

## **LAS FUNCIONES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN EL ÁMBITO DE LA INMIGRACIÓN**

Eliseo Aja

SUMARIO. I. LA NUEVA DIMENSIÓN DE LA INMIGRACIÓN EN EL ESTADO AUTONÓMICO. II. LAS PRINCIPALES NOVEDADES DE LA LEY. A. Un reconocimiento legal de los derechos y libertades de los inmigrantes; B. La potenciación de la inmigración estable y regular; C. Un esfuerzo para disminuir las causas de la irregularidad; D. Mandatos a las administraciones: reducción de la discrecionalidad administrativa y aumento de la eficacia y de la coordinación; E. La integración social. III. LA VIGENCIA, ÁMBITO Y DESARROLLO DE LA LEY. IV. LAS COMPETENCIAS Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LAS CCAA. A. Determinación de las competencias de las CCAA; B. Las políticas públicas específicas; C. Las diversas formas de participación de los inmigrantes. V. LA COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL. A. El Consejo Superior de Política de la inmigración; B. Los convenios y procedimientos participados. C. El Foro para la Inmigración.

Durante algunos años se pensó que la competencia establecida en el art. 149.1.2º de la Constitución en favor del Estado

"El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo"

atribuía realmente a las instituciones centrales el tratamiento de todas las cuestiones relacionadas con la inmigración. Tal creencia se fundaba, seguramente, en que la nacionalidad y la extranjería son tradicionalmente una competencia exclusiva de la Federación en casi todos los federalismos, justificada por su proximidad a la idea de soberanía nacional y a las relaciones internacionales, y además, en que la Constitución española no introducía ninguna delimitación funcional a la materia, como hace en otros apartados (bases, normas básicas, legislación), cuando pretende limitar la competencia estatal para permitir que los Estatutos de Autonomía puedan asumir parte de la competencia. Pero ésta primera aproximación parece errónea, o al menos incompleta, porque diversas funciones de las CCAA, basadas en otros títulos competenciales, inciden de manera importante sobre la inmigración y, al menos, conducen a interpretar las competencias estatales en sentido muy estricto, e incluso a prever la participación necesaria de las CCAA en las decisiones estatales.

Algo parecido había sucedido en la competencia de "relaciones internacionales" (149.1.3ºCE) que también aparece tradicionalmente como una competencia federal y carece, de limitación funcional, pero, en cambio, la jurisprudencia constitucional ha matizado su ámbito señalando que no toda acción realizada más allá de las fronteras es competencia del Estado, porque las relaciones internacionales deben interpretarse restrictivamente (firma de Tratados internacionales, creación de embajadas, etc.),

y las CCAA pueden realizar actividades exteriores en relación a competencias que le corresponden en el ámbito interno, como, por ejemplo, la promoción del turismo o el establecimiento de oficinas en Bruselas.

## **I. LA NUEVA DIMENSIÓN DE LA INMIGRACIÓN EN EL ESTADO AUTONÓMICO.**

En los primeros años de vigencia de la Ley Orgánica de Extranjería de 1985 (LOE) apenas se planteó la participación de las CCAA en el ámbito de la inmigración, por las razones citadas, quizás también porque ésta era aún muy escasa y carecíamos de experiencia (lo nuestro siempre había sido la emigración) y quizás porque las propias CCAA se encontraban en su primera fase de desarrollo. Pero seguramente también porque la orientación general de la LOE, esencialmente dirigida a mantener el control sobre los inmigrantes, potenciaba la actuación policial y postergaba todos los aspectos sociales del fenómeno migratorio.

