

# 2

PROPUESTAS QUE ELEVA  
EL COMITÉ DE EXPERTOS  
SOBRE POBLACIÓN  
E INMIGRACIÓN AL  
GOBIERNO DE CANARIAS



## INTRODUCCIÓN

### Inmigración en un territorio singular

La singularidad del territorio canario produce en la cuestión inmigratoria un efecto especial. Los condicionantes singulares de la realidad regional son: el hecho insular y ultraperiférico, el reducido tamaño del territorio, la necesidad de evitar el continuo deterioro del medio ambiente, la posición geoestratégica tri-continental.

El proceso inmigratorio es similar al de otros territorios europeos, sin embargo, el principal problema es el uso del territorio y el modelo de actividad basado en un consumo creciente de los recursos naturales, entre ellos el propio territorio. Este modelo económico produce una atracción constante y creciente de población, sean trabajadores migrantes, sean migrantes residenciales.

A la reducida dimensión geográfica se le une la fragmentación insular y la ubicación ultraperiférica del Archipiélago. Y estas características han sido históricamente determinantes para otorgarle un trato jurídico-político singular y diferenciado. El reconocimiento expreso más significativo es el que figura en el artículo 299.2 del Tratado de la Comunidad Europea.

Canarias está experimentando una transformación demográfica común a todas las sociedades occidentales en la que la inmigración se convierte en un factor importante de la evolución demográfica. En este sentido, una opción realista ha de aceptar el hecho de los movimientos migratorios como un proceso natural. Sin embargo, dadas las características estructurales de Canarias, se puede y se debe intentar seleccionar, controlar y gestionar los flujos inmigratorios.

En consecuencia, las acciones más prudentes deben dirigirse, por un lado, a tomar medidas de ordenación territorial que contemplen el uso del suelo, y especialmente la regulación de los alojamientos turísticos y las segundas residencias; por otro lado, medidas sobre la inmigración. Unas y otras deben contribuir a la sostenibilidad del desarrollo económico y demográfico de Canarias.

Las propuestas que se presentan en este documento se enmarcan en el principio básico de las políticas de la Unión Europea: la cohesión económica y social. La búsqueda de la sostenibilidad del desarrollo económico es una apuesta por mayores cotas de equilibrio, diversidad y calidad que tendrá una traducción en la estructura social, haciéndola más homogénea y respetuosa con la igualdad de oportunidades.

La preocupación por la cantidad de habitantes en un marco limitado y vulnerable, siendo un pensamiento justo y razonable, sobre todo por lo que significa de previsión del medio o largo plazo, no debe ocultar o desvalorizar el hecho inmigratorio mismo: los extranjeros que pueden ver conculcados sus derechos, la necesidad de su inclusión social, la respuesta de los servicios públicos, la convivencia multicultural en las aulas, en los hospitales, en los barrios.

Es por ello que a todos los inmigrantes se les debe reconocer su condición de sujetos con derecho a la ciudadanía y copartícipes del desarrollo económico, se encuentren en situación regular o irregular.

Por todo lo anterior, las dos respuestas estratégicas al proceso inmigratorio en Canarias vienen a ser:

- Ⓐ previsión, negociación y ejecución de medidas de control de flujo inmigratorio,
- Ⓑ ordenación y ampliación de las políticas y programas de integración social de los inmigrantes.

Sobre estas dos líneas de acción se estructura el conjunto de propuestas y medidas que presentamos al Presidente del Gobierno de Canarias, con el objeto de que se tome en consideración cuando se diseñen y programen las políticas migratorias.

## Población y crecimiento económico

El crecimiento de la población que se ha producido en Canarias en la segunda mitad de la década de los noventa del siglo pasado ha sido inesperado para gran parte de los habitantes nacidos en las Islas. También ha sido sorprendente el alto crecimiento económico. No es, sin embargo, algo extraño y novedoso. Los procesos de crecimiento económico, y sus consecuencias, habitualmente son percibidos por la población con un cierto retraso. Esto es así porque los individuos observan cambios en su vida cotidiana que sólo son capaces de generalizar a través de un proceso de convencimiento normalmente lento. Tal lentitud es necesaria porque implica cruzar información que tiene orígenes muy diferentes. En algunos casos, los políticos son igualmente sorprendidos por los hechos sociales. El tránsito desde que las personas perciben un hecho en su vida cotidiana hasta que lo generalizan es un proceso complejo, tanto más cuanto que el debate social pudiera ser eventualmente enturbiado por informaciones contradictorias que proceden algunas veces del interés de algún grupo por generar un estado de opinión determinado. Entonces la demagogia impregna el diálogo, que es el fundamento de la democracia, y reduce el valor creativo de la deliberación.

Es necesario, por tanto, proponer abiertamente algunos hechos principales. Permítasenos comenzar con una proposición aparentemente anodina: la población no sigue una tendencia uniforme a lo largo de la historia. El que la población crezca a un ritmo determinado durante algunos años no implica que vaya a seguir creciendo a este ritmo eternamente. Una segunda proposición que también puede percibirse como anodina es que la población envejece. Y una última: la población es demandante de servicios públicos y de bienes y servicios procedentes del sector privado, al tiempo que es el recurso económico que permite producir aquellos bienes o comprarlos en el exterior. Equipados con estas tres proposiciones iniciales, podemos relacionar tres hechos referidos a las Islas Canarias.

La población de las Islas Canarias no crece siempre al mismo ritmo. Las Islas alcanzaron en 1970 la mayor tasa de crecimiento vegetativo de España, pero a partir de ese año se produce un cambio claro de tendencia, especialmente en los años ochenta. La información disponible del año 2000 enseña que la tendencia continúa.

Este cambio de tendencia hubiera terminado por producir el tránsito hacia el envejecimiento de la sociedad a través de un proceso bien conocido en la población europea que lo vivió años antes. El tránsito hacia esa sociedad envejecida se ha detenido en las Islas Canarias por la inmigración.

Es cierto que la población inmigrante incrementa la demanda de bienes preferentes, tales como sanidad, educación, vivienda, y otros, pero también es cierto que el incremento de la población es necesario para provocar el crecimiento económico y que la población inmigrante contribuye a la financiación de aquellos bienes preferentes vía creación de riqueza y recaudación de impuestos. Sobre todo, si el crecimiento es intensivo en trabajo como lo es en las Islas.

Las Islas Canarias han vivido dos décadas de un crecimiento económico intenso y prolongado, con una fase intermedia de desaceleración entre 1989 y 1992. Especialmente la última fase expansiva, desde 1993, mantuvo tasas de crecimiento muy altas y sostenidas. Tal proceso de crecimiento requería recursos humanos y de capital en la cantidad y calidad que necesitaba el tipo de modelo económico que se ha desarrollado.

El proceso de crecimiento económico ha sido intensivo en trabajo, de tal manera que el empleo ha crecido espectacularmente. No es fácil encontrar una región que durante tantos años consiga mantener el crecimiento del empleo por encima del crecimiento del producto interior bruto.

Dicho esto, la pregunta que debemos formular es: ¿habría sido posible el crecimiento económico de los últimos años sin la aportación de recursos humanos por la vía de la inmigración? El análisis efectuado indica que la inmigración ha sido y será necesaria para compensar los vaivenes de la población. Esto es así porque el crecimiento económico necesita recursos humanos. De hecho, cuando el número de parados y la tasa de paro caen, se produce una escasez relativa de fuerza de trabajo. La respuesta a este hecho es el incremento de la población activa por dos vías: incremento del número de mujeres y de inmigrantes. Canarias ha necesitado recursos humanos crecientemente y, en consecuencia, ha incrementado la oferta de trabajo con la población disponible dentro y fuera de las Islas.

