



Inmigración, integración y competencias en materia de empleo: el papel, y el reto, de las Comunidades Autónomas¹²⁴

Miryam Rodríguez-Izquierdo Serrano
Profesora de Derecho Constitucional
Universidad de Sevilla

Artículo recibido el 11/12/2012

Artículo aceptado el 07/01/2013

Resumen:

A finales de los años noventa, la Unión Europea impulsó un cambio en las políticas de inmigración de los Estados miembros, que de ser políticas de control pasaron a ser políticas de integración. En España, dichas políticas de integración han sido asumidas principalmente por las Comunidades Autónomas, en la medida en que las mismas tienen competencias sectoriales esenciales de cara a la integración como la cultura, la educación o la sanidad. Pero es el empleo el factor esencial de cualquier plan de integración. Por eso, las Comunidades Autónomas que tenían competencia sobre la materia han hecho del empleo el eje de sus propuestas de integración. Desde principios de siglo, varios planes de integración han sido diseñados a nivel autonómico y algunas Comunidades han incluido una competencia específica sobre inmigración, sobre la base de sus competencias sobre empleo, en las reformas de sus Estatutos de Autonomía. No obstante, la crisis económica ha determinado que la eficacia de estos planes, en lo que a la inserción laboral se refiere, haya sido mucho menor de lo deseable.

Palabras clave: Comunidades Autónomas; Derecho al trabajo; Ley de extranjería; Estatutos de Autonomía; Políticas de inmigración.

Abstract:

By the end of the nineties, the European Union promoted a change for the immigration policies of the member states. Those policies, which were control oriented, became integration policies. In Spain, integration policies have been mainly taken over by the Autonomous Communities as they have some competences on issues which are very important in this regard such as culture, education or health. But employment is the most important factor in any strategy for the integration of foreign people. That is the reason why those Autonomous Communities having competence on employment issues have used that competence as the axis for their integration strategies. Since the beginning of this century, several plans for integration of foreign people have been designed by the Autonomous Communities. And, using their competence on employment, some Communities have created a new competence on immigration. Then they have included such a competence in the reform of their Statutes of Autonomy. Notwithstanding these efforts, the economic crisis has ruined the effects of those strategies for integration through employment promoted by some Spanish Autonomous Communities.

Key words: Autonomous Communities; Employment rights; Immigration law; Statutes of Autonomy; Immigration policies.

124 El presente trabajo ha sido realizado en el marco del proyecto de investigación DER2010-18141, financiado por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

Inmigración, integración y competencias en materia de empleo: el papel, y el reto, de las Comunidades Autónomas

El Estado de las Autonomías y la integración europea han obligado a España a un cambio de concepción de las políticas de inmigración. Ese cambio de concepción ha sido obligado porque el tipo de inmigración que se da en nuestro siglo genera problemas múltiples, que deben ser afrontados desde una variedad de perspectivas. Ya no es suficiente con que el Estado ordene las cuestiones relativas a la concesión de visados y permisos de residencia, sino que los poderes públicos deben atender a las condiciones en las que los inmigrantes viven y se integran en las sociedades de acogida. Esa es la razón por la que autonomías han adoptado un papel protagonista. Las Comunidades Autónomas son hoy por hoy principales artífices del cambio de concepción de las políticas de inmigración, que tradicionalmente han sido concebidas como mecanismos de control en relación con el mantenimiento del orden público y han pasado a ser concebidas como herramientas de integración. En España, las administraciones autonómicas y municipales son las que se enfrentan a los problemas sociales, culturales y económicos que implica la inmigración de manera más directa. Y esos problemas, como se indica, no solo afectan a las personas inmigrantes, sino también a las sociedades de acogida.