Sin embargo, la necesidad de interpretar restrictivamente la competencia estatal sobre la inmigración y valorar las funciones que corresponden a las Comunidades Autónomas (CCAA), aparece en cuanto se abordan los problemas de la integración social de los inmigrantes, porque resulta evidente el papel que en la misma corresponde a la educación, la asistencia social, la vivienda, la cultura... materias todas en que las CCAA tienen importantes competencias. Pero además, incluso en la competencia sobre inmigración en sentido estricto, como sería el control de flujos, la conveniencia de contar con la opinión de las CCAA apareció desde que se inició la política de los contingentes anuales (1993), porque el Estado determina el número de inmigrantes admitidos por cada CA. Si el Estado distribuye un número concreto de nuevos inmigrantes entre las diferentes CCAA, las que tienen competencias en educación, sanidad, asistencia social, etc., verán aumentados lógicamente los gastos de su presupuesto y parece lógico introducir alguna forma de participación autonómica en la decisión estatal. Otras formas de coordinación deben establecerse para evitar que las actuaciones de los diferentes poderes públicos generen políticas públicas contradictorias. Sin embargo, hasta hace muy poco, y pese a su voracidad competencial, las CCAA no han demostrado un interés excesivo por participar en las decisiones generales sobre extranjería, tal como reflejaba la opinión de expertos en inmigración, teóricos y prácticos, hace sólo unos pocos años<sup>(1)</sup>.

La creación en 1995 del "Foro para la integración social de los inmigrantes", dando participación a las CCAA, significó un nuevo paso en la concreción de sus responsabilidades, que se acentuó con la formación de órganos autonómicos paralelos (El Consejo de la inmigración de la Generalidad de Cataluña) y también con la elaboración, por los mismos años, de las primeras normativas sectoriales dirigidas a grupos de inmigrantes, particularmente en educación.

---

<sup>1</sup>. Joaquim GIOL AYMERICH y Eva PICH FRUTOS, "Inmigración: los déficits del Estado de las autonomías", *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas, 1994*, Barcelona, 1995, Imprenta municipal de Barcelona, vol. 2, pp. 876-888.

Pero ha sido sobre todo la nueva *Ley Orgánica 4/2000 de los derechos y libertades de los extranjeros y su integración social* (LODYLE) la norma que ha puesto definitivamente de relieve las importantes tareas que corresponden a las CCAA (y a los municipios) en el ámbito de la inmigración, al prever más o menos explícitamente su intervención en la educación, la sanidad, la asistencia social, la vivienda... y darles además entrada directa en un nuevo órgano de participación y coordinación, El Consejo Superior de la Política de Inmigración. La nueva Ley ha introducido una óptica totalmente diferente a la dominante en la LOE, manteniendo el control de flujos pero además pretendiendo la integración de los trabajadores extranjeros, especialmente si cuentan con cierto grado de permanencia. En este nuevo marco legal las tareas de las CCAA pasan directa e inexcusablemente a un primer plano. Pero justamente para abordar con claridad estas funciones conviene comenzar por resumir las principales reformas que supone el nuevo marco legal.

## II. LAS PRINCIPALES NOVEDADES DE LA LEY.<sup>2</sup>

La LOE de 1985 había optado claramente por una inmigración reducida y temporal, dificultando extraordinariamente las vías de acceso y rechazando la idea de núcleos estables de extranjeros, sin plantearse siquiera una estrategia de integración (como refleja la inexistencia, por ejemplo, de la reagrupación familiar), pero estos mismos obstáculos han creado bolsas importantes de inmigrantes en situación irregular... porque es muy difícil poner puertas al campo. La nueva ley, por el contrario, asume la presencia estable de núcleos de inmigrantes en España, acepta un incremento moderado para los próximos años, intenta reducir al máximo la irregularidad, y configura instrumentos para que los extranjeros que se establezcan definitivamente en el país puedan integrarse adecuadamente.

Es bien conocida la polémica surgida en la tramitación de la nueva ley en el Congreso de los Diputados y en el Senado, porque la prensa se ocupó de ella con profusión en los últimos meses de 1999, y no hace falta insistir en el efecto de la ruptura del consenso por el Gobierno, salvo en un aspecto, la importancia de que buena parte de las asociaciones de inmigrantes y de las ONG se manifestaran en apoyo de la ley aprobada; después de años de críticas y manifestaciones contra la LOE, ésta expresión de aceptación de la nueva legalidad no debe minusvalorarse, por lo que tiene de consenso social en materia tan delicada.

