

# INMIGRACIÓN E INTEGRACIÓN: LA POSIBLE REFORMA CONSTITUCIONAL

**Antonio López Álvarez**  
**Universidad CEU Cardenal Herrera (Elche)**

## **Resumen**

Entender la inmigración como fenómeno inherente a las sociedades políticamente organizadas requiere de respuestas por parte del Estado que tengan como eje vertebrador la integración. La pretensión de profundizar en integración requiere de un conocimiento previo del texto constitucional, de la legislación de desarrollo, y de los acuerdos internacionales ratificados por España. En especial los de ámbito comunitario. Cualquier modificación del texto constitucional, cuarenta años después de su nacimiento, necesita indubitadamente de la aceptación del mundo globalizado en el que nos encontramos, por un lado, y de la necesaria adecuación de los derechos de los ciudadanos extranjeros a esa realidad, por otro.

**Palabras clave:** inmigración, integración, Constitución, derechos, reforma.

## **1. Las migraciones en un mundo globalizado y en España: integración y desigualdades.**

La inmigración, como acontecimiento social consustancial en la historia de la humanidad, es un factor estructural de primer orden en el proceso de globalización en el que nuestras sociedades se encuentran, emparentado con el derecho a la libertad del que disfruta cualquier ser racional. Por ello, cualquier análisis migratorio ha de tener en consideración la heterogeneidad del fenómeno de la inmigración y sus características comunes. Entre estas, podemos citar, *la bipolaridad o multipolaridad*; entendida como relación entre ciudadanos con culturas distintas; *la durabilidad*, como ingrediente temporal relacionado con la permanencia en el país de destino del inmigrante; y la *movilidad forzada* fundamentada en factores relacionados con la

esperanza de vida y la consecución de un proyecto de vida que deviene en una migración duradera o permanente.

Desde esta perspectiva, la inmigración y su afectación en los países de destino, requiere de un análisis socio-jurídico que tenga como elemento vertebrador el reconocimiento de los derechos fundamentales y el desarrollo de políticas migratorias acordes con la protección internacional y nacional de los citados derechos. Y a nuestro juicio, es la integración de los inmigrantes el componente esencial sobre el que ha de girar el contenido de cualquier tratamiento socio-jurídico de la cuestión que nos ocupa. Es decir, cualquier valoración de la inmigración en otros términos tiende a desviar la consecución del verdadero objetivo que todo Estado de Derecho anhela: el bien común de todos sus ciudadanos.

Según el diccionario de la Real Academia de la Lengua española, integración es: *Acción y efecto de integrar e integrarse*. E integrar es: *Dicho de las partes; Constituir un todo. Completar un todo con las partes que faltaban; Hacer que alguien o algo pase a formar parte de un todo; Aunar, fusionar dos o más conceptos, corrientes, divergentes entre sí, en una sola que las sintetice*. Y en lo que respecta a la inmigración, en principio, este concepto debe ser entendido como aquel proceso en el que los inmigrantes, colectivos y asociaciones a las que estos pertenecen, intervienen en las actividades públicas de la sociedad de acogida, asumiendo los valores que ésta última posee, sin que tal asunción suponga la pérdida de los valores de la sociedad de origen a la que pertenecen, comprometiéndose la sociedad receptora a realizar un esfuerzo en el reconocimiento y desarrollo del citado fenómeno. Todo ello, desde el objetivo común de la convivencia y cohesión social. Se trata de una acepción de integración distinta a la de asimilación. En ésta, los inmigrantes deben arrojarse a los valores y principios del país receptor, lo que puede conllevar la pérdida de los propios y supone una visión de la integración en la que el principio y el final se residen en la persona del inmigrante. Es él el que debe integrarse, y la sociedad de acogida se convierte en mero espectador del fenómeno.

Desde una perspectiva jurídica, el contexto socio-político en el que se nace nuestra Carta Magna conlleva un tratamiento residual de la inmigración, lo que comporta la ausencia absoluta del fenómeno de la integración de sus protagonistas. Ésta sólo puede entenderse desde la perspectiva de la adquisición de la nacionalidad española, lo que nos lleva a descartar la misma como única condición en el desarrollo de la integración.