La cercanía al “administrado”, ciudadano nacional o extranjero, da a las Comunidades Autónomas un protagonismo esencial en este ámbito. Para explicar ese protagonismo y el papel de las autonomías en la integración laboral de los inmigrantes, hay que explicar antes cómo la distribución constitucional de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en España ha permitido a las autonomías actuar en materia de inmigración. En este aspecto, las competencias autonómicas sobre ejecución en materia laboral han tenido gran importancia (I). Además, para alcanzar ese papel principal ha sido necesario que las Comunidades Autónomas diseñen modelos de integración a través políticas generales, que en muchas autonomías se han concretado en Planes plurianuales de integración (II). Y, por último, dentro de esos planes generales, la integración laboral ha sido un objetivo prioritario desde la perspectiva autonómica, puesto que el acceso al mercado de trabajo es un requisito imprescindible para conseguir la integración del inmigrante, que casi siempre lo es por razones económicas (III).

Dentro del panorama autonómico español, Andalucía va a servir como referente para el análisis de las políticas de integración laboral de los inmigrantes. Por una parte porque, según las estadísticas publicadas por el Observatorio Permanente Andaluz de las Migraciones - OPAM-¹²⁵, Andalucía es una de las comunidades autónomas con un mayor porcentaje de población extranjera, después de Cataluña, Madrid y la Comunidad Valenciana. Y por otra parte porque Andalucía es una de las Comunidades Autónomas que han asumido un grado máximo de competencias, lo cual le permite un mayor margen de actuación en materia de integración de inmigrantes e inserción laboral. Desafortunadamente, sin embargo, Andalucía es una región donde la inserción en el mercado de trabajo presenta especiales dificultades. Las tasas de desempleo actuales, que son muy elevadas en toda España, son porcentualmente superiores en Andalucía y en Extremadura que en el resto de las Comunidades Autónomas¹²⁶. Este factor hace especialmente necesaria una consideración acerca de las medidas necesarias para la integración de la población inmigrante que, como ya se ha dicho, normalmente llega a la península buscando el trabajo que no encuentra en sus países de origen.

I.-Las competencias autonómicas y la inmigración: el empleo como eje de las políticas de integración

En España, la Constitución establece una distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas con tres vértices en relación con el tema que nos ocupa. En primer lugar, el Estado es el que ostenta la competencia general sobre inmigración según el artículo 149.1.2 de la Constitución Española. En segundo lugar, también se atribuye al Estado en exclusiva la competencia sobre legislación laboral, pero, y aquí entran las autonomías, “sin perjuicio de su ejecución por las Comunidades Autónomas” (artículo 149.1.7 CE). En tercer lugar, las Comunidades Autónomas asumen una serie de competencias

125 Véanse las estadísticas publicadas en el informe anual del OPAM relativas a 2011 en su página web: <http://www.juntadeandalucia.es/justiciaeinterior/opam/>

126 Véanse las estadísticas resultantes de la Encuesta de Población Activa correspondientes al tercer trimestre de 2012 publicadas por el Instituto Nacional de Estadística el 26 de octubre de 2012 y publicadas en su página web: <http://www.ine.es/>

que, consideradas en conjunto, le sirven para asimilar una competencia general sobre integración social, económica y cultural de la población inmigrante. Entre esas competencias están las siguientes: vivienda, cultura, sanidad y asistencia social (artículo 148.1 apartados 3, 17, 20 y 21 CE), así como las competencias sobre educación dentro de la legislación estatal básica (artículos 149.1. 30 y 149.3 CE). Dentro de este marco competencial se inserta el derecho y el deber de trabajar, que la Constitución española atribuye “a los españoles” (artículo 35 CE). Las leyes orgánicas en materia de extranjería, revisadas por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, han establecido un régimen jurídico en el cual se presume que los extranjeros van a ejercer los derechos que se les reconocen en condiciones de igualdad con los españoles. Eso sí, por un lado el legislador orgánico puede imponer ciertos requisitos especiales para los extranjeros titulares de esos derechos y, en particular, en materia de derecho al trabajo y seguridad social ha establecido que el inmigrante tendrá que serlo legalmente para disfrutar plenamente de esos derechos¹²⁷. En este sentido, quizás huelga decirlo, hay que tener en cuenta que los ciudadanos de la Unión Europea no son considerados extranjeros a estos efectos, ya que los mismos tienen garantizado un trato igual a los ciudadanos nacionales en todo el territorio de la Unión. Por una parte la ciudadanía de la Unión les otorga la libertad de circular y residir donde elijan. Por otra parte el principio de libre circulación de trabajadores establece los requisitos de incorporación de estos ciudadanos al mercado laboral de los Estados miembros¹²⁸.