Desde este enfoque pueden destacarse los cambios principales que la nueva ley representa respecto a la anterior, examinando sus principales líneas: un reconocimiento pleno de los derechos de la persona, próximo al que corresponde a todos los ciudadanos, un sistema de permisos de trabajo y residencia que potencia a la inmigración estable, un conjunto de instrumentos para disminuir la inmigración irregular, la reducción de la arbitrariedad administrativa y la disminución de la inseguridad

---

<sup>2</sup> Un análisis sistemático de la Ley Orgánica 4/2000 puede verse en Eliseo AJA (Coord.), La nueva regulación de la inmigración en España, Valencia, 2000, Tirant lo Blanch.

jurídica, la búsqueda de la eficacia de todas las administraciones públicas y el impulso a la integración de los inmigrantes.

#### **A. Un reconocimiento legal de los derechos y libertades de los inmigrantes.**

El reconocimiento de los derechos y libertades en el Título primero de la ley contrasta con el existente en la LOE de 1985 pero no tanto por la excelencia de la nueva ley como por los defectos de la anterior. Ciertamente, se reconocen casi todos los derechos de la *persona* recogidos en los Tratados internacionales -es obligación que deriva de la Constitución-, y se realiza, en conjunto, una declaración de derechos de los *inmigrantes residentes* próxima a la que corresponde a los propios de los ciudadanos (libertad circulación, reunión, asociación, etc.), salvo en el punto clave del derecho de sufragio y de acceso a la función pública. Además se configura a la reagrupación familiar de los residentes como derecho fundamental, aspecto relevante, porque la reagrupación, además de ser una vía importante de nueva inmigración, resulta un elemento esencial para la integración de los inmigrantes, y constituye un derecho elemental de la dignidad de la persona, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

También se reconocen algunos derechos a los *inmigrantes que se encuentran en situación irregular*, entre los que destacan las prestaciones sanitarias y la educación. Persisten diferencias importantes entre los derechos de los residentes y de los irregulares, en contra de lo expresado por algunas críticas, pero la consideración de los últimos viene en parte exigida por la Constitución y por los Tratados internacionales y, además, es mucho más realista que la estrategia seguida por la LOE diferenciaba tanto a los dos grupos, que parecía que el segundo no existía; tal estrategia no sólo resultaba contraria a los derechos de todas las personas reconocidos por los tratados, al margen de su situación, sino que ha fracasado rotundamente como demuestra la necesidad de realizar continuas regularizaciones, expresas o encubiertas.

La configuración de los derechos tiene además la virtud de superar las declaraciones genéricas para atender a las situaciones concretas más importantes para los inmigrantes, como la atención a su documentación, la asistencia jurídica en los procedimientos de denegación de entrada o expulsión, el silencio positivo para las renovaciones de los permisos de trabajo y residencia, la posibilidad de ser contratado como personal laboral por las administraciones públicas y la posible participación de las ONG en apoyo de los inmigrantes en los procedimientos administrativos y judiciales que les afecten. La mayoría de estos derechos concretos tiene escasa o nula relevancia para los ciudadanos españoles y en cambio pueden resultar decisivos para los inmigrantes.

La ley contiene además un principio general de igualdad interesante por los efectos que puede generar. El artículo 3.1 establece que los extranjeros gozarán en España, *en igualdad de condiciones que los españoles*, de los derechos y libertades reconocidos en el Título I de la Constitución y en sus leyes de desarrollo, *en los términos establecidos en esta ley orgánica*; parece

lógico derivar de este principio que las demás disposiciones no puede introducir nuevos tratos diferenciadores sin la reforma de esta norma (que sólo se podría realizar por una ley orgánica posterior), y que ese principio de igualdad deroga todas las diferencias injustificadas que puedan existir en las numerosas normas, estatales y autonómicas, que regulan diferentes aspectos conectados con los derechos de los extranjeros. A su vez, el art. 21 constituye una auténtica cláusula antidiscriminatoria que, fundamentada en el Convenio contra toda forma de discriminación, sanciona toda conducta de agentes públicos y de particulares que suponga una minusvaloración de las personas por razón de su origen, raza o nacionalidad.

