, de 19 de septiembre sobre abono acumulado y de forma anticipada de la prestación contributiva por desempleo a trabajadores extranjeros no comunitarios que retornen voluntariamente a sus países de origen.
- Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria. Incorpora al Ordenamiento jurídico español las siguientes Directivas:
 - Directiva 2003/86/CE, del Consejo, de 22 de septiembre, sobre el derecho de reagrupación familiar relativo a los refugiados;
 - Directiva 2004/83/CE, del Consejo, de 29 de abril, por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida;
 - Directiva 2005/85/CE, del Consejo, de 1 de diciembre, sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado.
- Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2009-2012 dirigido a potenciar la cohesión social a partir de la igualdad de derechos y deberes, la igualdad de oportunidades y el respeto a la diversidad.

d) De Castilla y León:

- Nuestro Estatuto de Autonomía (cuya reforma se aprobó por Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre) en su artículo 10.1, establece que *“los derechos que el presente Estatuto reconoce a los ciudadanos de Castilla y León se extenderán a los extranjeros con vecindad administrativa en la Comunidad en los términos que establezcan las leyes que los desarrollen”*. Por su parte, el artículo 10.2 dispone *“Los poderes públicos de la Comunidad promoverán la*



integración social, económica, laboral y cultural de los inmigrantes en la sociedad de Castilla y León”, y en su artículo 16 regula los principios rectores de las políticas públicas y dispone que los poderes públicos de Castilla y León deben promover y adoptar las medidas necesarias para garantizar la plena eficacia de, entre otros objetivos, “la no discriminación y el respeto a la diversidad de los distintos colectivos étnicos, culturales y religiosos presentes en Castilla y León”.

El fundamento competencial se encuentra en el artículo 70.1.12º que establece que corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de “*Régimen de acogida e integración económica, social y cultural de los inmigrantes*”. Añade además que “*La Junta de Castilla y León colaborará con el Gobierno de España en todo lo relativo a políticas de inmigración, en el ámbito de sus respectivas competencias*”.

Como antecedentes específicos de esta materia en nuestra Comunidad deben destacarse, fundamentalmente, los siguientes:

- Ley 9/2006, de 10 de octubre, de normas reguladoras de Cooperación al Desarrollo de Castilla y León.
- Decreto 35/2005, de 12 mayo, por el que se crea la Comisión Interconsejerías para la inmigración. Tal Comisión tiene el carácter de órgano colegiado de seguimiento y asesoramiento de las actuaciones que lleva a cabo la Junta de Castilla y León en materia de inmigración, adscrito a la Consejería con atribuciones en la competencia en materia de coordinación de la política migratoria.
- Decreto 89/2005, de 24 noviembre, por el que se crea y regula el Foro Regional para la Integración Social de los inmigrantes. Tal foro es un órgano colegiado adscrito en su momento a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial (actualmente, la adscripción es a la Consejería de Interior y Justicia) de información y participación de los Agentes Sociales e

Instituciones implicadas en la inmigración dentro del ámbito competencial que corresponde a la Comunidad de Castilla y León.

- Decreto 71/2006, de 19 octubre, por el que se crea y regula el Observatorio Permanente de la Inmigración en Castilla y León, órgano colegiado permanente de información, seguimiento y análisis de la realidad del fenómeno migratorio y su repercusión en la sociedad castellana y leonesa.
- Decreto 2/2007, de 2 de julio de Reestructuración de Consejerías de Castilla y León, que afecta a la organización de las actuaciones y medidas en pro de la integración social y laboral de personas inmigrantes.
- Orden de la Consejería de Educación /171/2009, de 2 febrero. Establece las bases reguladoras de las ayudas cofinanciadas por el Ministerio de Trabajo e Inmigración, dirigidas a municipios mayores de 10.000 habitantes para la realización de actuaciones de interés educativo con el alumnado inmigrante.
- Orden de la Consejería de Interior y Justicia /420/2009, de 20 febrero. Aprueba las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a entidades locales y entidades privadas sin ánimo de lucro, en materia de inmigración, de la Consejería de Interior y Justicia.
- Orden de la Consejería de Economía y Empleo /1078/2009, de 14 mayo, por la que se establecen las Bases Reguladoras de las subvenciones del Programa de orientación, formación e inserción profesional dirigido a inmigrantes.
- Orden de la Consejería de Economía y Empleo /1094/2009, de 19 mayo, por la que se establecen las Bases reguladoras de las subvenciones destinadas a Entidades Locales del Programa de Formación profesional dirigido a inmigrantes.
- Plan de Atención al Alumnado extranjero y de minorías, aprobado por Orden de la Consejería de Educación de 29 de diciembre de 2004, contempla, entre otras, medidas de integración inicial, social y lingüística.