## Nueva forma de desarrollo

Ahora bien, dos hechos nuevos se conjugan en los últimos dos años en la sociedad de Canarias y tienen implicaciones decisivas para el futuro.

El más general y de largo plazo se refiere a la creciente preocupación social por el deterioro del medio ambiente, que incluye no sólo la transformación del medio natural que se deriva de la proliferación de construcción de alojamiento y servicios dedicados al turismo, sino que va más allá, hasta la percepción del problema como general y que, por tanto, atañe al conjunto de actividades de la vida cotidiana, esto es, los residuos, el agua, la energía, las infraestructuras de transporte, la degradación de los productos de la tierra, y un largo etcétera.

La respuesta institucional a esta preocupación ha sido la iniciativa legislativa conocida como Directrices de Ordenación General y del Turismo. Tal norma propugna un cambio lento en el desarrollo económico de las Islas. Establece límites al crecimiento de nuevas iniciativas turísticas y plantea con una perspectiva holística el cambio de modelo. Se trata de crecer de otra forma. Si en los últimos cuarenta años la economía de las Islas ha crecido utilizando el suelo y el medio ambiente como si fueran recursos abundantes, ignorando la prudencia necesaria en el uso de estos recursos y las repercusiones de largo plazo, se trata ahora de crecer añadiendo valor a las iniciativas existentes o que ya tienen autorización.

Este proceso de cambio es lento necesariamente. Los cambios en las decisiones de inversión y consumo de este nivel no se producen de inmediato. Siendo esto así, es claro que en el corto plazo el crecimiento de la economía de las Islas no alcanzará los ritmos de la segunda mitad de los años noventa. Por tanto, las necesidades de fuerza de trabajo tendrán un crecimiento menor que en el pasado.

El segundo hecho se refiere a la coyuntura económica e impulsa la tendencia marcada por las decisiones institucionales que se han comentado en el párrafo anterior. No sólo el crecimiento será más lento debi-

do a las decisiones que se han tomado en el ámbito institucional, sino que además la situación de los mercados ha hecho que las expectativas de los inversores hayan cambiado. El crecimiento de la oferta en el alojamiento de turistas y la estabilización de la demanda han cambiado las expectativas, de suerte que hasta las iniciativas ya autorizadas se retrasan. Este hecho coyuntural implica una moderación de la demanda de fuerza de trabajo.

Canarias puede iniciar, por tanto, la transición hacia una nueva forma de desarrollo y conviene que se planteen objetivos coherentes.

### Efectos sobre el empleo y el paro

Una preocupación permanente de la sociedad de Canarias, así lo revelan todas las encuestas, es el paro. No es extraño porque desde principios de los setenta del pasado siglo la tasa de paro ha sido indomable en las Islas. En la memoria está aún próximo el recuerdo del crecimiento de la tasa de paro del período 1989-1993, año este último en el que se alcanzó la tasa de paro más alta de al menos los últimos cuarenta años. Los canarios saben que la caída de la tasa de paro de unos años no garantiza la tendencia, porque recuerdan que entre 1985 y 1988 tuvimos la sensación de que la tendencia al crecimiento de la tasa de paro, iniciada a principios de los setenta, había cambiado, y sin embargo, pocos años después, en 1993, la tasa de paro se había colocado por encima del veintiocho por ciento.

Debemos afrontar estos hechos. Sabemos, por las razones de orden interno y externo ya comentadas, que la economía de las Islas tendrá menor capacidad para crear empleo en los próximos años, aunque aún en el año 2002 el crecimiento de la población ocupada haya sido muy alto. También sabemos que la inserción de la mujer en la población activa es un proceso deseable y que hay consenso en procurar por todos los medios que las tasas de actividad de las mujeres sigan subiendo. Es posible que una fracción de los jubilados vuelvan a la población activa siguiendo las nuevas tendencias de la política de empleo de la Unión Europea. Previsible es que siga existiendo un flujo de inmigración procedente de Latinoamérica y África, o de nuevos países incorporados a la Unión Europea, con independencia del ciclo económico. Todas estas razones impulsarían la tasa de paro hacia arriba, pero existirán factores que moderan este impulso.

Las cohortes de jóvenes son cada vez más reducidas en las Islas, por tanto, la presión sobre la tasa de paro de los jóvenes que se incorporan a la población activa será cada vez menor. Es deseable además que los jóvenes aumenten el número de años en el sistema educativo, al menos es este un objetivo europeo en el que deberemos concentrar esfuerzos, así que su incorporación a la población activa se retrasa y baja la presión sobre la tasa de paro. Un número de vacantes de empleo existentes en Canarias estarán por debajo del nivel de aceptación de la mayor parte de los ciudadanos, bien porque el salario estará por debajo del salario de reserva o porque los desplazamientos y costes de localización la desaconsejan; es posible que estos empleos sean ocupados por inmigrantes.

El efecto neto de estos factores sobre la tasa de paro es incierto, por esta razón la política de empleo tiene que operar para impulsar los aspectos deseables e inhibir los indeseables. Así pues, si existe una elección social favorable a que las mujeres se integren en la población activa, es muy posible que aunque los jóvenes aumenten el número de años en el sistema educativo y las cohortes sean cada vez más pequeñas, la tasa de paro friccional se eleve o al menos no descienda.

Si existe otra elección social en el sentido de incrementar la empleabilidad de los residentes en Canarias en el segmento primario del mercado de trabajo, cuestión esta ineludible para el Gobierno de Canarias, es evidente que tendrá un efecto inhibitorio en la selección de fuerza de trabajo externa a través de la concurrencia leal, esto es, de la valoración del binomio formación-experiencia; de esta forma, la inmigración que tiene como objetivo ocupar esas vacantes de empleo descenderá y las tasas de paro estructural y cíclica pueden seguir cayendo.

Sin embargo, siempre habrá necesidad de un flujo de inmigrantes, bien para ocupar las vacantes de aquellos empleos con condiciones de aceptación inferiores a las habituales existentes en las Islas, bien porque tendrán que ocupar vacantes de empleos que exigen una cualificación no disponible en Canarias o cuyo coste de selección es superior al que las empresas pueden tener recurriendo a su mercado interno.

De esta forma, el objetivo de reducir la tasa de paro debe descomponerse en subobjetivos para las distintas tasas de paro. Por ejemplo, si la tasa de paro friccional sube, puede ser porque las políticas de empleo destinadas a favorecer el tránsito de las mujeres inactivas a activas tiene éxito y esto no será indeseable. Sin embargo, será indeseable que el paro estructural y cíclico se incremente.

Así pues, debemos tener presentes tres ideas fundamentales:

- Ⓐ La moderación del crecimiento económico determina una moderación de las necesidades de fuerza de trabajo. La moderación del crecimiento está determinada por la decisión de optar por la regulación del medio, lo que determina límites a la localización residencial.
- Ⓑ La evolución de la tasa de paro dependerá del éxito de las políticas que tienden a elevar el nivel del binomio formación-experiencia y de la inserción de la mujer en la población activa.
- Ⓒ El cambio en la economía seguirá necesitando de un aporte de fuerza de trabajo externa a Canarias.

Estas tres ideas-fuerza pueden permitir afrontar el hecho de la evolución de la población y la inmigración no como un problema, sino como un proceso de enriquecimiento cultural de la sociedad. Las sociedades de hoy son, lo queramos o no, sociedades abiertas construidas sobre el difícil edificio del pluralismo, en él coexisten numerosos tipos de “buenas vidas”. Tales buenas vidas se construyen sobre valores plurales, dicho de otra forma, sobre valores inconmensurables. Cuando se acepta la inconmensurabilidad de los valores gran cantidad de situaciones que podrían ser dramáticas se desvanecen. Probablemente la profundización en la democracia deliberativa también sea un buen disolvente de situaciones dramáticas y colabore de forma relevante al buen vivir.