La Unión Europea, considera que la integración es la cuestión central en la gestión de las migraciones, y configura la misma como un proceso bidireccional y dinámico de ajuste mutuo por parte de todos los inmigrantes y residentes de los países europeos. Por lo tanto, la UE considera que la integración es un proceso cimentado en el ejercicio de derechos y obligaciones recíprocos, tanto de los inmigrantes residentes legales como de los nacionales comunitarios. Su corolario sería la participación plena del inmigrante en la vida social, económica, civil, y cultural, teniendo la obligación de respetar los valores fundamentales en los que el Estado de Derecho se asienta. En esta línea, desde el año 2000 la UE, a través del Consejo Europeo, los Jefes de Estado y Gobierno marcaron directrices comunes en materia económica para que la UE luchase contra la pobreza y la exclusión social.

Desde el 2004, la UE tiene tres objetivos fundamentales en este ámbito: la gestión de la inmigración, la mejora de la integración, y la necesidad de colaboración con los países de origen. Y desde el año 2014, el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior ratificó los Principios Básicos Comunes para una Política de Integración de los Migrantes en la Unión Europea adoptados en 2004. El Parlamento Europeo también respalda este planteamiento en su Resolución de 12 de abril de 2016, en la que insta, entre otras cosas, a la plena participación y a la rápida integración de todos los nacionales de terceros países, incluidos los refugiados.

En 2011, la Comisión Europea presentó la Agenda Europea para la Integración de los Nacionales de Terceros Países, en la que abogaba por la adopción de un enfoque más sólido y coherente en materia de integración, en las diferentes esferas políticas y niveles de gobierno. De conformidad con la misma, en este plan de acción se indican las prioridades políticas y las herramientas disponibles para respaldar la ejecución de estas prioridades. Serían las siguientes:

-Medidas previas a la partida y a la llegada Para que el proceso de integración resulte satisfactorio, resulta fundamental ofrecer apoyo a los nacionales de terceros países lo antes posible y establecer un enfoque común de la integración de los nacionales de terceros países en toda la UE.

-Educación. La educación y la formación destacan como una de las herramientas más potentes a efectos de integración, por lo que habría que garantizar y promover el acceso a ellas lo antes posible. La adquisición de las competencias básicas es la clave para el aprendizaje ulterior, así como la pasarela para la inserción laboral y social.

-Integración laboral y acceso a la formación profesional. El empleo constituye una pieza clave del proceso de integración. De hecho, encontrar trabajo resulta

fundamental para formar parte de la vida social y económica del país de acogida, ya que garantiza el acceso a unas condiciones de vida y vivienda decentes, así como la inclusión económica.

-Acceso a los servicios básicos. Para que los nacionales de terceros países puedan empezar a vivir en la nueva sociedad en la que se integran, es una condición indispensable que puedan acceder a una vivienda digna y asequible, aunque esta opción plantea un importante desafío por la afluencia actual, tanto en la fase de acogida inicial como en la búsqueda de soluciones de vivienda a largo plazo que aún ofrezcan suficientes posibilidades de empleo.

-Participación activa e inclusión social. La participación de los propios nacionales de terceros países en el diseño y la aplicación de las políticas de integración resultan fundamentales para mejorar los resultados de su participación e integración.

Y para respaldar esa integración, la UE crea una Red Europea de Integración, con el objetivo de coordinar políticas nacionales, regionales y locales de integración, junto con la financiación a cargo del Fondo europeo de integración.