La ley intenta incluso sistematizar en un capítulo las garantías de los derechos que reconoce, pero con desigual fortuna, porque mientras configura con mucha amplitud -y algún error técnico- la asistencia jurídica gratuita, tanto en los procedimientos administrativos conducentes a la expulsión como en los judiciales, no se ha atrevido a establecer una tutela judicial eficaz, especialmente necesaria en las denegaciones de entrada y en las expulsiones. Se mantiene el recurso ordinario ante la jurisdicción contencioso-administrativa que puede tardar años en dictar sentencia, y aunque cabe la solicitud de medidas cautelares, ampliadas por la reciente ley de la jurisdicción, para frenar momentáneamente la expulsión, no se ha establecido un órgano judicial o cuasi-judicial, como los existentes en la mayoría de países europeos, para una decisión rápida sobre la legalidad de la decisión administrativa de prohibición de entrada o de expulsión.

Ciertamente el reconocimiento de los derechos y libertades de los inmigrantes supone un progreso importante respecto a la LOE, pero, en el fondo, la mayor virtud del reconocimiento de derechos por la nueva ley orgánica estriba justamente en que los derechos aparezcan claramente en esta norma de rango superior (y no sólo como hasta ahora en la jurisprudencia de los tribunales o en disposiciones reglamentarias ínfimas), para facilitar su aplicación por los funcionarios y los Jueces. Por ejemplo, el derecho a la sanidad de los hijos de familias en situación irregular viene exigida por los Tratados internacionales pero, antes de la nueva Ley, los hospitales no siempre lo aceptaban.

## **B. La potenciación de la inmigración estable y regular.**

La entrada en España y los permisos de trabajo y residencia mantienen, globalmente, los requisitos de la normativa anterior, pero se introducen elementos adicionales que cambian su sentido general, algunos que ya estaban en el Reglamento de 1996 pero son reforzados, como la reagrupación familiar y el contingente, y otros nuevos, como la regularización temporal por arraigo y la desaparición de la sanción de expulsión para quienes trabajan sin permiso.

En general, se mantiene la distinción entre el permiso de estancia (máximo 3 meses, con medios económicos suficientes, porque no permite trabajar) y permiso de residencia, que puede ser temporal (hasta 5 años) y permanente. Se mantiene también el eje tradicional de la regulación de la inmigración, que liga los permisos de residencia y trabajo, porque el permiso de residencia requiere al

mismo tiempo permiso de trabajo (salvo los familiares reagrupados), y éste se obtiene cuando se recibe una oferta de trabajo y en base a ella se consigue, en el país de origen, el visado para entrar en España. Por otra parte, si se tiene derecho a una prestación contributiva por desempleo o a una prestación económica asistencial para la reinserción, el permiso de residencia temporal se extiende, aunque finalice el permiso de trabajo, al período que duren las prestaciones.

Junto al permiso de trabajo por cuenta ajena, que es la situación de la mayoría de los inmigrantes, se mantiene el permiso de trabajo por cuenta propia, como comerciante, industrial, agricultor o artesano, pero se le ha cambiado el nombre, denominándose ahora “autorización administrativa para trabajar”. Como antes, se exigen las autorizaciones administrativas propias de cada sector, comunes a todos los ciudadanos que desean realizar ese tipo de actividad, pero en cambio desaparecen exigencias anteriores tan exageradas como la creación de nuevos puestos de trabajo y disminuye la excesiva discrecionalidad de la administración en su concesión. Aparte de su realismo, hay que tener en cuenta que el Tribunal Supremo ha admitido como trabajo por cuenta propia la actividad de venta en mercadillos que permite la subsistencia del vendedor.

En los permisos de trabajo, lo más relevante es la regulación del permiso permanente, que requiere más de 5 años de residencia legal continuada, pero ya no está sometido a renovaciones y, sobre todo, permite trabajar sin necesidad de permiso de trabajo; en realidad, por tanto, no es un permiso permanente sino el derecho a trabajar sin necesidad de permiso (art. 39.2.a). El permiso permanente se encontraba ya en el Reglamento de 1996 pero ahora se regula con más coherencia y se consagra legalmente, reforzando la idea de que los inmigrantes con más de cinco años de residencia reflejan una tendencia al establecimiento definitivo y se equiparan a los ciudadanos en el acceso al mercado de trabajo, con la excepción parcial del acceso a la función pública. Tampoco requieren permiso de trabajo los extranjeros nacidos y residentes en España, lo que resulta coherente con la regulación general, pero es importante que se consigne expresamente.