## Debate y consenso para una política migratoria canaria

Aun considerando los aspectos económicos mencionados, el panorama de los últimos años muestra que la sociedad canaria, al igual que el resto de regiones españolas, no estaba preparada para recibir, atender e integrar a decenas de miles de inmigrantes. La realidad de los hechos debe hacer cambiar la actitud de respuesta espontánea, por una actitud más dinámica, madura y planificada de la sociedad hacia los inmigrantes. De alguna manera, es preciso elevar la problemática de la inmigración en Canarias a la categoría que le corresponde. Y sin duda, aunque la administración autonómica no detenta la exclusividad de las acciones para racionalizar este proceso, sí que debiera responsabilizarse del diseño y ejecución de las políticas dirigidas a esta problemática. Como primer paso debe aunar y coordinar todas sus unidades con

alguna función parcial respecto de la inmigración, algo que ya se ha iniciado: el Comité de Expertos conoce la existencia de un proyecto de decreto del Gobierno de Canarias por el que se crea la Comisión interdepartamental de inmigración.

Los flujos constantes de inmigrantes han provocado una respuesta parcial, voluntarista y espontánea de los distintos servicios públicos. Salud pública, educación, servicios sociales y seguridad, son ámbitos que deben ampliarse y reordenarse como consecuencia del previsible aumento inmigratorio. Los profesionales y trabajadores de estos servicios necesitan principios y directrices, programas específicos y protocolos de actuación.

La rapidez del proceso y la falta de respuesta política adecuada ha conducido a una ausencia de debate público en España sobre la inmigración. Este debate público (qué inmigración, cuánta, de dónde, cómo...) ha sido sustituido por una acción legislativa de continuas reformas de ley que en vez de racionalizar el proceso de entrada y asentamiento de extranjeros, lo que ha logrado es hacer más compleja aún la problemática de los inmigrantes en España.

La Comunidad Autónoma de Canarias ha tenido que ir adquiriendo la diligencia necesaria para afrontar el proceso inmigratorio de forma racional y ponderada. No podía ser de otra forma cuando recibe un intenso flujo, y sus condicionantes estructurales la hacen vulnerable. El propio Comité de Expertos representa una muestra del desarrollo de un debate público que debe facilitar una conciencia y un sentido de la responsabilidad mucho mayor que el que disponemos en el presente. Las administraciones públicas que operan en Canarias, los agentes sociales y económicos y los ciudadanos en general habremos de protagonizar un consenso para dotar de racionalidad al fenómeno de la inmigración.

## Estructura de las propuestas

El conjunto de propuestas se ha ordenado en torno a cinco ejes y un anexo.

En primer lugar, se presentan las propuestas de ordenación de flujos. Aquí se establecen las medidas legales posibles para moderar el crecimiento migratorio, atendiendo a las políticas de ordenación del territorio y urbanísticas, las que pudieran inhibir la adquisición de propiedades de segunda residencia, y la concesión de permisos de trabajo y residencia a extranjeros no comunitarios.

En segundo lugar, propuestas de integración de los inmigrados. Para ello se atiende al Plan Canario para la Inmigración, y se propone una Ley de atención social integral. Las acciones de los Cabildos y Ayuntamientos en esta materia se considera crucial. Por último, se especifican determinados programas de integración, y se propone el estudio de los procesos culturales que están aconteciendo en las Islas como consecuencia de la inmigración.

En tercer lugar figuran las propuestas de política de nacionalidad, dirigidas a los emigrantes retornados y sus descendientes.

En cuarto lugar, las propuestas de cooperación internacional, donde se apuesta por un protagonismo de la Comunidad Autónoma de Canarias más decidido que el actual. Así mismo se proponen medidas para facilitar la obtención de visados a los empresarios y comerciantes africanos, y siguiendo las pautas de los

organismos internacionales, se propone desarrollar programas de retorno de los migrantes extranjeros a sus países de origen.

En quinto lugar, y como consecuencia de las iniciativas anteriores, se hace un conjunto de propuestas de transformación institucional. Afecta principalmente a la creación de un centro directivo en el seno del Gobierno de Canarias que establezca y coordine las políticas relativas a la inmigración, también la necesidad de actualizar la planificación de la administración pública como consecuencia del fenómeno, y por último, se esbozan los cauces legales adecuados para entablar negociaciones con el Estado con la finalidad de obtener una ampliación competencial en materia migratoria y de extranjería.

## I. PROPUESTAS DE ORDENACIÓN DE FLUJOS

### I.1. Racionalización de los factores de atracción y asentamiento de inmigrantes a través de la ordenación del territorio

La capacidad de carga demográfica y consiguiente urbanización del archipiélago se ve desbordada por tres flujos principales: la inmigración procedente de Europa, incluida la España peninsular; la inmigración, legal e ilegal, africana e iberoamericana, y la difusión de segundas residencias de la propia población canaria.

El flujo demográfico español y comunitario como causa de expansión urbanizadora solo pueden ser racionalizados y, en su caso, inhibidos, mediante medidas de ordenación del territorio, indudable competencia autonómica según art. 148, 1.3 y ha dicho el TC en Sentencia 61/1997 de 20 de marzo. La eventual limitación de la entrada en el archipiélago de españoles peninsulares y las limitaciones a la libertad de residencia de estos o de los canarios sería inconstitucional y la de los extranjeros comunitarios contraría al principio de libre circulación de personas.

Parece lógico y sensato recurrir a la ordenación del territorio y a las políticas urbanísticas consiguientes que determinan la posibilidad de establecimiento, tanto de primeras como de segundas residencias y de alojamientos turísticos. Con ello, no sólo se ordena el alcance y dirección del proceso urbanizador, sino la propia carga demográfica que está en función de aquel. Las limitaciones resultantes a la capacidad de establecimiento y, en consecuencia de residencia y circulación son lícitas (SSTC. 8/1986 FJ 3 y 90/1989 FJ5) por objetivas y no discriminatorias.

La mejor utilización del territorio se apoya en criterios de conservación y tutela del medio ambiente reconocido como objetivo de la Unión Europea (art. 2 TUE) y principio rector de la política social y económica del Estado (art. 45.1 CE).

Los instrumentos jurídicos para ello son los previstos en el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y Espacios Naturales Protegidos, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000 y los expuestos en la Directrices de Ordenación General de Canarias. El carácter rígidamente jerárquico del dere-

cho urbanístico permite que desde instancias autonómicas se determine la ordenación insular y municipal. Es decir, se cuenta ya con el instrumental técnico-jurídico para racionalizar la capacidad de carga. Baste señalar que “la ejecución de todo acto de transformación del territorio o de uso del suelo, sea de iniciativa pública o privada, habrá de estar legitimada por la figura del planeamiento que fuera procedente legalmente para su ordenación” (art. 9,1 TR); que estos planes son piezas de un “único sistema integrado y jerarquizado” (art. 9,2 TR); que el Gobierno autónomo tiene en sus manos las claves de la política urbanística y que esta es susceptible de determinar la carga demográfica.

Con estas medidas, ya legalmente previstas, pueden articularse otras de fomento, por ejemplo, articulando la política territorial y urbanística decidida por el Gobierno autonómico y a ejecutar por Cabildos y Ayuntamientos con la distribución de los recursos del REF –competencia autonómica–, y con las opciones de financiación de los sistemas generales urbanísticos. Esta financiación con cargo al REF, podría servir de compensación a las entidades locales que vean disminuídos sus ingresos por el “parón” urbanístico.

En todo caso, la eficacia de las medidas aquí propuestas exige la concentración de la política de ordenación territorial en el Gobierno Autónomo.

## I.2. Racionalización de la adquisición de segundas residencias

Existe un desconocimiento real sobre las propiedades de segundas residencias en Canarias. En todo caso, la regulación de la adquisición de segundas residencias es una vía legal para la racionalización del aumento demográfico.

