



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Rey Martínez, Consejero

Sr. Velasco Rodríguez, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero y

Ponente

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunido en Zamora el día 29 de noviembre de 2011, ha examinado el *expediente relativo al anteproyecto de ley de Integración de los Inmigrantes en la Sociedad de Castilla y León*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 30 de octubre de 2012 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente relativo al anteproyecto de ley de Integración de los Inmigrantes en la Sociedad de Castilla y León*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 31 de octubre de 2012, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 785/2012, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 55 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 17/2012, de 3 de mayo. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Nalda García.

Primero.- El anteproyecto.

El anteproyecto de ley consta de una exposición de motivos, treinta y cuatro artículos agrupados en un título preliminar y tres títulos, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

La exposición de motivos describe el contenido del anteproyecto y pone de manifiesto las competencias y objetivos pretendidos. En ella se indica que el



anteproyecto de ley sometido a dictamen tiene por objeto dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 70.1.12º del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, en el que se contempla como competencia exclusiva la regulación del régimen de acogida e integración económica, social y cultural de los inmigrantes en la sociedad de Castilla y León.

El anteproyecto se estructura del siguiente modo:

Título Preliminar. Disposiciones generales (artículos 1 a 4).

Título I. Actuaciones públicas de integración (artículos 5 a 22).

Capítulo I. Integración en la sociedad y reagrupación familiar (artículos 5 a 7).

Capítulo II. Educación (artículos 8 a 12).

Capítulo III. Salud y asistencia sanitaria (artículo 13).

Capítulo IV. Servicios sociales e igualdad de oportunidades (artículos 14 a 17).

Capítulo V. Empleo y vivienda (artículos 18 a 20).

Capítulo VI. Cultura, turismo y deporte (artículos 21 y 22).

Título II. Instrumentos de integración (artículos 23 a 31).

Título III. Coordinación con otras entidades (artículos 32 a 34).

Disposición derogatoria. Derogación normativa.

Disposición final primera. Habilitación para el desarrollo normativo.

Disposición final segunda. Entrada en vigor.



Segundo.- El expediente remitido.

En el expediente que acompaña al anteproyecto de ley, además de un índice de los documentos que lo conforman y diversos borradores previos del anteproyecto figuran, entre otros, los siguientes:

1.- Informe dirigido a la Comisión Delegada de Asuntos Económicos, por el que se pone en conocimiento el anteproyecto de ley con carácter previo a su tramitación.

2.- Documento de 1 de marzo de 2012 en el que se hace constar que el anteproyecto de ley ha sido informado por la Comisión Delegada de Asuntos Económicos.

3.- Borradores del anteproyecto de ley.

4.- Alegaciones realizadas por las diferentes Consejerías y agentes relacionados con la inmigración en Castilla y León.

5.- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Estadística de la Consejería de Hacienda de 27 de junio.

6.- Informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos de 26 de julio.

7.- Memoria del anteproyecto de 11 de septiembre, que comprende los siguientes documentos:

- Estudio del marco normativo., disposiciones afectadas y tabla de vigencias.
- Informes y estudios sobre su necesidad y oportunidad.
- Estudio económico.
- Evaluación de impacto de género.
- Evaluación del impacto normativo e impacto administrativo en la que se hace constar que no procede la evaluación del impacto



administrativo previsto en el Decreto 43/2010, de 7 de octubre, dado que la norma no regula nuevos procedimientos, ni modifica otros ya existentes.

- Expresión de haberse concedido trámite de audiencia.

- Informes sobre regímenes del silencio administrativo y autorizaciones administrativas. (Indica que no contiene ninguna previsión al respecto que requiera la motivación de su carácter o necesidad).

8.- Informe de la Secretaría General de la Consejería de Presidencia de 17 de septiembre.

9.- Informe del Consejo Económico y Social de 18 de octubre.

10.- Informe de la Secretaría General de la Consejería de Presidencia, de 22 de octubre de 2012

11.- Anteproyecto de ley sometido a dictamen del Consejo Consultivo.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

II

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- Competencia del Consejo Consultivo de Castilla y León.

El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.c) de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, y corresponde al Pleno emitir el dictamen según lo establecido en el artículo 19.2.

2ª.- Contenido del expediente.

El artículo 53.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 17/2012, de 3 de mayo, dispone que las solicitudes de



dictamen deberán incluir toda la documentación y antecedentes necesarios para dictaminar sobre las cuestiones consultadas, así como el borrador, proyecto o propuesta de resolución. A la documentación y antecedentes se acompañará un índice numerado de documentos.