- Convenio de Colaboración suscrito el 26 de agosto de 2005, entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y la Comunidad Autónoma de Castilla y León para el desarrollo de actuaciones de acogida e integración de personas inmigrantes así como de refuerzo educativo; prorrogado sucesivamente para los años 2006, 2007, 2008 y 2009 en virtud de Protocolos específicos.
- El Plan Integral de Inmigración de Castilla y León para el período 2005-2009, que se propone el desarrollo de actuaciones integrales dirigidas a los inmigrantes.
- El II Plan Integral de Inmigración de Castilla y León, para el período 2010/2013, actualmente en elaboración, que responde a la necesidad de continuar desarrollando una política que de respuesta a las necesidades de la ciudadanía que reside en el territorio de Castilla y León, con independencia de sus lugares de origen, fomentando el pleno ejercicio de los derechos de todos los ciudadanos.
- La Agenda para la Población de Castilla y León 2010/2020, aprobada por Acuerdo 44/2010, de 14 de mayo, porque establece el principio de que las políticas de población deben ser, asimismo, políticas para los inmigrantes y emigrantes, como medio de asentar políticas de integración social en el caso de los inmigrantes y de retorno en el de los emigrantes.

e) De otras Comunidades Autónomas:

Existe numerosa normativa de Comunidades autónomas relativa a integración de los inmigrantes, pero con rango de ley y con el carácter transversal del Anteproyecto que se presenta a Informe, cabe destacar, únicamente, la *Ley 15/2008, de 5 de diciembre, de Integración de las Personas Inmigrantes en la Comunidad Valenciana*, de la que existe, además, un *Reglamento en desarrollo de la misma, aprobado por Decreto 93/2009, de 10 de julio*.

A nivel de planificación en la materia, cabe destacar los siguientes Planes existentes en varias Comunidades Autónomas:



- Plan Integral para la Convivencia Intercultural 2008/2011, de la Comunidad Autónoma de Aragón.
- Plan Gallego de Ciudadanía e Integración 2008/2011, de la Comunidad Autónoma de Galicia.
- Plan Director de Inmigración y Convivencia 2008/2011, de la Comunidad Valenciana.
- Plan de Integración 2009/2012, de la Comunidad Autónoma de Madrid.
- II Plan Integral de Inmigración 2009/2012, de la Comunidad Autónoma de la Rioja.

f) Otros antecedentes:

- Informe a Iniciativa Propia del CES de Castilla y León 2/2002, sobre Población Inmigrante en Castilla y León.
- Informe a Iniciativa Propia del CES de Castilla y León 1/2006, sobre la Inmigración en Castilla y León tras los procesos de regularización: aspectos poblacionales y jurídicos.

Asimismo deben mencionarse normas no específicas de la materia de inmigración, pero que tienen incidencia en la regulación del Anteproyecto dado el carácter transversal del mismo, entre otras:

- Ley 12/2002, de 11 de julio, de Patrimonio Cultural de Castilla y León.
- Ley 14/2002, de 25 de julio de Promoción, Atención y Protección a la Infancia en Castilla y León.
- Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres en Castilla y León.
- Ley 1/2006, de 6 de abril, de Mediación familiar de Castilla y León.
- Ley 3/2006, de 25 de mayo, de Creación del Instituto de la Juventud de Castilla y León.

- Ley 1/2007, de 7 de marzo, de Normas Regulatoras de las Medidas de Apoyo a las Familias de Castilla y León.
- Ley 4/2007, de 28 de marzo, de Protección Ciudadana de Castilla y León.

g) Del Diálogo Social:

- Acuerdo para la integración social y laboral de la población inmigrante de Castilla y León 2003-2005, firmado el 5 de noviembre de 2002, supuso el primer paso en esta materia de integración de la población extranjera, a través de la integración laboral como el modo más eficaz de conseguir la plena integración.
- Acuerdo para la integración social y laboral de la población inmigrante de Castilla y León para el período 2006-2009, firmado entre la Junta de Castilla y León y los agentes económicos y sociales, como medida de desarrollo del objetivo específico de “facilitar el acceso de los inmigrantes al empleo así como su plena integración social y laboral” fijado dentro del Área de Empleo del ya mencionado Plan de Inmigración.
- Acuerdo del Consejo del Diálogo Social de Castilla y León para la integración social y laboral de los inmigrantes de Castilla y León, 2010-2013, suscrito el 6 de mayo de 2010, que ha servido de impulso del II Plan Integral de Inmigración.

h) Trámite de audiencia:

En este trámite se recogieron las aportaciones surgidas en el proceso de participación que contó con las entidades locales de la Comunidad, las entidades que trabajan más directamente con la inmigración, las asociaciones de inmigrantes, las cámaras de comercio, las organizaciones empresariales y sindicales, las asociaciones de mujeres, el Consejo de la Juventud, las entidades de cooperación al desarrollo, los



colegios profesionales, las Universidades de Castilla y León y otras asociaciones y entidades de carácter cultural, religioso o social.