El derecho comunitario no impide que los Estados miembros adopten medidas de carácter nacional, regional o local relativas a las residencias secundarias, siempre que ello sea necesario para la ordenación del territorio y se apliquen “sin discriminación entre los nacionales de los Estados miembros”.

No obstante, la posibilidad de obtener exenciones a este principio, siguiendo otros ejemplos ya existentes en la UE, puede ser de costosa obtención y de duración temporal transitoria.

En las Islas Canarias la justificación de la adopción de la referida medida podría fundamentarse sobre la base del contenido del artículo 299.2 del Tratado de la Comunidad Europea, dirigido a dar respuesta a los condicionantes singulares que concurren en las regiones ultraperiféricas.

Como precedentes más recientes, podemos citar la aprobación de las medidas transitorias solicitadas por la República Checa, Chipre, Hungría, Polonia y Eslovaquia relativas a la restricción temporal de la aplicación de la libre circulación de capitales, por un periodo de cinco años, referidas a la adquisición del suelo y segundas residencias (Vid. Proyecto de Tratado de Adhesión y otros instrumentos relativos a las negociaciones de la adhesión de la República Checa, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia a la Unión Europea).

Un supuesto particular es el caso de Malta, Estado al cual se le ha reconocido un régimen especial sobre la adquisición de segundas residencias en este país. A diferencia de los otros países anteriormente cita-

dos, las medidas aplicables a Malta y contenidas en el Protocolo nº 6 no revisten el carácter de medidas transitorias y constituyen una excepción al acervo comunitario.

En el supuesto de Canarias no existe en la actualidad una legislación en vigor que prevea una regulación sobre residencias secundarias. Por lo tanto, a diferencia de lo que ha ocurrido en materia económico y fiscal, donde se ha mantenido el reconocimiento de un régimen interno especial, respecto al asentamiento de población y condición de extranjería no existen excepciones jurídicas diferenciadas con el resto del Estado español.

Esta realidad nos conduce a la justificación de “la necesidad objetiva” de la medida a adoptar, primero a nivel interno estatal y en segundo lugar, a nivel comunitario. A la hora de su formulación se debe cuidar en todo momento que no repercuta en desventaja de los Estados miembros de la Unión. Es decir, que “no ponga en peligro la integridad y coherencia del ordenamiento jurídico comunitario” y “sin discriminación entre los nacionales de los Estados miembros”.

Otro factor a tener en cuenta es la temporalidad de la medida específica sobre residencias secundarias. Se trata de la adopción de una medida acotada en el tiempo, y su mayor o menor perdurabilidad tendrá que ser motivada.

### I.3. Permiso de trabajo a extranjeros extracomunitarios en canarias

La actual Ley de extranjería, del mismo modo que lo hizo la anterior de 1985, sólo establece competencias en relación con la incorporación de inmigrantes al mercado de trabajo respecto de la Administración del Estado.

En realidad, el régimen competencial aparece distribuido de la siguiente manera: a la Administración del Estado corresponde decidir qué número, en qué sectores y bajo qué condiciones los inmigrantes pueden incorporarse a trabajar en nuestro país (arts. 36 a 43 Ley Orgánica 4/2000, reformada por la Ley Orgánica 8/2000). A las Comunidades Autónomas les corresponde ofrecer aquel conjunto de servicios y prestaciones derivado o vinculado con el funcionamiento del mercado de trabajo, en particular, derivado de la pérdida o no consecución de un puesto de trabajo efectivo como son las prestaciones sociales, servicios sociales y asistencia social (de acuerdo con lo dispuesto en los arts. 10, 12, 13 y 14 LOE), materias cuya competencia tienen asumidas la gran mayoría de Autonomías.

El art. 149.1. 2ª CE ha establecido que el Estado tiene competencia exclusiva sobre la “*nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo*”, lo cual supone que son los órganos del Estado los encargados de abordar la ordenación jurídica atinente a la regulación de los procesos de inmigración. Más en concreto aún, que la Administración del Estado ha de llevar a cabo todos los procedimientos conducentes a ordenar y regular la entrada, estancia y permanencia en nuestro país de nacionales de otros Estados. Esta previsión constitucional es fiel reflejo de la concepción jurídica que permite al Estado soberano determinar el estatuto jurídico reconocido a los extranjeros (no nacionales) que vienen a trabajar en su propio territorio.

Es coherente con este esquema constitucional que en los procedimientos administrativos reguladores de la obtención y expedición de autorizaciones para entrar (pasaporte, visado o carta de identidad personal), para permanecer legalmente en territorio español (permisos de residencia) y para salir (salidas

voluntarias y obligatorias, en particular, la expulsión) se atribuya tal competencia a órganos integrantes de la Administración general del Estado.

No resulta, en cambio, coherente que la autorización administrativa por la cual se permite o no la integración de los inmigrantes en el mercado de trabajo se haga residenciar (de forma exclusiva) en órganos dimanantes de la Administración del Estado.

La autorización para trabajar (el permiso de trabajo) no constituye actividad administrativa encaminada a ordenar los flujos migratorios (inmigración propiamente dicha), o a racionalizar la entrada en nuestro país de personas nacionales de otro Estado con el objeto de trabajar, sino que implica actividad de ordenación del mercado de trabajo.

La actuación administrativa mediante la cual se estima o desestima la solicitud de permiso de trabajo no es de naturaleza policial ni constituye un acto de control de la legalidad de la estancia o permanencia de la población extranjera. Es, sin duda alguna, un acto de ordenación del mercado de trabajo, por consiguiente, *un acto de naturaleza laboral*. El conjunto de circunstancias que debe contemplar la autoridad administrativa para conceder o denegar el permiso solicitado (arts. 36 a 43 LOE) es de índole exclusivamente laboral, no policial. La propia Ley establece que es competencia del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales el acto de expedición del permiso de trabajo (art. 36.3), lo que corrobora la naturaleza laboral de esta actuación administrativa.

Que el acto administrativo de expedición de permiso de trabajo tenga una evidente naturaleza laboral conduce a despejar otro interrogante de alcance constitucional. El art. 149.1, 7ª CE señala como competencia exclusiva del Estado la *“legislación laboral; sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas”*, con lo cual dicho precepto obliga a precisar si nos encontramos ante un acto *“de legislación”* o *“de ejecución”* a fin de recepcionar la competencia en órganos integrantes de la Administración estatal o autonómica.

Siguiendo los criterios establecidos por el Tribunal Constitucional en su S. 86/1991, de 25 de abril, para que un acto pueda calificarse como acto de legislación es preciso que suponga una innovación o alteración en el ordenamiento jurídico. En el caso específico de los permisos de trabajo es evidente que tales actos administrativos no encierran una actividad innovadora o “manipuladora” del ordenamiento jurídico. El acto que autoriza a un extranjero a trabajar en nuestro país no puede calificarse de “acto de legislación”, sino, en todo caso, como “acto de ejecución” de lo dispuesto en la “legislación” estatal, concretamente, de lo dispuesto en la Ley de extranjería.

Si el acto administrativo de concesión o denegación del permiso de trabajo encierra una actividad de ejecución no cabe duda de que puede y debe corresponder a órganos pertenecientes a la estructura administrativa de las Comunidades Autónomas.

No hay impedimento constitucional para recabar las competencias en materia de expedición de permisos de trabajo a extranjeros por parte de la Comunidad Autónoma. Una medida como la propuesta supondría alcanzar un mejor y más adecuado nivel de coordinación entre las políticas autonómicas de formación, actividades prestacionales y de servicios sociales en relación con el volumen de población inmigrante existente.