Para el supuesto de los anteproyectos de ley, ha de considerarse documentación necesaria la exigida por el artículo 75.3 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León (modificado por el artículo 1.Tres del Decreto-Ley 3/2009, de 23 de diciembre, de Medidas de Impulso de las Actividades de Servicios en Castilla y León, y la disposición final primera de la Ley 1/2011, de 1 de marzo, de Evaluación del Impacto de Género en Castilla y León).

Conforme a dicho precepto, el anteproyecto, cuya elaboración se iniciará en la Consejería competente por razón de la materia, deberá ir acompañado de una Memoria en la que se incluirán:

- a) Estudio del marco normativo en el que pretende incorporarse, con expresión de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias.
- b) Informes y estudios sobre su necesidad y oportunidad.
- c) Estudio económico, con referencia al coste a que dará lugar, en su caso, así como a su financiación.
- d) Un informe de evaluación del impacto de género.
- e) La expresión de haber dado el trámite de audiencia -cuando fuere preciso- y efectuado las consultas preceptivas.
- f) Informe motivado de las razones imperiosas de interés general que determinen el efecto desestimatorio del silencio administrativo.
- g) De establecerse un régimen de autorización para el acceso o ejercicio de una actividad de servicios, motivación suficiente sobre la concurrencia de las condiciones de no discriminación, necesidad y proporcionalidad, así como, en su caso, de la concurrencia de estas mismas



condiciones en relación con los requisitos previstos en los artículos 11.1 ó 12.2, ambos de la Ley sobre el acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

La ley citada exige, además, que el anteproyecto se envíe a las restantes Consejerías para su estudio, se informe por los servicios jurídicos de la Comunidad y se someta, con carácter previo a su aprobación por la Junta de Castilla y León, al examen de los órganos consultivos cuya consulta sea preceptiva.

Respecto al procedimiento de elaboración de la norma, en el presente caso, como ha quedado reflejado en los antecedentes de hecho y se acredita con la documentación enviada, se ha dado cumplimiento a los siguientes trámites:

- El anteproyecto de ley ha sido objeto de examen por las Consejerías, las cuales han tenido ocasión de formular diversas alegaciones y observaciones al mismo.

- Obra también incorporado al expediente el informe preceptivo de la Dirección de los Servicios Jurídicos, tal como exigen la citada Ley 3/2001, de 3 de julio, el artículo 4.2.a de la Ley 6/2003, de 3 de abril, de Asistencia Jurídica a la Comunidad de Castilla y León, y el artículo 2.5º.A.c del Decreto 17/1996, de 1 de febrero, de organización y funcionamiento de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Castilla y León.

- Se ha emitido el informe preceptivo por la Dirección General de Presupuestos y Estadística de la Consejería de Hacienda, conforme exige el artículo 76.2 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León.

- El Consejo Económico y Social de Castilla y León ha informado el anteproyecto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 3.1.a de la Ley 13/1990, de 28 de noviembre, del Consejo Económico y Social.

Figura en la documentación remitida la Memoria del anteproyecto, en la que se recogen los aspectos exigidos por el artículo 75.3 de la Ley 3/2001, de 3 de julio.



Por otra parte es preciso indicar que son numerosos los Servicios de Normativa de Consejerías que alegan que no tienen ninguna observación que formular, circunstancia que obliga a recordar el Dictamen 2.096/2003, de 10 de julio, del Consejo de Estado, en el que se señala que “se advierte una mala práctica administrativa consistente en elaborar informes aparentemente rutinarios (...) que terminan con la escueta expresión “no hay observaciones que formular”. Este Órgano Consultivo ya ha manifestado con anterioridad (Dictamen 257/2006, de 8 de junio) que “esta práctica puede privar de esenciales elementos de juicio”, por lo que habría sido conveniente que en el estudio previo del texto proyectado hubieran colaborado todos los agentes consultados, al tratarse de un filtro esencial, tanto desde el punto de vista técnico-jurídico, como de oportunidad. Esta observación es llamativa cuando el Título I del anteproyecto afecta a prácticamente todas los ámbitos competenciales directamente ligados a materias propias de su competencia.

Sin perjuicio de las observaciones efectuadas, cabe concluir, a la vista de la documentación analizada, que el anteproyecto de ley ha sido tramitado, en esencia, con cumplimiento de lo previsto en la normativa de aplicación descrita.

Debe recordarse finalmente que si bien el expediente contiene una relación de documentos que lo integran, no se encuentra numerado, tal como exige el mencionado artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, lo que dificulta su consulta.