En la misma línea, la Comisión presenta una Guía de herramientas para ayudar a los Estados miembros a hacer el mejor uso posible de los Fondos de la Unión Europea. El 24 de enero del presente año se publica una guía de herramientas para ayudar a las autoridades nacionales y regionales a diseñar estrategias y proyectos de integración de los migrantes y a definir el tipo adecuado de recursos europeos al que recurrir. El objetivo de esta guía es ayudar a elaborar estrategias locales de integración, respaldadas por recursos europeos utilizados en sinergia, en el actual período presupuestario 2014- 2020. En palabras del comisario europeo de Migración, Asuntos de Interior y Ciudadanía: "Invertir hoy en las políticas de integración es asegurarse de que Europa siga siendo una sociedad próspera, cohesionada e inclusiva en el futuro. Esta será nuestra prioridad en los próximos años. Solo con una buena integración podemos lograr que la migración sea una auténtica oportunidad para todos: para nuestros ciudadanos, para los migrantes y los refugiados y para nuestras sociedades en general".

La guía de herramientas define cinco ámbitos prioritarios para unas estrategias completas y eficientes de integración duradera: recepción, educación, empleo, vivienda y acceso a los servicios públicos. En ella se enumeran los desafíos más apremiantes en relación con estas cinco prioridades y se recomiendan medidas de apoyo adecuadas, cada una asociada al Fondo europeo correspondiente. Por ejemplo, en el ámbito de la educación pueden utilizarse conjuntamente distintos Fondos de la

UE para evitar la segregación y hacer que las escuelas sean más inclusivas: el *Fondo Europeo de Desarrollo Regional* (FEDER) puede financiar la modernización y accesibilidad de las instalaciones; el *Fondo Social Europeo* (FSE) y el *Fondo de Asilo, Migración en Integración* (FAMI) pueden apoyar una formación específica para los educadores, a fin de ayudarles a combatir el abandono escolar, mientras que el *Fondo Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas* (FEAD) puede proporcionar asistencia material a los estudiantes que lo necesiten. Los Estados miembros y las regiones disponen de una amplia oferta de instrumentos financieros de la UE con los que apoyar proyectos de diferentes tipos en el ámbito de la integración, ya sean cursos de lenguas y asistencia sanitaria desde la llegada o ayuda a los migrantes para encontrar empleo, vivienda y un lugar en la sociedad. Estos instrumentos incluyen la financiación por los *Fondos Estructurales y de Inversión Europeos* (Fondos EIE), el *Fondo de Asilo, Migración e Integración* (FAMI) o el *Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas* (FEAD).

Por otro lado, siendo la extranjería una competencia del Estado, éste ha desarrollado la integración de los inmigrantes a través de las sucesivas leyes de extranjería, aunque de forma residual. Para subsanarlo, se crean instrumentos jurídicos de integración con el objetivo primordial de servir de fundamento para el posterior desarrollo autonómico y local de la integración. Pueden destacarse los siguientes:

-La creación del ***Plan para la Integración Social de los Inmigrantes (PISI)***, aprobado en Consejo de Ministros el 2 de diciembre de 1994, se convierte en la remisión cardinal para la puesta en marcha de políticas estatales, autonómicas y municipales sobre integración de la sociedad inmigrantes, y establece los principios básicos de la política coordinada de inmigración y los objetivos finales. Junto a ello se crean el *Foro Permanente Para la Integración de los Inmigrantes* y el *Observatorio Permanente de la Inmigración*, como órganos consultivos y de participación que han tenido su reflejo en los Planes Autonómicos de Integración.

- El *Programa Global de Regulación y Coordinación de Extranjería en Inmigración (GRECO)* del 2001, estructurado en torno cuatro características básicas: el diseño global de la inmigración en el marco de la UE; la integración social de los extranjeros y sus familias; el control de flujos migratorios; y la normativa de asilo y refugio.

- El *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010 (PECI)*. Trata de subsanar los defectos del Programa GRECO –muy criticado por la doctrina y las asociaciones de inmigrantes- al considerar este la integración social como *asimilación*.

- El *II Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2011-2014 (PECI)* incluye, entre sus programas principales, un Programa de Desarrollo de un Sistema de Indicadores de Integración, Convivencia y Ciudadanía consistente en la puesta en marcha, mediante la cooperación de las administraciones y las organizaciones sociales, de una matriz de indicadores generales de integración y de indicadores de ejecución.