A partir de la información recibida se elaboró un informe para una mejor valoración y aprovechamiento de las alegaciones, propuestas y sugerencias.

También se llevaron a cabo entrevistas con los principales agentes relacionados con la inmigración en la Comunidad, entre los que la Memoria del Anteproyecto destaca Universidades de Valladolid, Burgos, León y Salamanca, Diputación de Valladolid, Ayuntamiento de Burgos, UGT, ACCEM, CC.OO., ASAIN; Unión de Campesinos COAG, ASAJA, CECAL, FRMP y Fundación de la Lengua.

El 26 de mayo de 2009, se celebró el Foro Regional de Integración de los Inmigrantes, regulado en el Decreto 89/2005, de 24 de noviembre.

II. Estructura del Anteproyecto

El Anteproyecto de Ley que se informa se estructura en un Título Preliminar y otros tres Títulos, con un total de 47 artículos; una Disposición Derogatoria y tres Disposiciones Finales, todo ello precedido de una Exposición de Motivos.

El **Título Preliminar** sobre "*Disposiciones Generales*" (artículos 1 al 3), regula el ámbito objetivo y subjetivo de la ley y los Principios rectores que han de regir las actuaciones de los poderes públicos de la Comunidad de Castilla y León en materia de integración de inmigrantes.

El **Título I** sobre "*Desarrollo de los derechos y deberes de los inmigrantes*" (artículos 4 a 32), se estructura a su vez en dos capítulos.

El **Capítulo I** versa sobre "*Derechos de los inmigrantes*" (artículos 5 a 22), y a su vez se divide en una **Sección I** relativa a "*Derechos de participación en los asuntos*



públicos”, Sección II sobre “Derecho a una buena Administración”, Sección III sobre “Derechos sociales” y Sección IV referente a “Derechos culturales”.

El *Capítulo II* se refiere a “*Deberes de los inmigrantes*” (artículos 23 a 32), dedicando un artículo a cada uno de estos deberes: respeto a las leyes y reglamentos, contribución al sostenimiento del gasto público, uso responsable y solidario de los bienes y servicios públicos, conocer la lengua castellana, de escolarización, en materia laboral, respeto a la cultura de la sociedad de acogida, respeto al medio ambiente y a los recursos naturales, colaboración en situaciones de emergencia y catástrofe y respeto al patrimonio cultural.

El **Título II** hace referencia a “*Instrumentos de Integración*” (artículos 33 a 40) por los que los poderes públicos de la Comunidad promoverán la integración económica, social y cultural de los inmigrantes en la sociedad castellana y leonesa.

El **Título III** regula a los “*Órganos de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León competentes en la política de inmigración*” (artículos 41 a 47).

Por último se recoge una **Disposición Derogatoria** genérica (sin derogaciones expresas) y tres **Disposiciones Finales** sobre “*Habilitación competencial*”, “*Habilitación para el desarrollo normativo*” y “*Entrada en vigor*”.

III. Observaciones Generales

Primera.- Según se recoge en la *Exposición de Motivos* del Anteproyecto de Ley que se informa, aunque el reconocimiento de igualdad de todos los españoles ante la Ley (consagrado en el artículo 14 de la *Constitución Española*) debería servir por sí mismo para evitar todo tipo de discriminación de cualquier persona que viva, trabaje o transite por nuestro país, la complejidad de la realidad obliga al reconocimiento expreso de determinados derechos de algunos colectivos con mayores



dificultades para ver satisfechos sus derechos y respetadas sus libertades, entendiéndose que tal problemática es sufrida por los inmigrantes.

Esta constatación de la realidad es la que, según la citada Exposición de Motivos llevó al legislador estatal a dictar las sucesivas Leyes Orgánicas relativas a derechos y libertades de los extranjeros en nuestro país, aunque considera el CES que esta razón es la que también justifica que las Comunidades Autónomas dentro de sus competencias hayan ido elaborando su propia normativa en relación a esta materia, y principalmente en lo que se refiere a la integración en todas sus facetas - económica, social, laboral, educativa- de los inmigrantes.