3ª.- Competencia de la Comunidad de Castilla y León.

El artículo 13.1 de la Constitución 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”. Por otro lado el artículo 149.1.2ª dispone que el Estado tiene competencia exclusiva sobre “nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo”.

El artículo 10 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, titulado “Derechos de los extranjeros”, establece:

“1. En el marco de la Constitución y de la legislación estatal aplicable, 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.

»2. Los poderes públicos de la Comunidad promoverán la integración social, económica, laboral y cultural de los inmigrantes en la sociedad de Castilla y León”.

Para garantizar la eficacia de este mandato estatutario, el artículo 70.1.12º del Estatuto de Autonomía configura, como una competencia exclusiva de la Comunidad de Castilla y León, la regulación del régimen de acogida e integración económica, social y cultural de los inmigrantes en la sociedad de Castilla y León.

La normativa estatal básica en materia de inmigración está constituida principalmente por la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, que regula los derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. En concreto, el artículo 2 ter, introducido por la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, está dedicado a la integración de los inmigrantes.

Es de destacar también el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, aprobado por el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009, así como el Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de la Unión Europea y de otros Estados parte del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo.

En este ámbito, el artículo 3.1 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, dispone que “Los extranjeros gozarán en España de los derechos y libertades reconocidos en el Título I de la Constitución en los términos establecidos en los Tratados internacionales, en esta Ley y en las que regulen el ejercicio de cada uno de ellos. Como criterio interpretativo general, se entenderá que los extranjeros ejercitan los derechos que les reconoce esta Ley en condiciones de igualdad con los españoles”.

Por su parte, el artículo 2 bis indica que la política migratoria corresponde al Gobierno, sin perjuicio de las competencias que puedan ser asumidas por las Comunidades Autónomas y por las Entidades Locales; el



apartado 2 establece los principios generales del ejercicio de las competencias sobre inmigración.

El artículo 2 ter establece los objetivos generales aplicables a la integración de los inmigrantes en los siguientes términos:

“1. Los poderes públicos promoverán la plena integración de los extranjeros en la sociedad española, en un marco de convivencia de identidades y culturas diversas sin más límite que el respeto a la Constitución y la ley.

»2. Las Administraciones Públicas incorporarán el objetivo de la integración entre inmigrantes y sociedad receptora, con carácter transversal a todas las políticas y servicios públicos, promoviendo la participación económica, social, cultural y política de las personas inmigrantes, en los términos previstos en la Constitución, en los Estatutos de Autonomía y en las demás leyes, en condiciones de igualdad de trato.

»Especialmente, procurarán, mediante acciones formativas, el conocimiento y respeto de los valores constitucionales y estatutarios de España, de los valores de la Unión Europea, así como de los derechos humanos, las libertades públicas, la democracia, la tolerancia y la igualdad entre mujeres y hombres, y desarrollarán medidas específicas para favorecer la incorporación al sistema educativo, garantizando en todo caso la escolarización en la edad obligatoria, el aprendizaje del conjunto de lenguas oficiales, y el acceso al empleo como factores esenciales de integración (...).

Por otro lado, como recuerda la exposición de motivos del presente anteproyecto, en toda regulación sobre inmigración y extranjería deben tenerse en cuenta las directrices marcadas por la Unión Europea en relación con la inmigración. En concreto la Directiva 2003/109/CE, relativa al Estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración; la Decisión del Consejo de Ministros de Justicia y Asuntos de Interior en Bruselas de 19 de noviembre de 2004, y la Comunicación de la Comisión (2005) denominada “Programa Común para la Integración-Marco para la integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea”.

Por último, en el ámbito local, las Entidades Locales asumen competencias para regular el estatuto jurídico de los inmigrantes residentes en cuanto



gocen de la vecindad administrativa, de conformidad con el artículo 18.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, que plasma el estatuto jurídico del vecino.

Además de la regulación específica sobre la inmigración y extranjería hay que hacer referencia a la transversalidad de las políticas públicas en la materia. Así, numerosas normas sectoriales contienen disposiciones directamente aplicables a los inmigrantes por su condición de tales.

4ª.- Observaciones al texto del anteproyecto.

Consideraciones generales.

La materia que es objeto del presente anteproyecto fue objeto de consideración por este Consejo Consultivo en el Dictamen 1.051/2010, de 14 de octubre; si bien su tramitación tuvo lugar al final de la anterior legislatura y no llegó a aprobarse.