La ley orgánica 4/2000 de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, es la que recoge en su artículo 10 el derecho de los extranjeros a ejercer actividades remuneradas. A continuación la ley remite a su propia regulación y a los reglamentos de ejecución de la ley la manera en la que se articulará tal derecho, así como el desarrollo de los mecanismos que permitirán el acceso de los extranjeros al sistema español de Seguridad Social. Hay que indicar que, conforme a la Constitución, la legislación básica y el régimen económico de la Seguridad Social son competencia exclusiva del Estado, pero lo son sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas (artículo 149.1.17). En consecuencia, a través de esa competencia de ejecución las autonomías acrecentan su margen de actuación en materia de inserción laboral.

Con este contexto normativo, desde principios de siglo las Comunidades Autónomas han ido ganando terreno en materia de inserción social, laboral y cultural de los inmigrantes que residen en su territorio. Estas políticas de integración fueron impulsadas en primer lugar por la Unión Europea. El Consejo Europeo de Tampere en octubre de 1999, que se celebra tras la entrada en vigor de las disposiciones sobre política de inmigración común del Tratado de Amsterdam, es el punto de partida de las políticas de integración de los extranjeros, sustitutas de las políticas clásicas de control. Sobre la base de programas plurianuales, la Unión Europea ha ido diseñando estrategias de integración en las que las regiones y los entes locales son actores principales, puesto que son los que normalmente gestionan los servicios de acogida¹²⁹. Es ese impulso europeo el que se proyecta sobre el marco competencial que se acaba de describir, por lo que las Comunidades Autónomas toman el testigo y empiezan a desarrollar planes de integración, teniendo como eje principal el empleo.

Desde ese momento las comunidades autónomas muestran su intención de “sentar las bases de la gestión competencial de la materia”¹³⁰. Esta voluntad autonómica de hacer suya la gestión de la inmigración se debe al hecho de que las comunidades asimilan esa visión europea de la inmigración actual como un fenómeno que afecta principalmente al mercado laboral, en lugar de al orden público. Es la competencia de ejecución en materia de empleo de las Comunidades Autónomas la sirve de base a la gestión de asuntos de inmigración, al tiempo que otras competencias transversales justifican la extensión de tal gestión para un diseño integral de las políticas de inmigración. Esa línea de actuación autonómica tiene su punto de inflexión, en los casos andaluz y catalán, en la reforma de sus respectivos estatutos de autonomía. El Estatuto de autonomía andaluz, reformado en 2007, ya señala en su exposición de motivos que las transformaciones del último cuarto del siglo XX han llevado a Andalucía a una situación similar a la de sociedades más avanzadas,

127 PÉREZ ROYO, Javier, *Curso de Derecho Constitucional*, Marcial Pons, Madrid, 2012, p. 201.

128 Artículo 45 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y artículos 45 y siguientes del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

129 Véase el trabajo de LÓPEZ CÁRCAMO, Zaida, *El programa común de integración de inmigrantes en el marco de la política común de inmigración legal* en Díez Sastre, Silvia (dir.), *Inmigración y gobiernos locales*, Marcial Pons, Madrid, 2010, pp. 17-64, en especial pp. 53 y ss.

130 Así se indica en el Decreto 92/2006 de 9 de Mayo de la Junta de Andalucía que aprueba el II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía (BOJA núm 105 de 2 de junio de 2006, p. 8).

pasando de ser emisora de contingentes migratorios a ser receptora de los mismos¹³¹. Y en el articulado, entre las competencias de la Comunidad Autónoma se define la inmigración como competencia nueva:

Artículo 62. Inmigración.