En este sentido, ya desde antes de la elaboración del Anteproyecto que se informa, Castilla y León (al igual que el resto de Comunidades Autónomas) había promulgado numerosas normas relativas a la integración de inmigrantes, tal y como se cita en el apartado relativo a Antecedentes del presente Informe Previo.

Segunda.- El Estatuto de Autonomía de Castilla y León en su *artículo 10.1*, establece que *“los derechos que el presente Estatuto reconoce a los ciudadanos de Castilla y León se extenderán a los extranjeros con vecindad administrativa en la Comunidad en los términos que establezcan las leyes que los desarrollen”*, mientras que en su *artículo 10.2* establece que *“Los poderes públicos de la Comunidad promoverán la integración social, económica, laboral y cultural de los inmigrantes en la sociedad de Castilla y León”* y el *artículo 70.1.12º* establece la competencia exclusiva de la Comunidad en materia de *“Régimen de acogida e integración económica, social y cultural de los inmigrantes”*.

Tercera.- El Anteproyecto de Ley que se informa viene a desarrollar la previsión contenida en el *artículo 10 de nuestro Estatuto de Autonomía*, puesto que tiene por objeto, según lo expresado en el *artículo 1* del texto informado *“regular la aplicación efectiva de los derechos y deberes de los inmigrantes con vecindad administrativa en la Comunidad de Castilla y León, en el ámbito de competencias de*



ésta, así como formular los instrumentos por los que los poderes públicos de la Comunidad promoverán su integración económica, social y cultural en la sociedad de Castilla y León” en base al Título competencial contenido en el mencionado artículo 70.1.12º de nuestra norma estatutaria.

Cuarta.- El Anteproyecto de Ley recoge los instrumentos para lograr la integración de los inmigrantes: un *plan estratégico plurianual de inmigración*, como marco de programas, directrices y líneas de actuación, así como otros planes o programas a iniciativa de provincias y municipios, convenios con instituciones públicas o privadas con agentes económicos y sociales, con asociaciones, etc., cursos de lengua castellana o ayudas para la mejora de las condiciones de vida.

La principal de estas posibilidades de actuación es el *II Plan Integral de Inmigración, para el periodo 2010-2013*, que corresponde aprobar a la Junta de Castilla y León conforme establece el *artículo 33* del Anteproyecto que es el instrumento operativo de actuación. En él se fijan objetivos, se diseña el marco de colaboración y se citan los principales agentes implicados, concretándose áreas de actuación (empleo, salud, educación y vivienda) y se prevén actuaciones concretas.

IV. Observaciones Particulares

Primera.- Comenzando por el ámbito subjetivo de aplicación del Anteproyecto que se informa, el *artículo 2.1* en su *párrafo primero* establece el concepto de inmigrantes “*a los efectos de la ley*”, refiriéndose a “*las personas que no teniendo la ciudadanía europea migren a la Comunidad de Castilla y León y adquieran en ella la vecindad administrativa*”.

A juicio del Consejo, resultaría recomendable que la mención a la *ciudadanía europea* se sustituyera por la de *ciudadanía de la Unión*, por parecer este último concepto más adecuado técnicamente, en la medida en que es el concepto utilizado por el *Tratado de la Unión Europea* en su *artículo 9* y por el *Tratado de*



Funcionamiento de la Unión Europea en su artículo 20 (antiguo Tratado constitutivo de la Comunidad Europea), en las versiones de ambos Tratados constitutivos resultantes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.

Segunda.- Continuando con el ámbito subjetivo, el mismo *artículo 2.1* en su *párrafo segundo* dispone *“Las medidas contenidas en los planes o programas que se aprueben en desarrollo de esta Ley podrán extenderse, por acuerdo de la Junta de Castilla y León, a personas en quienes no concurren las circunstancias señaladas en el párrafo anterior”.*

Esta posibilidad plantea dudas al CES, puesto que podría dar lugar de manera indirecta a una extensión subjetiva del ámbito de aplicación de la norma, extensión que podría resultar injustificada, en la medida en que las competencias de la Comunidad sólo alcanzarían a los extranjeros tal y como aparecen definidos en el ya expuesto *artículo 2.1 párrafo primero* del Anteproyecto, según lo dispuesto en el *artículo 10.1 de nuestro Estatuto de Autonomía* y, además, podría crearse una situación de inseguridad jurídica al no definir claramente el ámbito de aplicación.