#### I.4. Permiso de residencia a extranjeros extracomunitarios

Sobre la base de las posibilidades que brinda el art. 37.1 EACan, y de acuerdo con lo establecido en el art. 33.1 EACan, habría que proponer una reforma legal o reglamentaria de la actual ordenación de la extranjería, de tal modo que, una vez concedido el permiso de trabajo por la autoridad autonómica deba la autoridad estatal expedir automáticamente el permiso de residencia, dando cumplimiento con ello a los principios de eficacia y coordinación que deben regir la actuación de la Administración Pública de acuerdo con lo establecido por el art. 103.1 CE y arts. 11 y 18 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Lo anterior puede argumentarse sobre la base del principio de estanqueidad y los principios de limitación del trabajo autorizado a un determinado territorio, recogidos en la vigente Ley de Extranjería. Esta condición “estanca” del inmigrante en Canarias tendrá dos efectos positivos: por una parte, constituiría una vía de regularización más realista que la actual, al tiempo que serviría de garantía frente al resto del Estado y a la propia Unión Europea ante un eventual flujo de migraciones de nacionales de terceros países desde Canarias al resto de Europa.

## II. PROPUESTAS DE INTEGRACIÓN DE LOS INMIGRADOS

### II.1. Dotación de los recursos necesarios al plan canario para la inmigración

Se ha valorado positivamente el Plan Canario para la Inmigración 2002-2004. Contiene un enfoque realista y plantea acciones coordinadas de las distintas unidades administrativas que intervienen en el proceso de integración social de los inmigrantes.

Las propuestas del Comité de Expertos pretenden desarrollar e impulsar las del Plan Canario para la Inmigración, y abordar el fenómeno en un contexto más amplio: el de su relación con el crecimiento demográfico y su impacto sobre el territorio.

El Comité de Expertos considera necesario, por un lado, la consolidación y posible ampliación de los recursos que se destinan al Plan.

Por otro lado, le preocupa la designación de representantes por parte de los distintos órganos de la Comunidad Autónoma y de las otras instancias administrativas. Debe tenerse en cuenta que estos representantes asumen la alta responsabilidad derivada de los objetivos, medidas y acciones previstos en el Plan.

Por otro lado, adquiere importancia el seguimiento y la evaluación de este Plan, sobre todo por lo que puede aportar para la planificación de la política migratoria del futuro inmediato.

## II.2. Ley de atención social integral a los inmigrantes en canarias

Elaboración de una Ley autonómica específica en materia de inmigración, donde quedarán recogidos el conjunto de acciones encaminadas a la atención social de los inmigrantes y las competencias sectoriales de la Comunidad Autónoma de Canarias en esta materia.

Se trata de elaborar una Ley de Atención Social Integral a los Inmigrantes en Canarias vía la competencia asumida estatutariamente en el art. 30.13 referido a la asistencia social y servicios sociales y otras competencias sectoriales como educación, sanidad, vivienda, empleo y formación, etc.

Esta norma autonómica ha de impulsar el compromiso de la sociedad canaria, de sus agentes socio-económicos y sus poderes y servicios públicos en la integración plena de los extranjeros. Este proyecto normativo debe adecuarse a la legislación vigente en materia de derechos y libertades de los extranjeros en España.

La normativa debería facilitar los protocolos de coordinación de los dispositivos que intervienen en los itinerarios de inserción social de los inmigrantes.

Uno de los aspectos relevantes que debiera fijarse en esta norma es la adecuación de las normas de acceso a los servicios municipales e insulares (Cabildos) a los preceptos de la ley de extranjería, referente a los derechos de los inmigrantes y a la prestación de los mismos.

## II.3. Impulso de las acciones de los Ayuntamientos y Cabildos

Debe ser reafirmado e impulsado el papel de los Ayuntamientos y Cabildos respecto a la atención de los inmigrantes. Esto es de enorme importancia para la integración (de inmigrantes o de excluidos) y para la sensibilización de la población local y la prevención de conflictos.

En este sentido, las acciones para impulsar a los poderes locales son:

- ① Fomento del desarrollo de Planes insulares y municipales de atención e integración de inmigrantes, en las zonas de mayor presencia.
- ② Establecimiento de un marco de cofinanciación: líneas y partidas del Gobierno de Canarias para apoyar acciones desarrolladas por los Ayuntamientos y Cabildos (por ejemplo, mediadores interculturales, edición de información, estudios de necesidades, etc.)
- ③ Establecimiento de un marco de coordinación interadministrativa adecuado (Comisiones mixtas territoriales), y dotar de funciones de coordinación con la administración local al centro directivo de migraciones.
- ④ Impulso de políticas de integración de los inmigrantes, de carácter insular o local, que favorezcan la coordinación entre los distintos actores que desarrollan acciones de este tipo en el territorio y la participación social, para consensuar las políticas y acciones a desarrollar en el marco de sus competencias.

- ⑤ Impulso del desarrollo de cauces institucionales de carácter insular o municipal para la participación de los inmigrantes.
- ⑥ Apoyo a planes especiales de atención a barrios desfavorecidos o deteriorados.

#### II.4. Programas específicos de integración

Hay tres acciones de carácter público que deben emprenderse e impulsarse a través de programas de ámbito autonómico e insular:

- a Cursos de ampliación formativa y de especialización a los diversos técnicos de la administración pública y organizaciones no gubernamentales, así como otros profesionales que trabajen en contacto con los inmigrantes y sus familiares, para que desarrollen su actividad con conocimiento actualizado del hecho migratorio, de la necesaria política de acogida e integración y de la cultura de origen. Los destinatarios principales de estos cursos serían: educadores, profesores, profesionales de la salud, fuerzas de seguridad, trabajadores sociales, funcionarios, etc.

Una función importante de estos cursos de especialización debe ser la de transmitir a estos agentes públicos y sociales los principios y directrices de la política migratoria de la Comunidad Autónoma. En la actualidad, si bien los profesionales actúan con gran esfuerzo personal y sin reconocimiento público, lo hacen sin una política sólida y sin un respaldo institucional firme. Ello lleva a respuestas voluntaristas, espontáneas, y al derrotismo como telón de fondo ante situaciones que, al no estar previstas y controladas, escapan de las manos. Frente a la indiferencia y a la irresponsabilidad que esta situación puede producir sobre los agentes públicos y sociales, se precisa de un programa de formación profesional y de actualización.

Las instituciones autonómicas dedicadas a la formación, especialmente el Instituto Canario de Formación y Empleo (ICFEM), el Instituto Canario de Administración Pública (ICAP), la Escuela Sanitaria y de Servicios Sociales de Canarias (ESSSCAN), y la Academia Canaria de Seguridad deben ser los brazos ejecutores de estos cursos formativos.

- b Desarrollo de acciones para fomentar la participación de los inmigrantes en la vida asociativa y en las instituciones.
- c Acciones para posibilitar y garantizar el conocimiento de la lengua castellana como vehículo de integración social. Un nivel de formación en esta materia es el correspondiente a los centros de adultos, las escuelas oficiales de idiomas y los centros o instituciones que imparten formación no reglada (universidades populares, centros culturales en barrios, etc.)

#### II.5. Propuesta de estudio de las interacciones culturales

Se propone estudiar los procesos de relaciones culturales que están surgiendo como consecuencia del intenso asentamiento de inmigrantes en el conjunto de Canarias, en cada una de las islas y en las zonas

turísticas de mayor expansión. El análisis de las relaciones entre comunidades en un barrio o municipio, las relaciones entre los foráneos, son aspectos de mucho interés a estudiar.

Se trata de impulsar el conocimiento y la investigación sobre las relaciones interétnicas, especialmente en las zonas con mayor inmigración. Se propone abrir una línea de investigación a través de un determinado premio o financiando tesis doctorales sobre las relaciones interétnicas y la identidad cultural en Canarias.