1. Corresponden a la Comunidad Autónoma: a) Las políticas de integración y participación social, económica y cultural de los inmigrantes, en el marco de sus competencias. b) *La competencia ejecutiva en materia de autorizaciones de trabajo de los extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en Andalucía*, en necesaria coordinación con la competencia estatal en materia de entrada y residencia y de acuerdo con lo que establezca la legislación del Estado. *Esta competencia incluye la tramitación y resolución de las autorizaciones iniciales de trabajo, la tramitación y resolución de los recursos presentados a dichas autorizaciones y la aplicación del régimen de inspección y sanción.*
2. La Comunidad Autónoma participará en las decisiones del Estado sobre inmigración con especial trascendencia para Andalucía y, en particular, *la participación preceptiva previa en la fijación del contingente de trabajadores extranjeros a través de los mecanismos previstos en el Título IX.*

Las líneas que se enfatizan en cursiva son las que se refieren directamente a la intervención autonómica en materia de empleo de los extranjeros. Como se puede comprobar constituyen el núcleo central de la competencia andaluza en materia inmigración. En el análisis sobre la constitucionalidad de esta competencia autonómica sobre inmigración, que contradice la exclusividad de la competencia estatal, el Tribunal Constitucional explicó en 2010 que dicha competencia autonómica “ha de interpretarse en el sentido de que la referencia a la «inmigración» no se corresponde con esta materia constitucional, competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.2 CE), sino con otras materias sobre las que puede asumir competencias la Comunidad Autónoma”. También consideró el Tribunal Constitucional que la competencia ejecutiva autonómica en materia laboral justificaba la participación de la Comunidad Autónoma en la fijación del contingente de trabajadores extranjeros que fueran a desarrollar su actividad en el territorio regional. El Estado es, pues, el que define la condición de extranjero, pero, dentro del respeto a esa competencia estatal, es la Comunidad Autónoma la que define la condición del extranjero como trabajador¹³².

Estos cambios normativos, unidos al cambio de concepción de las políticas de inmigración sobre el que se viene reflexionando, hacen surgir la necesidad de coordinación de las administraciones públicas como elemento imprescindible de estas políticas. Es por ello que, tras las referidas reformas estatutarias, también se reforma la ley orgánica de extranjería en el año 2009. Esto se hace para adaptar la normativa a las competencias de ejecución laboral previstas en los Estatutos de Autonomía, que inciden en el régimen de autorización inicial de trabajo. La finalidad es potenciar la cooperación y coordinación de las administraciones públicas competentes, estatal y autonómica, en la materia. El artículo 68.2 de la ley orgánica, tras la reforma, especifica que la competencia sobre ejecución de autorizaciones de trabajo de la Comunidad Autónoma deberá coordinarse con las correspondientes actuaciones estatales en materia de extranjería. En especial debe coordinarse con la autorización de entrada y residencia¹³³. Por último, en relación con los procedimientos de contratación colectiva en origen, se establece que las comunidades autónomas con competencias ejecutivas en materia de autorizaciones de trabajo puedan establecer servicios para facilitar la

131 En este sentido, llama la atención LÓPEZ ULLA sobre el cambio, pues *“mientras que el Estatuto de Autonomía para Andalucía de 1981 no se refería en ninguno de sus preceptos a la inmigración y a la emigración le dedicaba cuatro artículos, con el nuevo Estatuto de 2007 cambian las tornas, pues tan solo en uno se alude, casi de pasada a la emigración (art. 245.3), mientras que la inmigración está presente en cuatro de ellos. LÓPEZ ULLA, Juan Manuel, “Artículo 62. Inmigración” en CRUZ VILLALÓN, Pedro y MEDINA GUERRERO, Manuel (dir.), Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía, vol. II, Parlamento de Andalucía, Sevilla, 2012, pp. 1026-1038 y en concreto p. 1029.*

132 El análisis de la constitucionalidad de la competencia autonómica en materia de inmigración la realiza el Tribunal Constitucional español a raíz de la Sentencia 31/2010 de 28 de junio, que resuelve los recursos de inconstitucionalidad presentados contra la reforma del Estatuto de Autonomía para Cataluña. En concreto, el artículo 138 del Estatut es el que recoge la competencia de inmigración y su interpretación conforme por parte del Tribunal Constitucional se establece en el fundamento jurídico 83.