Tercera.- Para finalizar con el ámbito subjetivo, el CES no considera totalmente apropiado el *párrafo tercero del artículo 2.1* que prescribe *“La presente ley se aplicará a los nacionales de los países miembros de la Unión europea y a quienes sea de aplicación el régimen comunitario, que tengan vecindad administrativa en Castilla y León, en aquellos aspectos que pudieran ser más favorables para su integración en la sociedad de Castilla y León”*, posibilidad (la de incluir a los extranjeros comunitarios dentro del ámbito de aplicación de una Ley relativa a integración de inmigrantes en nuestra Comunidad) que pudiera sostenerse en base a una interpretación puramente literal del precitado *artículo 10.1* de nuestro *Estatuto de Autonomía*, pero considera el CES que el *punto 1* del Anteproyecto debería conectarse plenamente con las competencias que en este supuesto ostenta el Estado.

El Consejo considera además, que la introducción de la previsión del citado *artículo 2.1 tercer párrafo* en el Anteproyecto podría suponer, hasta cierto punto, una



desnaturalización de la norma, en la medida en que esta tiene por destinatarios a los extranjeros no comunitarios siendo sus necesidades y situación sustancialmente distintas a las de los extranjeros comunitarios.

Además, y siguiendo con este razonamiento, esta Institución considera que dicha previsión gozaría de escasa aplicabilidad práctica, puesto que resulta muy difícil concebir algún supuesto en el que lo prescrito en la ley pudiera ser *más favorable* que la regulación específicamente dirigida a extranjeros comunitarios.

Cuarta.- En relación a los *Principios rectores del artículo 3*, dado el carácter transversal que el Anteproyecto que se informa debe tener sobre toda la actividad de la Administración, el CES propone la siguiente redacción del primer párrafo del citado artículo, modificando la parte final, con el objeto de remarcar la transversalidad que debe tener la norma: *“Los poderes públicos de la Comunidad de Castilla y León...ajustarán toda su actuación, cuando esté relacionada con la materia de integración de inmigrantes a los siguientes principios:...”*.

Por otra parte, el CES considera necesario que en el *apartado g* de este *artículo 3*, se indique que son los poderes públicos quienes han de *“Promover el respeto de los inmigrantes a la sociedad castellano y leonesa y sus costumbres”*, por lo que proponemos esta redacción alternativa al texto que se informa.

Quinta.- El Consejo valora favorablemente la regulación que se ha efectuado del *derecho a integrarse en la sociedad castellana y leonesa (artículo 5)*, en la medida en que se recogen adecuadamente las dos facetas o direcciones de la integración: la que supone el derecho de la persona inmigrante de integrarse en la sociedad de acogida cumpliendo sus deberes y la que supone un mandato dirigido a los poderes públicos en orden a desarrollar medidas (todos los *instrumentos de integración* que se recogen en el *Título II* del Anteproyecto, *artículos 33 a 40*) para que dicha integración pueda tener lugar de manera efectiva.

Sexta.- En similares términos a los que se exponen en la Observación anterior, también realiza el CES una valoración favorable de uno de los medios para que dicha



integración tenga lugar como es el *derecho a conocer la lengua oficial* del artículo 6, en cuanto que también se recogen las dos direcciones en relación a este aspecto, la de la necesaria voluntad previa de la persona inmigrante de conocer el castellano y la del mandato dirigido a los poderes públicos para que procuren su conocimiento y aprendizaje (*artículo 35 Cursos de la lengua castellana*).

Séptima.- El *derecho a la información*, al que se refiere el artículo 9 del Anteproyecto, para un colectivo como es el de los inmigrantes, es esencial a la hora de alcanzar la igualdad efectiva, pues su dificultad con el idioma (en muchos casos) y el desconocimiento del sistema de la Administración Pública, les sitúa en una situación de desventaja frente a los nacionales.

El CES cree que para garantizar la información “*suficiente, veraz y adecuada*” a que se refiere el Anteproyecto, deberían extenderse servicios de atención al inmigrante, a modo del sistema de “*ventanilla única*”, de forma que se informara y realizaran las primeras gestiones de tramitación de sus solicitudes y demandas.

Las campañas de información resultan necesarias para asegurar que estas personas conozcan no sólo sus derechos y deberes, sino también el modo de hacerlos efectivos, solicitando servicios y ayudas, planteando quejas, e interponiendo recursos.

Octava.- El Consejo estima oportuno que en el artículo 13 referido al *derecho a la educación*, se introduzca un punto que haga referencia a la implantación por los poderes públicos de la Comunidad de medidas específicamente dirigidas a combatir el absentismo escolar entre la población inmigrante.

Por otra parte, y con el fin de favorecer la integración de la población inmigrante y la promoción del respeto a la diversidad cultural, esta Institución considera necesario que en los distintos niveles educativos se introduzcan de manera efectiva contenidos de educación intercultural (tal y como prevé el propio Anteproyecto), que sirvan para realizar una educación al alcance de estos alumnos, con especiales dificultades por sus diversos orígenes, lo que también requiere un

esfuerzo adicional de preparación del profesorado, que imparte la enseñanza a un alumnado tan diverso.