La formulación de estos planes, ha estado influida por el discurso comunitario. Los conceptos de bidireccionalidad y ajuste son los ejes vertebradores de la idea de integración en las políticas públicas referida a la integración de personas inmigrantes en España.

No obstante, cuando analizamos las medidas de intervención de los citados planes, queda patente que la realidad es bien distinta. De hecho, la bidireccionalidad se convierte una política fundamentalmente unidireccional, que considera la situación y las características de la persona inmigrante para establecer cauces de acción política dirigidos a éste, con escaso énfasis en la situación de la sociedad de acogida con respecto a la gestión inmigratoria.

Ello se manifiesta al analizar las áreas de intervención que recogen los Planes de Integración nacionales y autonómicos. En estos, puede apreciarse que el peso de la integración lo soportan las personas migrantes a través de medidas encaminadas a mejorar su integración laboral, su integración residencial (vivienda), su acceso a servicios básicos (educación, sanidad, servicios sociales) y su participación en todos los ámbitos sociales y los asuntos públicos, encontrando únicamente la figura de la sociedad de acogida como facilitadora de ese proceso, pero no como coprotagonista. En este sentido, sí se puede apreciar dentro de las principales áreas de intervención la preocupación por mejorar la formación de los profesionales en la atención a la población inmigrante, así como se destacan algunas medidas que pretenden la lucha contra la discriminación de forma transversal. Sin embargo, el conjunto de actores de la sociedad de acogida, y especialmente la población autóctona, sólo es protagonista en dos áreas de intervención.

Los citados planes encuentran su desarrollo en las Comunidades Autónomas. Estas (CCAA) tienen transferidas determinadas competencias en materia de extranjería, tales como la educación, vivienda, sanidad, asistencia social, empleo y cultura, e interpretan la integración como un fenómeno que hay que llevar a cabo en unos casos, mientras que, en otros, entendiéndolo que la integración ya existe, tratan de perfeccionarla con mecanismos de inserción ciudadana.

No obstante, queremos destacar han transcurrido tres años sin adoptar una estrategia común de integración para las personas de origen inmigrante. La Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) lamenta, en un reciente informe, que el último Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración elaborado por el Estado data de 2014, señalando que no se ha presentado ninguna evaluación de resultados y ha finalizado, sin una renovación por el momento, en 2016.

## **2. Los derechos de los inmigrantes**

La elaboración y posterior aprobación del texto constitucional de 1978 (en adelante CE) se desarrolló en un contexto histórico en el que, dentro de la configuración de nuestro Estado social y democrático de derecho (art. 1.1 CE), la inmigración fue una circunstancia residual. Lo que explica la ausencia de una regulación constitucional del fenómeno citado.

No obstante, nuestra Carta Magna fundamenta el orden político y la paz social en la dignidad de la persona y en los derechos que le son inherentes (art. 10.1 CE), considerando como valores superiores del ordenamiento jurídico, la libertad, la justicia, la igualdad, y el pluralismo político (art. 1.1 CE). Y estos valores, que construyen los cimientos sobre los que descansa nuestro Estado, han de ser protegidos y promovidos por los poderes públicos, y removiendo los obstáculos que los hacen impracticables en el ejercicio de los mismos por los ciudadanos (art. 9.2 CE). Es este por tanto el marco constitucional desde el que se ha de vertebrar el concepto de nacionalidad y el desarrollo de los derechos fundamentales de los nacionales y no nacionales.

En el Capítulo I de la CE, bajo la rúbrica de los *españoles y extranjeros*, el art. 11 remite al legislador la adquisición, conservación y pérdida de la nacionalidad española, prohibiéndose expresamente la privación de la misma para los españoles de origen. La misma, se inserta en el Título I CE (de los derechos y deberes

fundamentales), definiendo un modelo constitucional de nacionalidad con las siguientes características:

1. En el Derecho español de nacionalidad ha de tenerse en cuenta la enorme incidencia de los textos internacionales relativos a la protección de los Derechos Humanos, de conformidad con el art. 10.2 CE. Sirva como ejemplo, el reconocimiento del principio de igualdad (art.14 CE) en la atribución de la nacionalidad por filiación, o la protección del menor (art. 39.2) con independencia de su filiación.
2. La ciudadanía (como término jurídico asociado a la soberanía) corresponde a nacionales y no nacionales del Estado español, siendo los extranjeros titulares de los derechos reconocidos en el Título I CE, aunque el ejercicio de determinados derechos que legitiman esa ciudadanía, queda circunscrito a los nacionales del Estado, salvo que por criterios de reciprocidad quede reflejado en los tratados internacionales (Art.23. Derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales).