133 En definitiva, *“correspondería al Estado fijar las bases y condiciones para la concesión inicial del permiso de trabajo, dada su estrecha vinculación con el control del flujo migratorio, y a la Comunidad Autónoma la gestión administrativa de tales actuaciones”.* BLÁZQUEZ RODRÍGUEZ, Irene, *“Facultades competenciales y funciones de las Comunidades Autónomas en inmigración: un análisis desde las estrategias fijadas por la Unión Europea”*, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm 10, julio-diciembre de 2008, pp. 275-310, pp. 284-285.

tramitación de visados y promover programas de acogida para los trabajadores extranjeros y sus familias¹³⁴.

En resumen, el marco constitucional y estatutario da un lugar a las Comunidades Autónomas en materia de integración laboral de los inmigrantes, exigiendo cooperación y coordinación entre el Estado y la Autonomía correspondiente. En el plano puramente autonómico, las políticas específicas de integración de las Comunidades Autónomas van a reforzar esos principios de cooperación y coordinación en el diseño de sus planes de integración. La razón, como se explicará a continuación, es que las Comunidades Autónomas, y en concreto la andaluza, diseñan estrategias de integración desde un marco competencial múltiple en el que, junto con la orientación hacia el empleo, se encuentran otras competencias transversales como educación, sanidad, vivienda, asistencia social o cultura.

II.-Los planes plurianuales de integración y el empleo: el caso andaluz

Dentro de los referidos parámetros competenciales se sitúan los planes de integración de los inmigrantes de las Comunidades Autónomas. Estos son el instrumento que se ha diseñado para lograr una atención multidimensional de la inmigración, siendo Cataluña la pionera en este tipo de acciones en los años noventa. El resto de las Comunidades Autónomas, entre ellas Andalucía, han seguido el ejemplo de Cataluña desde principios de siglo¹³⁵. Esta conciencia del protagonismo de la Comunidad Autónoma andaluza en materia de integración se ha visto reforzado, además de por la competencia del artículo 62 del Estatuto de Autonomía, por la incorporación a dicho Estatuto de un objetivo específico de integración de los inmigrantes en Andalucía –artículo 10.3.17 EAA-, así como por un principio rector de las políticas públicas que se dirige a la integración laboral, económica, social y cultural de los inmigrantes –artículo 37.9 EAA-¹³⁶. Esta comunidad autónoma ha aprobado hasta el momento dos planes específicos en materia de integración, el primero para el periodo 2000-2004 y el segundo para el periodo 2006-2009¹³⁷. No ha llegado el tercer plan de integración, quizás debido a la situación creada por la crisis económica. Es por eso que los dos primeros tendrán que servir para evaluar las medidas específicas de integración laboral de los inmigrantes.

Ambos planes andaluces han abordado las cuestiones de integración desde una perspectiva multidimensional, basada en los siguientes principios o directrices: adaptabilidad, cooperación, coordinación y participación. En primer lugar la adaptabilidad requiere que las medidas de integración que se adopten sean flexibles. Las medidas deben adaptarse en cada caso a los ámbitos territoriales donde se realicen, así como a las nacionalidades y culturas de las personas objetivo de las actuaciones. También es necesario adecuarse al tiempo de respuesta para evaluar los resultados de las actuaciones, así como otros factores que puedan surgir. Nada de esto debe disminuir la calidad, eficacia y eficiencia de las medidas, ya que se consideran parámetros de obligado cumplimiento. En segundo lugar, la cooperación se refiere al diseño conjunto de las medidas por parte de todas las administraciones responsables: europea, estatal y autonómica. En este sentido, las políticas de inmigración de las Comunidades Autónomas pueden ser un ejemplo de gobierno multinivel y de aplicación del principio de subsidiariedad. En tercer lugar, si la cooperación se refiere al diseño de las actuaciones la coordinación lo hace a la ejecución de las mismas. La coordinación es un principio rector que vincula sobre todo a la administración autonómica. Esta es responsable de su coordinación interna y también de coordinar a las administraciones locales para la implementación de las políticas de integración a ese nivel. En relación con esto, el principio de descentralización, que tiene en cuenta la capacidad de actuación de entidades de dimensión inferior a la autonómica, es una consecuencia del principio de coordinación. Por último, el principio de participación exige la implicación e intervención activa