En la LOE de 1985 la vía única para obtener el permiso de trabajo era la contratación directa entre el empresario y el inmigrante, desde su país, pero las dificultades prácticas y la existencia de miles de inmigrantes en situación irregular, porque no había conseguido renovar los permisos, condujo a introducir en 1993, y reforzar en los últimos años, la aprobación de contingentes. Curiosamente, en la nueva ley, el contingente aparece como la vía principal y la contratación directa como secundaria, aunque habrá que esperar a ver cómo se articulan las políticas públicas para comprobar la evolución de los contingentes, porque si no se posibilita la inscripción de nuevos inmigrantes en los consulados españoles de su país de origen, los contingentes probablemente seguirán siendo, como hasta ahora, regularizaciones encubiertas. Se mantienen también regímenes especiales, escasamente configurados en la ley, para los estudiantes, los trabajadores transfronterizos y los inmigrantes temporeros, y a éstos últimos se les intenta garantizar unas condiciones mínimas de vivienda y servicios sociales.

La reagrupación familiar, que tras un primer reconocimiento vergonzante había sido acogida por el Reglamento de 1996, presenta novedades positivas porque puede ejercitarse inmediatamente,

sin esperar el transcurso de un año como hasta ahora, presenta una regulación más generosa de los reagrupables, se configura como derecho de los familiares del inmigrante y presenta mayor seguridad jurídica, porque hasta ahora la situación del reagrupado estaba ligada a la propia del reagrupante, mientras que en el futuro tendrá una situación independiente, que le permite trabajar y que se mantiene aunque se produzca ruptura del vínculo matrimonial. Ya se ha dicho, además, que tiene naturaleza de derecho fundamental como parte de la intimidad familiar reconocida en el art. 18.1 CE, porque deriva del Convenio Europeo de Derechos Humanos, aunque de nuevo el reconocimiento expreso en la ley favorecerá su aplicación por los funcionarios y los jueces.

El supuesto más novedoso de la ley (art. 29.3), que se puede denominar “regularización temporal por arraigo” permite que una persona en situación irregular obtenga un *permiso de trabajo y residencia por un año* si acredita que lleva dos años de estancia continuada en territorio español, se halla empadronado en un municipio y cuenta con medios de vida, que normalmente significará tener una oferta de trabajo. Esta nueva vía pretende disminuir las bolsas de inmigrantes irregulares, hasta ahora generadas por la misma legislación, permitiendo la regularización en cualquier momento, y no merece tantas críticas como ha recibido porque hasta ahora la misma función era realizada por la convocatoria de los contingentes, que era anual y con publicidad generadora de nueva irregularidad; elimina además la contradicción del contingente que obligaba al extranjero, una vez regularizado, a volver a su país de origen en busca del visado; esta exigencia provocaba que una parte importante de quienes eran aceptados en el contingente no pasaran a recoger nunca su permiso por no realizar el viaje para recoger el visado.

Consecuencia de toda la nueva regulación de los permisos de trabajo y residencia será seguramente la distinción progresiva de los inmigrantes en algunos grandes grupos sociales, diferenciados tanto por sus condiciones jurídicas como sociales. Los inmigrantes que llevan más de 5 años en condiciones de legalidad, y tienen permiso permanente de residencia, quedan prácticamente equiparados a los españoles, salvo en el sufragio. Es previsible que hayan realizado la reagrupación familiar, o formen una familia en España, consigan una vivienda en condiciones aceptables, obtengan normalmente los servicios educativos, sanitarios y sociales y posean, o se encuentren en condiciones de alcanzar, cierto grado de integración social. Todo ello si las previsiones de la ley se llevan a cabo con las políticas adecuadas. Los inmigrantes en situación legal con una estancia inferior a 5 años tienen jurídicamente casi los mismos derechos que los anteriores pero en situación de provisionalidad, porque deben renovar periódicamente sus permisos, y probablemente se encuentren también en peores condiciones económico-sociales y con mayores dificultades para abordar la integración, aunque en esto pueden haber variaciones personales notables. Los inmigrantes que se hallan en situación irregular tienen reconocidos los derechos que se consideran propios de la persona, el derecho a la educación de sus hijos y a la sanidad, pero en todo lo demás padecen la inseguridad de su situación, aunque de nuevo las circunstancias pueden ser muy diferentes (recién llegado o con varios años de estancia, sólo o integrados en una familia, etc.). Recordemos que la falta de documentación ya no conduce a la expulsión (otro de los grandes cambios de la ley), aunque se puede producir por la repetición de varias infracciones.