Novena.- En relación al *derecho a recibir ayudas para el acceso a una vivienda* del *artículo 18* parece conveniente, a juicio de esta Institución, mencionar expresamente la difusión de medidas de información y difusión por los poderes públicos de la Comunidad acerca de las posibles ayudas disponibles para poder acceder a una vivienda en régimen de propiedad o alquiler.

Décima.- El *artículo 19* del Anteproyecto, se refiere al *derecho de reagrupación familiar* que, siempre en el marco de la *Ley Orgánica 4/2000*, ha de favorecerse desde los poderes públicos por razones humanitarias y de plena convivencia de las personas en la unidad familiar que agrupa a todos los miembros de la misma.

El CES valora favorablemente el apoyo desde los poderes públicos para la aplicación efectiva de este derecho, que puede contribuir también a disminuir situaciones de riesgo y exclusión.

Undécima.- El CES considera necesario que el *deber de conocer la lengua castellana* establecido en el *artículo 26*, se articule en el marco del derecho a conocer la *lengua oficial* recogido en el *artículo 6*, referido tanto a las Administraciones como a las empresas y a los ciudadanos.

Duodécima.- El *artículo 29* del Anteproyecto sobre *Deber de respeto a la cultura de la sociedad de acogida* prescribe: *“Las personas inmigrantes ejercerán sus derechos y cumplirán los deberes reconocidos en esta ley respetando la cultura de la sociedad de acogida, en relación al principio de reciprocidad”*.

El CES considera inadecuado hacer depender el respeto a la cultura de la sociedad de acogida del principio de reciprocidad, puesto que parece evidente que la única medida para determinar el respeto a la sociedad castellana y leonesa y a sus valores culturales por las personas inmigrantes debe de ser el principio de legalidad.



Decimotercera.- En lo que se refiere a la elaboración de *Planes y Programas* (*artículo 33*) dirigidos a *“la consecución de la plena integración económica, social y cultural de la población inmigrante a que se extiende el ámbito subjetivo de la Ley”*, el Consejo consideraría conveniente, en aras de una mejor consecución de lo objetivos que fija el anteproyecto, que al igual que para la Administración de la Comunidad de Castilla y León, se establezca la obligatoriedad en la aprobación de planes y programas para los municipios a partir de una cierta cifra de población (por ejemplo, 20.000 habitantes) y para las Diputaciones Provinciales, siempre que en esas entidades exista una proporción razonable de población inmigrante.

También expone el CES la necesidad de la coordinación entre todas las Administraciones Públicas con el objeto de conseguir la mayor consonancia posible entre todos los Programas y Planes (tal y como recoge expresamente el Anteproyecto en el *artículo 47* sobre *Coordinación de las actividades de las entidades locales*).

Decimocuarta.- En el *punto 3* de este *artículo 33*, se establece un *“contenido mínimo”*, de los planes y programas a que se refiere el mismo. El CES entiende que debería completarse ese contenido mínimo con una mención a procurar el acceso a los servicios sanitarios y sociales.

Siguiendo con estos Planes y Programas, y por lo que se refiere a los aspectos que para la elaboración de los mismos deben ser tenidos especialmente en cuenta por las Administraciones Públicas, esta Institución considera que en cuanto al aspecto de *la situación de las personas menores de edad y su escolarización* debería mencionarse la necesidad de que en relación a este aspecto se introduzcan acciones que garanticen la plena escolarización de estos menores.

Además, según este Consejo, todos los Planes y Programas deberían considerar especialmente la introducción de acciones para evitar actitudes de racismo y xenofobia a través de la promoción de valores como la tolerancia y el respeto a la diversidad.



Decimoquinta.- El artículo 34 del Anteproyecto hace alusión a que los poderes públicos de Castilla y León promoverán la suscripción de Acuerdos y Convenios con Instituciones públicas o privadas, agentes económicos, Asociaciones y Fundaciones. El CES considera necesario que se haga referencia también a los agentes sociales.

Decimosexta.- El CES considera que, en el *artículo 39* sobre *Mediación Intercultural* sería conveniente que se añadiera un nuevo *apartado 4º* en relación a la formación de mediadores interculturales, pudiendo quedar redactado de la siguiente forma: “*Los poderes públicos de Castilla y León promoverán la formación especializada de mediadores interculturales con el fin de que actúen en favor de la integración de las personas inmigrantes en la Comunidad*”.