La Constitución española reconoce derechos y libertades a los extranjeros, pero configurando un diferente estatuto legal, en función del ejercicio de los mismos. Para un determinado grupo de derechos, derivados del art. 10.1 CE, anteriormente citado, los españoles y extranjeros disfrutaban de una serie de derechos que corresponden a todos los seres humanos por igual, y que, ni las leyes ni los tratados internacionales pueden delimitar. Estando otros derechos condicionados a lo que las leyes de extranjería establezcan en todo momento, siempre y cuando su configuración legal se adecue a la interpretación constitucional que de la misma puede realizar el Tribunal Constitucional, y su contenido esencial no se encuentre desnaturalizado.

En definitiva, los derechos fundamentales se proyectan sobre todos los seres humanos, extranjeros o no, lo que redundará en el reconocimiento constitucional de los mismos en idénticas condiciones para el nacional y no nacional. Así, nuestro artículo 13 CE establece que *los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente Título en los términos que establezcan los tratados y la ley*. Ésta la ley tiene su concreción en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, reformada por las

Leyes Orgánicas 8/2000, de 22 de diciembre; 11/2003, de 29 de septiembre; 14/2003, de 20 de noviembre; 2/2009, de 11 de diciembre, 10/2011, de 27 de julio: y 22/2013, de 23 de diciembre.

Es el artículo 3 de la Ley Orgánica 4/2000 el que determina que el disfrute de los derechos y libertades reconocidos en el Título I de la CE se producirá en los términos establecidos en los Tratados internacionales y en la citada Ley, debiendo ser interpretada de conformidad con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias vigentes en España. Lo que convierte cualquier decisión normativa objeto de derechos de extranjeros del citado título en una ocasión de cumplimiento del texto constitucional, por un lado, pero también de la legislación internacional por otro. Es decir, si la dignidad humana es el fundamento y el basamento sobre el que se sustancia nuestro Estado de Derecho y el de las democracias de la Europa continental, no es menos cierto que la decisión de un gobierno de la Unión Europea de “devolver en caliente” o “rechazar en frontera” a los extranjeros en situación irregular, o que hubieran entrado ilegalmente en ese país (España), puede conculcar la dignidad humana como derecho fundamental, y los derechos que son fruto de su desarrollo como principio.

En consecuencia, la modificación de la LO 4/2000, por la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, crea un tipo sancionador incorporado en la Disposición adicional Décima de la Ley de extranjería, que permite las devoluciones en caliente en la frontera de Ceuta y Melilla, y muestra la creación de un nuevo tipo delictivo no tipificado penalmente con anterioridad ni contemplado como sanción específica en la LO 4/2000. A mayor abundamiento, una nueva regulación que no tiene en cuenta el reconocimiento constitucional e internacional de los derechos humanos, referidos a extranjeros. Una modificación normativa indirecta a través de otra Ley que tangencialmente guarda relación remota con la seguridad ciudadana, no incorporada en la modificación inicial de la Ley, sino añadida a través de una enmienda a la misma. Sin informes preceptivos del Consejo de Estado o del Consejo del Poder Judicial, como así debería ser en el caso de que la reforma se hubiera incorporado a la Ley Orgánica 4/2015. En otros términos, una medida sancionadora que no pasa los mínimos filtros de defensa y garantía de los derechos fundamentales de cualquier persona –en este caso los extranjeros y los peticionarios de asilo- y que contraría claramente la Constitución española y los acuerdos internacionales suscritos por España: como el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las libertades fundamentales de 1950 (CEDH), el Convenio de Ginebra de 1951, o el

Protocolo de Nueva York de 1961 sobre el Estatuto de los Refugiados. Tal y como ha declarado recientemente el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en la condena a España el pasado 3 de octubre del 2017.