### **C. Un esfuerzo para disminuir las causas de la irregularidad.**

Si una persona se ve obligada a emigrar, dejar la familia, los amigos, el país y todo el entorno donde ha crecido para entrar en una sociedad muy diferente, trabajar muy duramente, a menudo con problemas añadidos de idioma o de xenofobia, lo menos que puede esperar es contar con una situación de seguridad legal. Ningún inmigrante desea la situación de irregularidad, que le sume en una zozobra constante ante el peligro de una detención inesperada y, quizás, de la expulsión. Sin embargo, durante todos estos años de aplicación de la LOE los grupos de inmigrantes en situación de irregularidad han sido relativamente grandes, porque la propia ley los generaba, y no se han podido evitar ni con regularizaciones periódicas (1986, 1991, 1996), ni con los contingentes, que han cumplido una función semejante en los años noventa, porque la normativa vigente impulsaba a los recién legalizados a la irregularidad. Los sociólogos han resaltado como al año siguiente de la gran regularización de 1991 casi 30.000 extranjeros dejaron de renovar los permisos ¿habían regresado a sus países o habían perdido las condiciones para continuar como residentes legales?<sup>3</sup>. A final de los años noventa, los cálculos más fiables, imposibles de contrastar, sitúan la cifra de inmigrantes irregulares en España entre 60.000 y 90.000 personas, es decir, casi una cuarta parte de los inmigrantes residentes.

Las causas principales de la irregularidad en la legislación anterior eran las escasas vías existentes para la inmigración legal, y por consiguiente el recurso a la entrada ilegal, por iniciativa individualizada o acudiendo a las redes de tráfico de inmigrantes (polizontes, pateras, camiones) o bien a la entrada legal (con visado de turista o por visita a familiares), que se convertía en irregular al superar el plazo de la estancia o ponerse a trabajar. Una vez situado en la irregularidad, la distinción demasiado rígida entre legalidad e irregularidad, impedía el paso de una condición a la otra, salvo a través de las convocatorias extraordinarias de regularizaciones o contingentes, que en ambos casos tenían la duración de un año, tras el cual podía reiniciarse el problema.

Combatir la situación de irregularidad no resulta nada fácil, porque los propios inmigrantes la prefieren a su expulsión, y por tanto se convierten en cómplices de los traficantes o de los empresarios sin escrúpulos. Las vías previstas por la nueva ley para eliminar o reducir la irregularidad pueden resultar más o menos polémicas pero constituyen el esfuerzo más serio intentado hasta ahora para evitar la cara más dramática de la inmigración.

Frente a la estrechez de vías para inmigrar legalmente al país, ahora se abre la posibilidad anual del contingente, con la voluntad de que represente realmente un incremento moderado de nueva inmigración y no una falsa puerta para la regularización. Además, la contratación directa del empleador puede resultar ahora mucho más real que hace unos años, porque al existir un cierto volumen de inmigrantes, se activa la "cadena migratoria", es decir, la oferta de contratos de trabajo a



los familiares y amigos de quienes ya están aquí. En todos los países de Europa con presencia importante de inmigrantes una vía importante de su incremento ha sido, y sigue siendo, la reagrupación familiar, y seguramente en nuestro caso pasará lo mismo, ahora que tiene una regulación razonable.

Frente a la pérdida del trabajo que impedía renovar el permiso, bien por crisis de las empresas o por la corta duración de los contratos que se ha impuesto en los últimos años, aparece la vía de la regularización temporal por arraigo, del art. 29.3 citado. Tanto si la entrada fue legal y luego se cayó en la irregularidad como si desde el origen la situación ha sido irregular.