Decimoséptima.- El *artículo 40* del Anteproyecto sobre *Codesarrollo* establece que los poderes públicos de Castilla y León fomentarán la cooperación con los países de origen en vías de desarrollo de los inmigrantes, lo cual es valorado como acertado por el CES, aunque conviene destacar la necesidad real de que todas estas actuaciones se desarrollen dentro del marco de la normativa general en la materia.

Decimooctava.- El Consejo considera de gran importancia la labor que deban seguir desempeñando tanto el *Foro regional para la Integración Social de los Inmigrantes (artículo 44)* como el *Observatorio permanente de la inmigración de Castilla y León (artículo 45)*, considerando que, por sus funciones de información, de seguimiento, de análisis en materia de inmigración, ambos constituyen instrumentos idóneos para recoger información que sirva para realizar un mejor análisis de la realidad migratoria y su incidencia en la Comunidad y así coadyuvar en la integración de los inmigrantes en nuestra sociedad.

Decimonovena.- En relación a las “*redes*” que pueda promover y coordinar la Administración de la Comunidad de Castilla y León, y en las que puedan participar los municipios de nuestra Comunidad (*artículo 47.2*), el CES considera que resultaría adecuado que en el propio Anteproyecto se definiera mínimamente el concepto, algo



difuso en la redacción actual, de “redes” y el alcance que en ellas va a tener la coordinación de la Administración Autonómica.

V. Conclusiones y Recomendaciones

Primera.- El Anteproyecto de Ley que se informa viene a dar cumplimiento a lo dispuesto en el *artículo 10 del Estatuto de Autonomía*, ya que atiende a la necesidad de integrar a los inmigrantes en la sociedad castellana y leonesa desde todas las facetas posibles, en igualdad de condiciones con la ciudadanía de origen de esta Comunidad.

El CES considera que el Anteproyecto hace referencia a *derechos de los inmigrantes*, ya suficientemente garantizados por otras normas básicas o sectoriales, promoviendo su aplicación real a través de una serie de instrumentos que, de desarrollarse efectivamente, podrían constituir una herramienta favorecedora en la profundización de la necesaria integración de las personas inmigrantes.

Por otra parte, la regulación que se hace de los *deberes de los inmigrantes* es considerada en términos globales, a juicio del Consejo, reiterativa y de escasa aplicación práctica, en la medida en que la mayoría de tales deberes son de obligado cumplimiento por las personas inmigrantes sin necesidad de una promulgación expresa (por ejemplo el *deber de respeto de las leyes y reglamentos, deber de contribución al sostenimiento del gasto público, etc*).

Segunda.- En el *artículo 10 del Estatuto de Autonomía* se establece que “los derechos que se reconoce a los ciudadanos de Castilla y León se extenderán a los extranjeros con vecindad administrativa en la Comunidad en los términos que establezcan las leyes que los desarrollen” y además “los poderes públicos de la Comunidad promoverán la integración social, económica, laboral y cultural de los inmigrantes en la sociedad de Castilla y León”.



El CES entiende que el *artículo 10.1 de nuestro Estatuto de Autonomía*, debe considerarse como un mandato para la extensión de los derechos y deberes que reconoce a los ciudadanos de Castilla y León, a los extranjeros con vecindad administrativa en la Comunidad, pues la equiparación resulta necesaria para la plena integración de estas personas.

Este Consejo recuerda que la eficacia en el desarrollo y aplicación de este mandato ha de encuadrarse en el marco competencial del Estado, que mantiene la competencia exclusiva en *“nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo” (artículo 149.1.2ª)*.

De acuerdo a esta delimitación competencial, este Consejo advierte sobre el especial cuidado que ha de ponerse en la regulación de esta materia, a tenor de las sentencias del Tribunal Constitucional que han venido manifestándose en orden al sistema de distribución competencial *“cuya equilibrada aplicación se hace especialmente difícil en los supuestos en que las competencias legislativas autonómicas entran en concurrencia con las que al Estado corresponden para definir el marco básico dentro del cual deben aquellas ejercitarse”* (STC de 19 de abril de 1988).

Tercera.- El CES considera que la finalidad del Anteproyecto de Ley que se informa de promoción y garantía de derechos, que han de ser básicos para todos los que residen en Castilla y León, es adecuada, aunque se plantea si no hubiera bastado con una garantía de carácter general, respecto de todos los derechos, y sin necesidad de reproducciones en el texto del Anteproyecto de derechos ya suficientemente reconocidos para los inmigrantes en la normativa estatal básica (derecho a la reagrupación familiar), o ya regulados y garantizados con carácter general para toda la ciudadanía (derecho a la salud), nacional o inmigrante.