### III. PROPUESTAS DE POLÍTICA DE NACIONALIDAD

#### III.1. Medidas hacia los emigrantes retornados y sus descendientes

Los emigrantes retornados y sus descendientes representan el flujo inmigratorio de mayor importancia para la Comunidad Canaria. En previsión del aumento de estos inmigrantes, y sin perjuicio de las medidas específicas que se proponen en este apartado, el Gobierno de Canarias debe emprender un estudio prospectivo de esta nueva corriente migratoria, al objeto de diseñar una estrategia de integración y establecer objetivos, planes y programas dirigidos a este colectivo humano.

Asimismo, el Gobierno de Canarias debe establecer un dispositivo administrativo diligente de información y ayuda a los emigrantes retornados y sus familiares, incluido el apoyo para recuperar los certificados que dan fe de la condición de descendiente de emigrante, en las instituciones del Archipiélago Canario.

En cuanto a medidas específicas inmediatas, las siguientes:

- ① Proponer al Ministerio del Interior la elaboración de una Orden Ministerial o de una Circular para que los emigrantes canarios y españoles en general que ostentan la nacionalidad de un país Hispanoamericano y que no hayan perdido la nacionalidad española o la hayan recuperado, puedan utilizar en frontera su pasaporte español y del país Hispanoamericano en el que se hayan naturalizado.
- ② Proponer al Ministerio de Justicia que por la Dirección General de los Registros y del Notariado se elabore una Instrucción que permita agilizar y simplificar el trámite ante los Encargados del Registro Civil o ante los Consulados de España en los respectivos países Hispanoamericanos, de los expedientes iniciados por los emigrantes retornados, que tengan por objeto optar por la nacionalidad española, su adquisición por residencia, y la recuperación de la misma, y otorgar prioridad a la resolución de los mismos.
- ③ Proponer al Ministerio del Interior la introducción en el art.49 del vigente Reglamento de Extranjería, como supuestos para la exención de visado de residencia, el de los emigrantes retornados que opten por la nacionalidad española o por la adquisición de la misma por residencia, de acuerdo con

lo dispuesto en el art.22.2.f) del Código Civil, y el de los trabajadores extranjeros especializados que necesiten las empresas residenciadas en Canarias en el caso de que no existan tales trabajadores en el mercado laboral español.

## IV. PROPUESTAS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

### IV.1. Cooperación con los países de origen de la inmigración

La participación de la Comunidad Autónoma de Canarias en el desarrollo de actividades de relevancia internacional ha de fundamentarse en las peculiaridades específicas. Es decir, han de ser expresión de necesidades especiales.

La intensificación de las relaciones extracomunitarias se hace patente en las actividades de cooperación social con los emigrantes y en la labor de seguimiento y prospectiva del posible desarrollo del comercio internacional.

El reconocimiento de esta situación no procede únicamente del ordenamiento jurídico español –Constitución, Estatuto de Autonomía– sino también del Derecho de la Unión Europea, e implícitamente, de la práctica internacional desarrollada en determinados ámbitos comerciales (Ej. Oficina de PROEXCA, Promociones Exteriores de Canarias, S.A.). Se trata de un protagonismo institucional autonómico en la actividad exterior que no rompe la exclusividad de las competencias estatales en las relaciones internacionales.

35

El hecho diferencial de Canarias en el Estado español es su esencial exigencia –económica, social y cultural– de intervenir en la cooperación internacional.

Por consiguiente, el Gobierno de Canarias debe apoyar e interesarse por todas las iniciativas estatales dirigidas a la cooperación y el desarrollo socioeconómico de los países de África occidental e Hispanoamérica, y asimismo debe emprender acciones de cooperación propias en aquellos lugares donde más le interese.

En concreto, el Gobierno de Canarias debe aumentar el presupuesto y los recursos humanos dedicados a la cooperación al desarrollo, y coordinar sus actuaciones en un Plan Director que incorpore a todos los actores de la cooperación (gobierno, organizaciones no gubernamentales, cabildos, ayuntamientos, universidades, empresas, etc.).

En materia específica de inmigración, el Gobierno de Canarias debe plantearse la apertura de oficinas de orientación a la inmigración (inmigrantes susceptibles de llegar a Canarias) para facilitar información fiable a los inmigrantes sobre la situación del mercado de trabajo y otras condiciones de vida en Canarias. Los países primeros destinatarios de estas oficinas podrían ser los de mayor flujo, tales como: Marruecos, Venezuela y Colombia. Asimismo, resulta de interés proseguir las negociaciones con los países de origen de la inmigración extracomunitaria, especialmente con Marruecos, en lo relativo a la creación de Centros de Acogida de Menores en el país de origen.

Por otro lado, y desde el punto de vista de la cooperación empresarial, el Gobierno de Canarias debe seguir impulsando el papel de las Cámaras de comercio canarias en África occidental. La creación del Comité bilateral de España en el área del África subsahariana, que estará liderado por Canarias, aconseja un apoyo decidido del ejecutivo.

#### IV.2. Medidas hacia los comerciantes africanos

Proponer al Ministerio del Interior la modificación del Reglamento de Extranjería para que se permita a los comerciantes y empresarios africanos acreditados ante el Consejo Asesor para la Promoción del Comercio con África Occidental, de tal manera que “se permita a éstos la entrada por los aeropuertos canarios, con documentación defectuosa, o incluso sin ella”, con las debidas garantías, en el caso de que no exista Consulado de España en el país africano de origen, y se les conceda preferencia para la concesión de visados de estancia y residencia en los países donde exista consulado.

#### IV.3. Fomento del retorno de los migrantes extranjeros

Vinculado a la cooperación internacional, el Gobierno de Canarias puede fomentar para los inmigrantes extranjeros medidas de retorno a sus países de origen.

El art. 42 CE prevé, como “principio rector de la política económica y social” una política de “retorno de los españoles emigrantes en el extranjero”; principio cuyo “reconocimiento, respeto y protección”, “informará la práctica de los poderes públicos” según el art. 53, 3 CE, tanto estatales como autonómicos, puesto que todos ellos, de acuerdo con el art. 9,1 CE, están directa e inmediatamente sometidos a la Constitución.

Ahora bien, el art. 13,1 CE establece un principio de asimilación de los derechos no políticos de los extranjeros con los españoles, lo que llevó al Consejo de Estado, en su dictamen nº 2606/2000 de 26 de Julio (consideración sexta nº 19) a afirmar: “Sabido es que la expresión ‘libertades públicas’ no puede restringirse a las reconocidas en la sección 1 del capítulo II del título II de la Constitución, sino que abarca todos los derechos fundamentales no expresamente reservados a los españoles, o, al menos, así se ha interpretado constantemente (...). Y sabido es también que el legislador no puede obviar los derechos constitucionales del extranjero, sino que ha de modular y acomodar su ejercicio a la situación de los mismos. La consecuencia lógica de ello es que esta expectativa repatriadora, de ejercicio siempre voluntario, pero digna de fomento, así consagrada por la norma fundamental y como tal elevada a rango de valor constitucional, debe también aplicarse al inmigrante extranjero. Lo contrario resultaría manifiestamente discriminatorio, puesto que supondría negar del extranjero, su patria y cultura de origen, lo que se predica de los españoles”.

En consecuencia, en virtud de su sometimiento directo a la Constitución, la Comunidad Canaria puede adoptar medidas de fomento del retorno de emigrantes. Estas medidas habrán de ser analizadas y diseñadas en un marco distinto al de este Comité, pero se pueden mencionar aquellas que se conjugan con la cooperación internacional, como las siguientes: microcréditos para la realización de un proyecto empresarial; formación previa de apoyo adecuada al proyecto empresarial a ejecutar; seguimiento y apoyo desde las oficinas de negocio que tienen las Cámaras de Comercio en algunos lugares, o bien asesoramiento técnico desde proyectos específicos de cooperación cuando se plantea para zonas o países donde ya existen organizaciones canarias desarrollando proyectos.