Muchas de las observaciones que se formularon han sido objeto de consideración en el texto remitido; no obstante, se reitera que gran parte del texto es puramente declarativo y no añade nada a la regulación del régimen de integración de los inmigrantes plasmado en los planes de inmigración y en las normas sectoriales específicas, más bien, puede crear confusión ante la existencia de una pluralidad de diferentes regímenes.

Por otro lado, sobre el alcance y la eficacia de los conceptos de “vecindad administrativa” y “residente” se indicaba que, como ha señalado nuestro Tribunal Constitucional en su Sentencia 236/2007, de 7 de noviembre, la expresión “extranjeros residentes” equivale a la obtención de la autorización administrativa de estancia o residencia en España (“se encuentren en España y sean titulares de una autorización para residir”). Por otro lado, existen extranjeros, con autorización legal para permanecer en España o no, empadronados en un municipio y que ostentan, por tal circunstancia, la condición de vecinos y por ello cuentan con vecindad administrativa (artículo 15 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local). Debe tenerse presente que la vecindad administrativa que deviene de la inscripción en un padrón es independiente de la situación legal o irregular en



España, e independiente de la estancia o de la permanencia más o menos larga en la Comunidad.

Existen extranjeros -independientemente de su presencia física-, no residentes y no empadronados en ningún municipio, por voluntad propia o por no contar con la documentación que exige el artículo 15 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, es decir, por carecer de "domicilio habitual" o no contar con un "número de identificación" que le permita acceder al padrón municipal. Este supuesto supone, sin duda, el que mayor desprotección jurídica representa para el colectivo de extranjeros en nuestra Comunidad Autónoma, pues ni gozan de la condición de residentes, ni están empadronados, por lo que su estatuto jurídico no queda amparado por el ámbito subjetivo del anteproyecto, aunque de hecho estos "transeúntes" reciban prestaciones a cargo de la Comunidad (servicios sociales básicos).

En el otro extremo se encuentran los extranjeros residentes y empadronados, es decir, residentes con vecindad administrativa, que cuentan con autorización legal para permanecer en España, los cuales "tienen todos los derechos establecidos por tal concepto en la legislación de bases de régimen local" (artículo 6.2 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social).

Desde un punto de vista jurídico-administrativo, el conjunto de derechos de los inmigrantes en nuestra Comunidad Autónoma se deriva de la vecindad administrativa en la Comunidad (artículo 10.1 del Estatuto de Autonomía), situación jurídica que se alcanza a través de su inscripción en el padrón municipal de alguno de los municipios que se integran en nuestra Comunidad Autónoma.

Se configura así al padrón como un registro administrativo que sirve para acreditar la residencia efectiva a todos los efectos administrativos y para ejercer los derechos que otorga la legislación local, es decir, para otorgar el estatuto del vecino, previsto en el artículo 18.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, que genera un principio de prueba de la residencia habitual y del domicilio y que, en definitiva, determina el concepto de residencia habitual (Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de noviembre de 1991).



Por todo ello, puesto que los inmigrantes pueden empadronarse aunque no tengan permiso de estancia o residencia en España, es decir, aunque estén en situación no legal desde un punto de vista administrativo, el presente anteproyecto debe tener presente que, al vincular el reconocimiento de derechos sociales a la vecindad administrativa, extiende dichos derechos a este último tipo de inmigrantes.

También se indicó que los inmigrantes, desde su llegada, necesitan tener información sobre gran variedad de aspectos, algunos de ellos imprescindibles para desarrollar su vida cotidiana y lograr su plena integración. Entre estos aspectos, cabe destacar el carácter indispensable de saber, básicamente, lo que afecta a sus derechos y deberes, por lo que necesitan de información concreta y asequible, no de manifestaciones generales de carácter abstracto, obvias por otro lado, como las contenidas en la presente norma.

Debe tenerse presente que muchas de las previsiones que se recogen a lo largo del articulado del anteproyecto están contenidas en las correspondientes normas sustantivas, aplicables por contar en algunos casos con una referencia expresa a los extranjeros o, simplemente, por aplicación del artículo 10 del Estatuto de Autonomía, y será la aplicación de la norma material la que dará sentido y contenido a la previsión concreta de este anteproyecto.

Además, existe una pluralidad de regímenes (estatales, autonómicos y locales) a los que el presente anteproyecto se remite de forma continua. Igualmente existen multitud de preceptos declarativos que exigen una remisión a regímenes sectoriales.