Cuarta.- El *artículo 3* del Anteproyecto hace referencia a los *principios rectores* a los que en materia de integración de inmigrantes deben ajustarse los *“poderes públicos de la Comunidad de Castilla y León”*, entendiéndose por tales, según expresa literalmente el citado artículo a *“la Administración de la Comunidad de Castilla y León y*



los Entes Locales en que se organiza territorialmente esta Comunidad, así como los entes u organismos públicos de ellos dependientes”.

Sin embargo, a lo largo del articulado del texto que se informa se utilizan indistintamente, además del ya mencionado, los términos “*poderes públicos de Castilla y León*” o “*poderes públicos de la Comunidad*”, por lo que este Consejo recomienda, por razones de claridad y mejor técnica legislativa, la utilización en todo caso del término, más amplio, de “*poderes públicos de la Comunidad de Castilla y León*”.

Quinta.- El CES considera necesario incrementar esfuerzos en el desarrollo de campañas y en la difusión de materiales divulgativos dirigidos a trabajadores y empresarios de la Comunidad, con el fin de ayudar a la comprensión de las diferentes culturas y a la comunicación entre todos los trabajadores en el ámbito laboral, contribuyendo a crear un ambiente laboral positivo y no discriminatorio.

Sexta.- Dentro de las medidas de información, asesoramiento y orientación a la población inmigrante, resulta necesaria la colaboración de todas aquellas organizaciones y entidades que viene participando a través de centros de asesoramiento e información propios, por lo que el CES solicita el apoyo al mantenimiento de estas actividades y centros y a su tarea desde los poderes públicos.

A juicio del CES es importante continuar la tarea de asesoramiento e información con una tutela a aquellas personas inmigrantes demandantes de empleo a través de una intermediación activa en el proceso de inserción laboral.

Séptima.- En una Comunidad con unos núcleos de población tan dispersos y, en su mayor parte de reducida población, es importante favorecer el asentamiento de la población inmigrante en el medio rural, por ello el CES cree que desde los futuros planes o programas de integración de inmigrantes de las entidades locales debería implementarse medidas que garanticen las posibilidades laborales y la calidad de vida de esos núcleos como un modo de atraer población.

Octava.- El CES considera que el empleo es la mejor forma de inserción de la población inmigrante, por lo que estima que deben darse a conocer específicamente a



este colectivo las posibilidades del autoempleo y la creación de empresas, con el fin de establecer otra alternativa de inserción laboral al empleo asalariado.

Este Consejo estima necesario dar a conocer a los trabajadores inmigrantes asalariados sus derechos y obligaciones laborales.

Novena.- El Anteproyecto contiene una *Disposición Derogatoria* genérica (“*Quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en la presente ley*”).

Teniendo en cuenta que el *Título III* sobre “*Órganos de Administración General de la Comunidad de Castilla y León competentes en la política de inmigración*” entra a regular órganos sobre los que ya existe normativa con rango de decreto como son la *Comisión Interconsejerías para la inmigración (artículo 43)*, el *Foro para la Integración Social de los Inmigrantes (artículo 44)*, el *Observatorio Permanente de la inmigración de Castilla y León (artículo 45)*, y que no resulta sencillo determinar en qué medida o en qué aspectos la citada normativa pueda oponerse a lo establecido en el anteproyecto sobre tales órganos, el CES considera necesario que, en su caso, se contengan derogaciones expresas de la totalidad o parte de los *Decretos 35/2005, de 12 mayo, por el que se crea la Comisión Interconsejerías para la inmigración; 89/2005, de 24 noviembre, por el que se crea y regula el Foro Regional para la Integración Social de los Inmigrantes y 71/2006, de 19 octubre, por el que se crea y regula el Observatorio Permanente de la Inmigración en Castilla y León.*

Décima.- El CES considera necesaria una adecuada coordinación entre todas las administraciones públicas con competencia en inmigración, para conseguir una efectiva integración de las personas inmigrantes que residen en nuestra Comunidad.

Decimoprimera.- Respecto al Principio Rector sobre la articulación eficaz de los medios y formas de colaboración para aprovechar la totalidad de los recursos públicos de que dispone o puedan disponer, garantizando su aprovechamiento responsable, coordinado y eficiente (artículo 3 letra b), el CES considera como factor



necesario tener en cuenta la población inmigrante, a la hora de dimensionar estos recursos públicos en función de las necesidades existentes.

Valladolid, 29 de junio de 2010

El Presidente

El Secretario General

Fdo.: José Luis Díez Hoces de la Guardia

Fdo.: José Carlos Rodríguez Fernández