134 Ley Orgánica 2/2009 de 11 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. Véanse la exposición de motivos, el artículo 68.2 y la disposición adicional 9ª.

135 BLÁZQUEZ RODRÍGUEZ, Irene, *Facultades competenciales y funciones*, *op. cit.*, p. 291.

136 El Estatuto muestra una tendencia redundante que crea cierta confusión entre objetivos y principios instrumentales al servicio de los primeros, algo que es una constante en el artículo 37 del Estatuto. ÁLVAREZ-OSSORIO MICHEO, Fernando, *Artículo 37. Principios Rectores* en CRUZ VILLALÓN, Pedro y MEDINA GUERRERO, Manuel (dir.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, vol. I, Parlamento de Andalucía, Sevilla, 2012, pp. 571-587 y en concreto p. 578.

137 I Plan Integral para la Inmigración en Andalucía (BOJA núm 17 de 9 de febrero de 2002, p. 2032) y II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía (BOJA núm 105 de 2 de junio de 2006, p. 8).

de los agentes económicos, las organizaciones sociales, civiles y culturales de todo tipo en la elaboración y seguimiento de los Planes de integración. La participación se considera imprescindible para que las medidas y actuaciones sean asumidas por el conjunto de la sociedad y especialmente por los colectivos afectados.

Para la coordinación de las políticas migratorias, la Junta de Andalucía estableció una Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias, que en su origen fue dependiente de la Consejería de Gobernación, pero que ahora lo es de la Consejería de Empleo¹³⁸. Esto es indicativo de la importancia del empleo como elemento imprescindible para la integración. De igual modo, y dentro del marco de cooperación con la administración del Estado, se han firmado distintos Convenios entre el Ministerio de Trabajo y la Junta de Andalucía “para el desarrollo de actuaciones de acogida e integración de personas inmigrantes, así como de refuerzo educativo, y que contemplan las asignaciones que corresponden para satisfacer los gastos de acogida en integración”¹³⁹.

Sin embargo, la realidad de las políticas de inserción laboral de inmigrantes es algo distinta. En primer lugar, las políticas de empleo no son el motor impulsor de los planes plurianuales, sino que estos diseñan líneas estratégicas entre las que la inserción sociolaboral es una más. En segundo lugar, en la medida en que las medidas de inserción sociolaboral han estado basadas en una expectativa de creación de empleo, y lo que ha ocurrido en los últimos años en Andalucía ha sido todo lo contrario, apenas pueden evaluarse logros en este ámbito. En tercer lugar, el hecho de que las medidas de fomento de contratación de mano de obra inmigrante requieren líneas de subvención, y lo mismo ocurre con el fomento del autoempleo, la situación financiera del Estado español y de las Comunidades Autónomas impiden el desarrollo de políticas de integración laboral eficaces. En una línea diferente, los planes sí prevén medidas formativas y de capacitación profesional específicamente orientadas a la población inmigrante. Estas medidas se centran en aspectos tales como la igualdad, el fomento del autoempleo, la formación para actividades relacionadas con los sectores agrario y pesquero o el acceso a las oficinas de empleo.