En cuanto a los derechos recogidos en el Capítulo I del Título I, ha de subrayarse que el artículo 10 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, titulado "Derechos de los extranjeros", 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.

A la vista de la dicción del artículo 10.1 del Estatuto de Autonomía, así como del artículo 6.2 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, la determinación de los derechos de los extranjeros residentes y empadronados en alguno de los municipios ubicados en el ámbito territorial de Castilla y León,



es igual al resto de los vecinos de nacionalidad española, ya que “tienen todos los derechos establecidos por tal concepto en la legislación de bases de régimen local, pudiendo ser oídos en los asuntos que les afecten de acuerdo con lo que dispongan los reglamentos de aplicación” (artículo 6.2 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero).

En este sentido el artículo 3.1 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, señala que “Los extranjeros gozarán en España de los derechos y libertades reconocidos en el Título I de la Constitución en los términos establecidos en los Tratados internacionales, en esta Ley y en las que regulen el ejercicio de cada uno de ellos”.

De acuerdo con la legislación básica del Estado sobre la materia y la normativa autonómica vigente, son pocos los derechos sociales que, desde un punto de vista formal, no se extienden a los inmigrantes con vecindad administrativa en Castilla y León.

Exposición de motivos.

Respecto a la exposición de motivos ha de recordarse que esta parte expositiva ha de facilitar, con la adecuada concisión, la comprensión del objetivo de la norma, aludir a sus antecedentes y al título competencial en cuyo ejercicio se dicta y ayudar a advertir las innovaciones que introduce, con la aclaración de su contenido, si ello es preciso, para la comprensión del texto.

Como ha indicado el Consejo de Estado (Dictamen 4.078/1996, de 5 de diciembre), el preámbulo “puede cumplir una importante función en la motivación del ejercicio de una potestad discrecional como es la reglamentaria, y puede contribuir además al control judicial de los reglamentos que resulta del art. 106.1 de la Constitución, en especial, desde la perspectiva del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos consagrado en el art. 9.3 de la Constitución”.

Los preámbulos de las disposiciones generales, cualquiera que sea su calificación, si bien carecen de valor normativo, son elementos a tener en cuenta en la interpretación de las leyes por el valor que a tal efecto tienen, según advierte el artículo 3 del Código Civil (Sentencias del Tribunal Constitucional 36/1981 y 150/1990). Así, la parte expositiva debe ser expresiva



y ha de contribuir a poner de relieve el espíritu y la finalidad de la disposición respecto a cuanto se regula en su texto articulado para su mejor interpretación y subsiguiente aplicación.

Asimismo, en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las directrices de técnica normativa, se señala que “la parte expositiva de la disposición cumplirá la función de describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Si es preciso, resumirá sucintamente el contenido de la disposición, a fin de lograr una mejor comprensión del texto, pero no contendrá partes del texto del articulado. Se evitarán las exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas (...)”.

Aunque la exposición de motivos puede considerarse excesivamente prolija, cumple con los requisitos a los que se ha hecho referencia.

Título preliminar.- Disposiciones generales.

Artículo 3. Ámbito de aplicación.

El ámbito subjetivo de la norma que se examina se proyecta en el marco de las competencias que corresponden a la Comunidad de Castilla y León y, en concreto, de la competencia exclusiva relativa al régimen de acogida e integración económica, social y cultural de los inmigrantes.

No obstante, en el apartado 3 se incluye la previsión de que los poderes públicos promoverán el ejercicio de los deberes y derechos reconocidos a todos los extranjeros de acuerdo con la normativa vigente en materia de extranjería y en la legislación sectorial aplicable. Extranjeros son “los que carezcan de la nacionalidad española”, al amparo de la citada Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero.

También aparece en el artículo 23 que en la elaboración del plan estratégico plurianual puedan incluirse medidas dirigidas a los extranjeros no comprendidos en el ámbito subjetivo de la ley.

Así, el conjunto de derechos de los inmigrantes en Castilla y León, al amparo del artículo 10.1 del Estatuto de Autonomía, se deriva de la



circunstancia de la "vecindad administrativa", que de acuerdo con el artículo 15 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, se adquiere por la inscripción en el padrón.

Por otro lado, el artículo 6.2 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, establece que "Los extranjeros residentes, empadronados en un municipio, tienen todos los derechos establecidos por tal concepto en la legislación de bases de régimen local (...)".