Este ejemplo nos sirve para señalar que la regulación constitucional sobre extranjería en nuestro país se encuentra circunscrita explícitamente en los artículos 13 CE –anteriormente citado- y 149.2 CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre inmigración y extranjería. Esta premisa ha obligado a nuestro Tribunal Constitucional a delimitar el estatuto constitucional del extranjero, pero también a señalar en su reciente doctrina jurisprudencial que los derechos vinculados a la dignidad humana pertenecen todos los seres humanos, incluidos los extranjeros, sin que la acción del legislador pueda introducir diferencias por nacionalidad. Y es aquí, a nuestro juicio, el lugar adecuado para afrontar una posible reforma constitucional, no sin antes constatar, en palabras de A. CORTINA que *“para resolver estos problemas prioritarios no es necesario reformar leyes fundamentales, sino algo obvio: intentar encarnar en la vida compartida los valores de la Constitución vigente, que incluyen la libertad, la solidaridad y la igualdad en un país configurado no solo como un Estado de derecho, sino también como un Estado social y democrático de derecho, es decir, como una democracia liberal-social”*.

No obstante, en materia de derechos pueden considerarse modificaciones de la Carta Magna. Si en el nacimiento de la Constitución se creía que el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las libertades fundamentales era el parámetro de articulación del Título I, no es menos cierto que en la actualidad es la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE) el instrumento normativo que nos debe servir para introducir mejoras en el citado título, por ejemplo en lo que respecta al derecho de educación, sanidad, reunión, o participación política de los extranjeros.

Nuestro Tribunal Constitucional, ha optado por materializar el catálogo de derechos fundamentales a través del artículo 10.2 CE, con la remisión general que hace ésta a los instrumentos internacionales en materia de derechos y libertades. Pero parece más adecuado, incluir en la Constitución las diferencias concretas; no hacer una remisión general, sino puntualizar y equiparar en los distintos preceptos, los derechos a actualizar en nuestro texto constitucional, entre los cuales, como acabamos de señalar, se encuentran algunos que son esenciales para la conversión de ciudadano de segunda categoría, en ciudadano de primera.

## Bibliografía

ESPLUGUES MOTA, C; PALAO MORENO, G; DE LORENZO SEGRELLES, M. (2006). *Nacionalidad y Extranjería*. Tirant Lo Blanch. Valencia. 3º Edición.

GAVARA DE CARA, J.C. (2016). Los derechos fundamentales: valoración y posibles modificaciones. *Repensar la Constitución. Ideas para una reforma de la Constitución de 1978: reforma y comunicación dialógica. Parte primera*. V.V.A.A. Coordinadores: FREIXES SANJUÁN.T Y GAVARA DE CARA. J.C. Derecho Público. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid.

GONZÁLEZ BEILFUSS, M. (2010). El papel de la jurisprudencia constitucional en el desarrollo público de la inmigración. *Revista catalana de dret públic*. Núm. 40.

## Jurisprudencia

-Sentencia del Tribunal Constitucional 107/1984, de 23 de noviembre. BOE nº 305 de 21 de diciembre.

-Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 3 de octubre de 2017. <https://hudoc.echr.coe.int/eng>.

## Webgrafía

SEGARRA TRIAS. E. La discutible constitucionalidad de la regulación de las devoluciones en caliente. <https://www.abogacia.es/2015/04/15/la-discutible-constitucionalidad-de-la-regulacion-de-las-devoluciones-en-caliente-i/>.

CORTINA. A. ¿Es urgente reformar la Constitución? [https://elpais.com/elpais/2017/12/08/opinion/1512748526\\_051506.html](https://elpais.com/elpais/2017/12/08/opinion/1512748526_051506.html).