III.-La integración de los inmigrantes en el mercado de trabajo andaluz: evaluación y perspectivas

El último informe que anualmente emite el Observatorio Permanente Andaluz de las Migraciones Evaluación exponía que en 2011 la situación laboral de los extranjeros en la región evolucionó mejor de lo que cabía esperar en un contexto de crisis económica. Esta apreciación puede hacernos pensar que los planes de integración han dado su fruto. Sin embargo el mismo informe muestra que la mejora del empleo entre los inmigrantes ha afectado más a los ciudadanos de países miembros de la Unión, excluidas Bulgaria y Rumanía. Los inmigrantes de estos dos últimos países, junto a los de procedencia latinoamericana y africana, siguen presentando una alta tasa de desempleo. Si a esta situación se une el hecho de que durante el año 2012 se ha seguido destruyendo empleo en el sector servicios, el riesgo de exclusión social de los últimos tres grupos de inmigrantes en Andalucía se incrementa y mucho¹⁴⁰.

Es evidente que los planes de integración tendrían que adoptar medidas de inserción laboral mucho más fuertes para que se consiguiese contrarrestar la tendencia de la crisis económica. Pero esto no es fácil que ocurra en el contexto financiero actual. Por este motivo no sería extraño que tanto el Estado como las Autonomías vuelvan a centrarse en políticas de control del flujo migratorio antes que en políticas de integración, todo ello para poder compensar los efectos destructivos sobre el empleo de la crisis económica. En este sentido el aumento de la responsabilidad sobre la política migratoria de comunidades autónomas como Andalucía o Cataluña puede estar directamente vinculado con esa voluntad de control¹⁴¹. La gestión

138 Véase LÓPEZ ULLA, Juan Manuel, *Artículo 62*, *op. cit.*, p. 1033.

139 MONTES WORBOYS, Francisco, *Artículo 62* en ORTIZ SÁNCHEZ, Mónica y CARRASCO LÓPEZ, Ignacio, *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2012, pp. 387-392 y en concreto p. 391.

140 Informe Anual *Andalucía e Inmigración 2011*, Observatorio Permanente Andaluz de las Migraciones, <http://www.juntadeandalucia.es/justiciaeinterior/opam/>, p. 51.

141 Son reflexiones que surgen tras la lectura del trabajo de LAPARRA NAVARRO, Miguel y MARTÍNEZ DE LIZARRONDO ARTOLA, Antidio, *Las políticas de integración social de inmigrantes en España*, <http://www.carm.es/ctra/cendoc/haddock/14945.pdf>, basado en otro trabajo del primer autor de 2008. Véase p. 22 del archivo on line (fecha de consulta: 2/11/2012).

de permisos de trabajo que les atribuyen sus respectivos Estatutos de Autonomía, así como su participación junto con el Estado en la fijación de contingentes de inmigración, pueden ser vistos como instrumentos de control antes que como herramientas de integración. Y lo mismo puede decirse de las facultades relativas a la aplicación del régimen de inspección y sanción laboral: son medios para asegurar que los inmigrantes trabajan en condiciones contractuales y laborales acordes con la legalidad vigente, pero también son medios para perseguir el trabajo ilegal de los extranjeros ilegales. Parece claro que el derecho al trabajo, esencial para la integración, pasa por tener en regla las autorizaciones administrativas pertinentes, de residencia y trabajo, y que sin esos requisitos el resto de los derechos sociales que pretenden desarrollar los planes de integración no van a tener ninguna eficacia.

La realidad es así: que el derecho al trabajo de los extranjeros está asociado a que los inmigrantes se encuentren regularmente en territorio nacional. Ese es el elemento condicionante de la integración laboral de los inmigrantes y, por tanto, es un factor que sin el cual decae cualquier posibilidad de inserción en las sociedades de acogida. Pero es otro factor condicionante el que realmente determinará la integración de los inmigrantes, incluso de los legales: la capacidad de absorción de la población inmigrante que tenga el mercado laboral. Es por eso que las políticas de fomento de empleo son imprescindibles para que se pueda llegar a ese ideal integrador al que aspiran los planes de las Comunidades Autónomas.