Como ya se indicó en el Dictamen núm. 1051/2010, los extranjeros que se encuentran en Castilla y León pueden tener la consideración de residentes y empadronados, de no residentes pero empadronados o de no residentes y no empadronados en un municipio de la Comunidad, por lo que al no exigirse al extranjero en la legislación de régimen local encontrarse en situación de residencia de ningún tipo para inscribirse en el padrón, en el anteproyecto de ley que se examina se está regulando la aplicación efectiva de los derechos y deberes de los inmigrantes encuadrables en las dos primeras categorías. No obstante, ello se entiende sin perjuicio de lo señalado anteriormente respecto a la remisión efectuada a la normativa vigente en materia de extranjería y en la legislación sectorial aplicable prevista en el apartado 3, y de las consideraciones efectuadas en el artículo 23, de acuerdo con lo expuesto anteriormente.

Título Primero.- Actuaciones Públicas de Integración.

Capítulo I.- Integración en la sociedad, y agrupación familiar.

Artículo 6. Compromiso de integración ciudadana.

El apartado 2 del precepto establece que "A los efectos del cumplimiento de lo dispuesto en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros y su integración social, los poderes públicos promoverán acciones formativas cuyo objeto sea facilitar a los inmigrantes el conocimiento y respeto de los valores constitucionales de España, los valores estatutarios de la Comunidad de Castilla y León, los valores de la Unión Europea, los derechos humanos, las libertades públicas, la democracia, la tolerancia y la igualdad entre mujeres y hombres, así como el aprendizaje de la lengua castellana".



El artículo 2 ter de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, enuncia las acciones de fomento de la integración que impone a los poderes públicos en este ámbito y, en concreto, prevé que las Administraciones Públicas “especialmente, procurarán, mediante acciones formativas, el conocimiento y respeto de los valores constitucionales y estatutarios de España, de los valores de la Unión Europea, así como de los derechos humanos, las libertades públicas, la democracia, la tolerancia y la igualdad entre mujeres y hombres y desarrollarán medidas específicas para favorecer la incorporación al sistema educativo, garantizando en todo caso la escolarización en la edad obligatoria, el aprendizaje del conjunto de lenguas oficiales, y el acceso al empleo como factores esenciales de integración”.

Por su parte, el artículo 31.7 dispone, en relación a las autorizaciones de residencia temporal: “a los efectos de dicha renovación, se valorará especialmente el esfuerzo de integración del extranjero que aconseje su renovación, acreditado mediante un informe positivo de la Comunidad Autónoma que certifique la asistencia a las acciones formativas contempladas en el artículo 2 ter de esta Ley”.

Dicho informe aparece desarrollado en el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009.

Este informe, que prevé la normativa estatal, tiene por objeto la certificación de la asistencia a las actuaciones formativas, a los efectos de demostrar un esfuerzo de integración.

El contenido de este artículo 6, si bien se refiere al citado certificado, se limita a señalar que de acuerdo con la normativa vigente se promoverán determinadas actuaciones formativas, más como una previsión dirigida a los poderes públicos, que a la justificación del esfuerzo de integración por parte del inmigrante. En cualquier caso, debe tenerse en cuenta que el citado informe de integración tiene un objeto más amplio al incluir a los extranjeros.

Artículo 7. Reagrupación familiar.

Esta disposición prevé que “Los poderes públicos ofrecerán a los inmigrantes la información que precisen sobre el derecho a la reagrupación



familiar, facilitarán la participación de los familiares reagrupados en programas de integración sociocultural y lingüística y procurarán la aplicación efectiva del derecho a la vida en familia de éstos en los términos y condiciones que establezca la legislación específica sobre la materia”.

El Dictamen 1051/2010 incluía la consideración relativa a que el régimen de la reagrupación familiar, regulado en el capítulo II de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, se reconoce como un derecho absoluto, ejercitable mediante la acreditación del vínculo familiar y la determinación de los familiares reagrupables. No obstante, la normativa es calificada por la doctrina como rígida, y se ha ido endureciendo formalmente para evitar que sea una forma de entrada usual de un elevado contingente de inmigrantes (padres, abuelos y menores, no trabajadores), especialmente desfavorecidos. Por ello, deberán tenerse presentes las consecuencias y destino de las medidas de promoción, con el fin de que sean proporcionadas.

Por otro lado conviene señalar que el apartado 2 del artículo 18 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, relativo a la reagrupación familiar, dispone que “Las Comunidades Autónomas o, en su caso, los Ayuntamientos informarán sobre la adecuación de la vivienda a los efectos de reagrupación familiar”. También indica que “Las Administraciones Públicas promoverán la participación de los reagrupados en programas de integración socio-cultural y de carácter lingüístico”.