## V. PROPUESTAS DE TRANSFORMACIÓN INSTITUCIONAL

El Comité quiere hacer aquí una mención especial a la necesidad de simplificar, y en todo caso, no duplicar órganos, funciones y servicios de las administraciones públicas canarias. Es por ello que el centro directivo que se propone viene a cubrir un conjunto de funciones que no están presentes en las actuaciones del Gobierno de Canarias. Otra propuesta de naturaleza institucional es la creación de una Comisión Interdepartamental de Inmigración, que coordine las políticas del Gobierno en esta materia, y justamente debe ejercer la vigilancia y certificar la garantía de que no se dupliquen órganos, funciones y servicios. Se insta la creación de un Servicio de Estudio de las Migraciones, con el objetivo de complementar con estudios y análisis secundarios la información de carácter primario que producen los órganos competentes, especialmente el Instituto Canario de Estadística (ISTAC). A este último organismo se le propone el inicio y mantenimiento regular de dos operaciones estadísticas oficiales, y la reedición de una tercera. Por último, se propone un esfuerzo de actualización de los planes y programas públicos de provisión de servicios. Como se puede observar, todas las propuestas tratan de ajustarse a la estructura administrativa vigente, y en todo caso, recogen nuevas funciones no ejercidas en la labor actual de gobierno.

### V.1. Creación de un centro directivo de migraciones

Se propone la creación de un centro directivo en el seno del Gobierno de Canarias, adscrito a un departamento que garantice la necesaria transversalidad requerida en la materia que nos ocupa. Las funciones principales deben relacionarse con la regulación de flujos, la integración social y el conocimiento de los procesos migratorios que acontecen en Canarias, en todas sus facetas y dimensiones.

En concreto, las posibles funciones de este centro directivo de migraciones serían:

- 1 La propuesta al Gobierno de estrategias propias para la Comunidad Autónoma de Canarias referidas a las políticas de inmigración.
- 2 La coordinación de la planificación y articulación de las políticas públicas y actuaciones en materia de integración de los inmigrantes. Se incluye la necesaria coordinación con las administraciones locales.
- 3 La propuesta de acciones y medidas destinadas a lograr la integración social de las personas inmigradas y su incorporación a los sistemas de protección social.
- 4 La elaboración de propuestas referidas a la regulación y determinación de los flujos migratorios en Canarias.
- 5 Promoción de programas y acciones que afecten a los servicios específicos de atención y asistencia social a inmigrantes, así como la elaboración de proyectos normativos al respecto, que le sean atribuidos por el Gobierno y no le correspondan a otros departamentos.
- 6 La representación de Canarias en los órganos colegiados compuestos por representaciones de diferentes Administraciones Públicas, en la Subcomisión Canarias-Estado para la Inmigración y Extranjería, en las conferencias sectoriales, y en cualquier otro órgano de cooperación inter administrativa en materia de inmigración.

- ⑦ La propuesta de mecanismos e instrumentos de coordinación con otras administraciones públicas en materia de inmigración.
- ⑧ La propuesta y ejecución de medidas de sensibilización de la población canaria y el apoyo a las actividades interculturales y de las asociaciones de inmigrantes.
- ⑨ Presidir y facilitar el soporte técnico y administrativo al Foro Canario de Inmigración y a la Comisión Interdepartamental de Inmigración.
- ⑩ Promoción del estudio y la investigación sobre la inmigración en Canarias y la integración de la población inmigrante en la sociedad, en colaboración con los centros de investigación y las universidades.
- ⑪ La recopilación y análisis de la información especializada en materia de inmigración, con el fin de elaborar y mantener una base documental sobre la materia, que sirva de apoyo a las actuaciones de los diferentes departamentos de la administración de la Comunidad Autónoma.

Este centro directivo no debe tener funciones de gestión de programas, sino meramente una función de coordinación política, de carácter eminentemente transversal. Podrá promover o impulsar servicios, pero no ejecutar programas mediante la financiación de esos servicios. El problema de otorgarle responsabilidades de gestión es que se vayan consolidando redes paralelas, ‘no normalizadas’, de atención, e incluso que esas redes vayan creciendo artificialmente a costa de las competencias de otros departamentos, por ‘intromisión’ no solicitada o bien porque los departamentos correspondientes hagan caso omiso de las demandas de determinados servicios o prestaciones. En caso contrario, si fuera un centro directivo puramente político, también podrían darse conflictos de ‘competencias’ o que el Departamento se dedique a proponer iniciativas inasumibles para otros (por ejemplo, la exigencia de crear un determinado servicio específico que otro quiere abordar desde una posición más generalista).

Ello nos lleva a la cuestión de la naturaleza y rango del centro directivo a crear: si no hace gestión, tiene un perfil transversal y coordina a diversas Direcciones Generales, parece lo más acertado crear una Viceconsejería.

Por último, conviene hacer una mención a la Subcomisión de residencia y trabajo de extranjeros, en la Comisión Bilateral de Cooperación Canarias-Estado, denominada “Subcomisión Canarias-Estado para la Inmigración y Extranjería”. Esta subcomisión se fundamenta en la disposición adicional segunda de la modificación introducida en la Ley 4/2000 por la Ley 8/2000. Constituida y reunida en varias ocasiones, debe potenciarse y desarrollarse como cauce de negociación y acuerdo entre ambas Administraciones en esta importante materia, sobre todo a la luz de la propuesta V.6., que figura más adelante.

## V.2. Comisión Interdepartamental de Inmigración

El fenómeno de la inmigración tiene naturaleza multidimensional. El Plan Canario para la Inmigración ya recoge este carácter, y plantea acciones y líneas de coordinación entre los diversos organismos e instituciones implicados. Sin embargo, la Administración Autonómica requiere una política y organización unívocas en el tratamiento de la inmigración.

Dado el carácter singular del fenómeno migratorio en las Islas, vinculado al proceso de desarrollo sostenible que se desea para Canarias, es conveniente crear un órgano de coordinación dentro del Gobierno de Canarias (Comisión Interdepartamental de Inmigración), que oriente y establezca las directrices interrelacionadas de:

- a Política de racionalización de flujos y de integración social de los inmigrantes (centro directivo a crear)
- b Política de ordenación del territorio, de contención turístico-urbanística y de control de la capacidad de carga demográfica (Consejería de Política Territorial)
- c Distribución de recursos del Régimen Económico y Fiscal como medida de compensación del crecimiento turístico y urbanístico (Consejería de Economía y Hacienda)
- d Política de empleo y asuntos sociales (Consejería de Empleo y Asuntos Sociales)
- e Información y conocimiento exhaustivo de los flujos migratorios hacia Canarias (Instituto Canario de Estadística)
- f Política sanitaria (Servicio Canario de Salud)
- g Política educativa (Consejería de Educación, Cultura y Deporte)
- h Política exterior (Vicepresidencia)
- i Política de justicia (Viceconsejería de Justicia y Seguridad)

### V.3. Creación de un servicio de estudio sobre las migraciones

Como unidad dependiente del centro directivo de migraciones, debe crearse un Servicio de Estudio sobre las Migraciones, ya previsto en el Plan Canario para la Inmigración como “Observatorio de la Inmigración”.