El citado precepto del anteproyecto sólo contempla la promoción de los reagrupados en programas de integración socio-cultural y de carácter lingüístico, y la remisión a la legislación sobre la materia a los efectos de procurar la aplicación efectiva del derecho a la vida en familia.

Sin embargo, nada dispone en cuanto al informe previsto en la normativa estatal sobre la adecuación de la vivienda a los efectos de reagrupación familiar.

Capítulo II. Educación.

La 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, modifica en su regulación los



derechos de educación, reconociéndolos plenamente hasta los dieciocho años. En su articulado (art. 9), establece que “Los extranjeros menores de dieciséis años tienen el derecho y el deber a la educación, que incluye el acceso a una enseñanza básica, gratuita y obligatoria. Los extranjeros menores de dieciocho años también tienen derecho a la enseñanza postobligatoria. Este derecho incluye la obtención de la titulación académica correspondiente y el acceso al sistema público de becas y ayudas en las mismas condiciones que los españoles. En caso de alcanzar la edad de dieciocho años en el transcurso del curso escolar, conservarán ese derecho hasta su finalización. Los extranjeros mayores de dieciocho años que se hallen en España tienen derecho a la educación de acuerdo con lo establecido en la legislación educativa. En todo caso, los extranjeros residentes mayores de dieciocho años tienen el derecho a acceder a las demás etapas educativas postobligatorias, a la obtención de las titulaciones correspondientes, y al sistema público de becas en las mismas condiciones que los españoles. Los poderes públicos promoverán que los extranjeros puedan recibir enseñanzas para su mejor integración social”.

Todas estas previsiones aparecen recogidas en el texto del anteproyecto.

También se indica en la norma proyectada que “Los poderes públicos competentes potenciarán la capacitación y conocimiento del personal educativo sobre las características sociales y culturales de los inmigrantes, en relación a la diversidad cultural existente en sus centros”, en referencia al profesorado, así como la necesidad del fomento del aprendizaje y uso de la lengua castellana como elemento de integración, y la promoción del desarrollo y de la convivencia. No obstante, nada indica sobre la distribución de los alumnos inmigrantes en los centros escolares a los efectos de prevenir e impedir altos niveles, no deseables, de segregación y concentración, teniendo en cuenta que la educación es un instrumento fundamental para el fomento de la cohesión social y la integración y que ejerce un importante papel socializador.

Capítulo III. Salud y asistencia sanitaria.

Este capítulo se limita a establecer objetivos, sin que por otro lado suponga una contravención con la modificación operada por el Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones, cuya disposición final segunda da una nueva redacción al artículo



12 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, que dispone que “Los extranjeros tienen derecho a la asistencia sanitaria en los términos previstos en la legislación vigente en materia sanitaria”.

Capítulo IV. Empleo y vivienda.

Artículo 20. Acceso a la vivienda.

El artículo 13 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, dispone que “Los extranjeros residentes tienen derecho a acceder a los sistemas públicos de ayudas en materia de vivienda en los términos que establezcan las Leyes y las Administraciones competentes. En todo caso, los extranjeros residentes de larga duración tienen derecho a dichas ayudas en las mismas condiciones que los españoles”.

En nuestra Comunidad Autónoma, la Ley 9/2010, de 30 de agosto, del derecho a la vivienda de la Comunidad de Castilla y León, establece en su artículo 5.2 que “A los inmigrantes que residen ‘legalmente’ en la Comunidad de Castilla y León les serán de aplicación los derechos y obligaciones previstos en la presente Ley en la adquisición, arrendamiento y uso de una vivienda”.

Recoge el citado precepto el derecho los inmigrantes de acceder a ayudas sin vincularlo al requisito de la residencia de larga duración, lo que resulta más congruente con el contenido de la normativa autonómica citada.

Capítulo IV Servicios sociales e igualdad de oportunidades.

Bajo este capítulo se regula el acceso a los recursos sociales, la atención a las mujeres inmigrantes, la atención a los menores y a los jóvenes inmigrantes.

En relación a la atención dispensada a las mujeres, el contenido del precepto resulta adecuado con la finalidad de la ley; no obstante, tal previsión tiene carácter transversal. La Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, dispone en su artículo 15 que “El principio de igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres informará, con carácter transversal, la actuación de todos los Poderes Públicos. Las Administraciones Públicas lo integrarán, de forma activa, en la adopción y



ejecución de sus disposiciones normativas, en la definición y presupuestación de políticas públicas en todos los ámbitos y en el desarrollo del conjunto de todas sus actividades”.

Tal previsión, dado su carácter transversal, aparece comprendida en el artículo 4, referido a los principios generales de la integración de los inmigrantes en la sociedad de Castilla y León, previsión que también aparece indicada en relación con los menores no acompañados.

Título tercero. Coordinación con otras entidades.

Artículo 32. Órgano autonómico de coordinación y participación.

Este precepto dispone: “1. Adscrito orgánica y funcionalmente a la Consejería que tenga atribuidas las competencias en materia de políticas migratorias, existirá un órgano colegiado de consulta, participación, información y asesoramiento en relación con las competencias que en materia de inmigración correspondan a la Comunidad de Castilla y León, con la finalidad de servir a la integración de los inmigrantes en la Comunidad.

»2. Formarán parte del mismo, al menos, representantes de las Administraciones Públicas con competencias que afecten al colectivo de inmigrantes en el ámbito de la Comunidad de Castilla y León y representantes de las organizaciones y agentes vinculados a la inmigración en la Comunidad, que se determinen reglamentariamente, en especial los agentes económicos y sociales a los que hace referencia la Ley 8/2008, de 16 de octubre para la creación del Consejo del Diálogo Social y regulación de la participación institucional”.

Al respecto, es preciso indicar que el Decreto 11/2012, de 29 de marzo, por el que se modifican y simplifican diversos órganos colegiados adscritos a la Consejería de la Presidencia, dispone en su artículo 7 la creación y regulación del Consejo de Coordinación de la Inmigración de Castilla y León, con la finalidad de servir a la integración social de los inmigrantes en la Comunidad, y lo describe como el órgano colegiado de consulta, participación, información y asesoramiento en relación a las competencias que en materia de inmigración correspondan a la Comunidad de Castilla y León. El citado decreto, también determina sus funciones, su adscripción orgánica y funcional, y su composición.



Por ello no parece adecuado el empleo del verbo en futuro (existirá) para referirse a un órgano que ya existe y que ha sido creado por el Decreto 11/2012, de 29 de marzo.

Si se quiere regularse en la norma tal órgano, deberá hacerse de conformidad con lo dispuesto en la Ley 3/2001, de 3 de julio.

Disposición derogatoria.

Con carácter general debe advertirse de que las cláusulas genéricas de derogación, del tipo “quedan derogadas cuantas normas de igual o inferior rango se opongan a la presente Ley”, carecen de virtualidad práctica alguna, pues se limitan a reiterar, de forma innecesaria, las reglas generales sobre jerarquía de normas y derogación tácita de los artículos 1.2 y 2.2 del Código Civil, tal y como ya ha puesto de manifiesto este Consejo en sus Dictámenes 1/2003, de 9 de diciembre, 534/2004, de 30 de agosto, y 452/2007, de 21 de junio.

También la Orden ADM/1835/2010, que aprueba la Guía metodológica de mejora de la calidad normativa en aplicación del Decreto 43/2010, señala que “las derogaciones deben ser expresas, por lo que deben evitarse, en la medida de lo posible, las derogaciones genéricas que añaden dificultad a la integración del sistema jurídico y crean una inseguridad que, en última instancia, eleva los costes para ciudadanos y empresas al exponerles a mayores costes en asesoramiento jurídico”.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que el contenido propio de este tipo de cláusulas no tiene por qué ser exclusivamente la mención, ya sea genérica ya sea específica, de las normas que resultan derogadas, en todo o en parte, sino también la alusión, en su caso, de las que conservan su vigencia, también en todo o en parte, sobre la misma materia.

Disposición final segunda. Entrada en vigor.

Esta disposición prevé la entrada en vigor de la ley el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Castilla y León, previsión que no se justifica de forma suficiente.



Este Consejo, de conformidad con la doctrina del Consejo de Estado, de no existir razones para suprimirla, entiende aconsejable mantener las reglas generales que el ordenamiento jurídico ofrece sobre la *vacatio legis*. Por ello, ante la falta de justificación que aclare la razón por la que la norma debe entrar en vigor al día siguiente de su publicación, se propone que se mantenga la regla general de entrada en vigor a los 20 días de su publicación en el Boletín Oficial, con el fin de facilitar a sus destinatarios el conocimiento y comprensión de la norma antes de su efectiva aplicación.

III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Consideradas las observaciones formuladas, puede elevarse a la Junta de Castilla y León, para su aprobación, el anteproyecto de ley de Integración de los Inmigrantes en la Sociedad de Castilla y León.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.