Son posibles funciones de este servicio:

- a Creación de un banco de datos exhaustivo y sistemáticamente actualizado sobre flujos migratorios, población inmigrada e integración de los inmigrantes. Ello implica tanto la centralización de datos propios de la Comunidad como la adquisición de datos generados fuera de la Comunidad Autónoma por otras instituciones y, por último, la promoción de registros o encuestas específicas. Para ello deben establecerse líneas de coordinación y colaboración con el Instituto Canario de Estadística (ISTAC), así como con los diversos departamentos de las áreas de bienestar social del Gobierno de Canarias que desarrollan actuaciones relevantes de integración de los inmigrantes (vivienda, sanidad o educación).
- b Promoción y difusión de estudios específicos en materia de inmigración e integración de los inmigrantes, tanto de carácter cuantitativos como cualitativos, y enfocados hacia el conocimiento económico y social.
- c Elaboración periódica de informes sobre la situación de la inmigración y su impacto en Canarias.
- d Investigación específica y desarrollo de indicadores periódicos sobre actitudes y valores de la población ante el hecho migratorio.
- e Propuesta y evaluación de las políticas de integración implantadas, otras políticas desarrolladas y el diseño de nuevas medidas.
- f Elaboración de convenios con las universidades y centros de investigación, incluidos los de los países de origen de las migraciones, con el objetivo de realizar los estudios e informes que se proponen.
- g Puesta en marcha y mantenimiento de un fondo documental especializado en población y migraciones. Esta tarea debe realizarse en colaboración con el CEDOC (Centro de Documentación de Canarias).
- h Coordinación con otros órganos de igual naturaleza, como el Observatorio Permanente de Inmigración (Ministerio del Interior) o la Red de situación para la integración social de los inmigrantes (IMSERSO).

#### V.4. Empezar tres operaciones estadísticas oficiales

Instar al Instituto Canario de Estadística para que inicie y mantenga, de forma regular, las dos operaciones estadísticas siguientes:

- ⓐ Proyecciones de la población general de Canarias, y de la población en edad de trabajar y activa, al año horizonte de 2050.

Estas proyecciones debieran revisarse cada 5 años, debido a los cambios demográficos y a las estrategias de desarrollo socioeconómico de la comunidad canaria. Los datos deben tener una desagregación territorial mínima de isla.

- ⓑ Ampliación de la información en los movimientos de alta residencial en los municipios de Canarias.

La Ley Estadística de Canarias y la Resolución de 17 de noviembre de 2000 del Director del ISTAC, por la que se aprueban las normas técnicas para el aprovechamiento estadístico de la gestión del Padrón Municipal de Habitantes (PMH) en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias, facilitan la ampliación de la información relativa al PMH, para aquellas personas que se den de alta en un municipio de Canarias. Con esta propuesta se pretende obtener un mejor y más rápido conocimiento de los movimientos migratorios.

Por otro lado, el Comité considera de gran utilidad, a los efectos de análisis y conocimiento de la inmigración en la estructura social y económica, la Estadística de condiciones sociales de la población canaria. Por consiguiente, se insta al Instituto Canario de Estadística para:

- Ⓒ Explotación y difusión de los datos de la Estadística de condiciones sociales de la población canaria 2001, y reedición de esta estadística oficial, en los términos establecidos en la normativa que la regula.

El Decreto 193/2000, de 2 de octubre, dispone la elaboración de la Estadística de Condiciones Sociales de la Población Canaria. La Resolución de 1 de diciembre de 2000, del Director del ISTAC, aprueba las normas reguladoras de esa operación, donde se especifica que tendrá periodicidad bianual. Sin embargo, a la fecha actual no se ha difundido el grueso de la Estadística de 2001, ni se ha presentado proyecto técnico de reedición.

#### V.5. Actualización de los planes de actuación pública, especialmente en Lanzarote y Fuerteventura

El rápido e inesperado proceso de crecimiento demográfico por la vía de los flujos de inmigración ha desbordado en algunos casos las previsiones de dotación de infraestructuras y medios asistenciales para la provisión de servicios públicos en el ámbito de la salud pública, la educación, la vivienda y los servicios sociales.

Se recomienda la actualización de los planes de actuación pública en esos ámbitos (salud, educación, vivienda y servicios sociales) considerando no sólo las actuales carencias sino también la previsible evolución de los flujos poblacionales.

Esto implica la reconsideración de las previsiones que incluye el Plan Sur en materia educativa, el estudio del incremento y características de las prestaciones sanitarias y la detección de carencias, la consideración de las importantes distorsiones que se producen en el mercado de la vivienda –y en particular el de alquiler, tales como la habilitación de cubículos en azoteas, el hacinamiento de familias y el mercado de realquileres– y las condiciones en las que se prestan los servicios de asistencia social.

La intensidad del fenómeno migratorio en algunas islas como Lanzarote y Fuerteventura ha propiciado una situación de grave colapso en la prestación de servicios públicos encontrándose en algunos casos al límite y en otros, como el sanitario, más allá de sus propias capacidades. El panorama es de gravedad y afecta tanto a la garantía de los derechos asistenciales de los emigrantes como a las condiciones a menudo extremas en que los profesionales implicados realizan su trabajo y al coste e ineficiencias que tal situación genera.

Es de urgencia la realización de un estudio de evaluación de la situación en Lanzarote y Fuerteventura a partir del cual puedan establecerse planes de actuación específica.

Un argumento que se añade a la pérdida de calidad de los servicios, en el sector sanitario, es el de la concentración horaria al que están obligados los inmigrantes, por las duras condiciones laborales a las que están sometidos. Por este motivo acuden a urgencias en horarios extra-laborales: se está dando pues una derivación de costos del sector privado al sector público.

## V.6. Cauce de negociación con el Estado para la ampliación competencial

El régimen jurídico de la autonomía canaria ha evolucionado, políticamente, en un sentido pacticio: el Estado y la Comunidad Autónoma han acordado la asunción de competencias exclusivas del Estado por la Comunidad Autónoma, como es el caso del Régimen Económico y Fiscal (REF). Por lo tanto, si el grupo normativo del bloque de constitucionalidad relativo al archipiélago y su Comunidad Autónoma ha llegado a estar pactado, también mediante pacto debe de ser desarrollado. Máxime cuando se trata de competencias compartidas y cuando las propias competencias exclusivas inciden en políticas que, por necesariamente conexas, deben de ser necesariamente concertadas.

El artículo 37,1 del Estatuto de Autonomía de Canarias establece que “ la Comunidad Autónoma de Canarias podrá elevar al Gobierno las propuestas que estime pertinentes sobre la residencia y trabajo de los extranjeros en Canarias”. El Estatuto otorga una capacidad de propuesta que si no es vinculante sí es especialmente relevante y que ha de ser negociada. Tanto más cuanto que, como antes se dijo, una serie de competencias exclusivas o compartidas de la Comunidad Autónoma suponen, necesariamente, conexiones con competencias estatales que bien deberían ser transferidas o delegadas en las instancias auto-

nómicas, bien, al menos, ejercerse en íntima cooperación con ellas. Los principios de cooperación y coordinación derivados de la Constitución y tan enfáticamente reafirmados en la Ley 30/1992 de 26 de noviembre, deberían ser tenidos en cuenta a la hora de articular administraciones autonómica y estatal.

La ampliación competencial a negociar debe estructurarse sobre tres ejes:

- a) Ejecución de la legislación laboral y su expansión a materias conexas, como sería la concesión de permisos de residencia, limitados en su validez por el propio principio de estanqueidad. Para ello debe invocarse tanto el propio título competencial sobre la ejecución de la legislación laboral, como el carácter conexo de otras materias (asistencia social, vivienda, educación, salud pública).
- b) Acuerdo para elaborar nuevas normativas estatales sobre los flujos de población, al amparo de los artículos 13 e/ y 37,1 del Estatuto de Autonomía de Canarias y, en su caso, con la Unión Europea al amparo del artículo 37,2 del Estatuto.
- c) Acuerdo de transferencias competenciales al amparo de lo dispuesto en el artículo 35 del Estatuto de Autonomía de Canarias en relación con el artículo 150,2 de la Constitución Española.