Por otra parte, la supresión de la expulsión como sanción a la simple carencia de “papeles”, facilitará enormemente la denuncia de los traficantes de inmigrantes y de los empresarios que contratan irregulares, porque hasta el momento la amenaza de expulsión era la barrera que frenaba cualquier posible denuncia. Además, la ley endurece y amplía el delito de tráfico de inmigrantes, prevé efectos positivos para quienes denuncien estas actividades y da facilidades para comparecer como testigo a quien ha sido objeto del negocio, lo que quizás permita las primeras condenas de los traficantes que hasta el presente han sido absueltos porque quienes podían testimoniar ya habían sido expulsados.

#### **D. Mandatos a las administraciones: reducción de la discrecionalidad administrativa y aumento de la eficacia y de la coordinación.**

La disminución de la discrecionalidad de la administración, que daba lugar a múltiples casos de arbitrariedad, y quizás algunos de corrupción, y la modificación de las infracciones y de las sanciones era una exigencia directa de los principios democráticos de la Constitución, que finalmente se han atendido. Alguna solución concreta puede ser discutible y seguramente otras pueden ser mejoradas por las futuras disposiciones reglamentarias, pero en conjunto la ley actual respeta mucho mejor que la anterior los principios constitucionales y la seguridad jurídica de cada persona extranjera, lo que facilitará la desaparición de su desconfianza y a la larga influirá en su integración.

La ley ha sido criticada por atar demasiado las manos de la administración en la concesión de los visados y de los permisos, porque obliga a la motivación o establece plazos de tres meses para su resolución. Pero tales obligaciones no son excesivas para una administración moderna, y, en cambio, la ley mejora notablemente la objetividad en la propia concesión de los visados, porque hasta ahora la decisión dependía de la interpretación del funcionario del consulado español sobre si la presencia del extranjero beneficiaba o no los intereses nacionales (!), mientras que a partir de ahora la concesión del visado por los consulados sigue siendo discrecional, pero los criterios ya no deben ser conjugados libremente por los funcionarios sino que han de constar en el reglamento que dicte el gobierno.

---

<sup>3</sup> Antonio IZQUIERDO, *La inmigración inesperada*, Madrid, 1996, ed. Trotta.

La desaparición de las infracciones de la LOE que daban lugar a la expulsión, redactadas con la mayor ambigüedad, responde a una exigencia mínima de la democracia para evitar la arbitrariedad de los funcionarios y la inseguridad de las personas. Hasta el Reglamento de 1996 casi todas las sanciones acababan en expulsión, pero incluso después se mantenían unas causas de expulsión tan ambiguas que dejaban en manos de la administración la permanencia de los inmigrantes o su expulsión, especialmente si recordamos que la posible garantía judicial no era eficaz. La solución actual, es su extremo, puede ser polémica al eliminar la situación de irregularidad como causa de expulsión y sustituirla por multas probablemente difíciles de cobrar, pero seguramente el resultado dependerá más del conjunto de las políticas públicas que organice el gobierno que de las previsiones genéricas de la ley.

La expulsión no ha desaparecido del todo, porque puede imponerse en los casos de infracción muy grave o de las graves tipificadas en las letras d), e) y g) del art. 49. Entre éstas, las que puede ser decisivas en la práctica son la entrada por lugares diferentes de las fronteras o contraviniendo una prohibición de entrar (que a menudo serán objeto de devolución o retorno), y la participación en “actividades ilegales”. La última presenta una gran dificultad interpretativa, porque actividad ilegal puede incluir literalmente actuaciones totalmente diversas, la mayoría de las cuales no pueden significar la expulsión de un extranjero. Esta expresión aparecía también como causa de expulsión en la ley anterior, pero entonces iba unida a “carecer de medios lícitos de vida”, que era más fácil de determinar y en cambio ahora ha desaparecido, de modo que deja tan difícil la definición de actividad ilegal que merece una pronta cuestión de inconstitucionalidad.

Se mantienen en cambio las expulsiones dictadas por el Juez tras una sentencia condenatoria o con su autorización a petición de la administración en caso de delitos castigados con penas inferiores a 6 años, figura que ha sido criticada porque puede vulnerar el derecho a la tutela judicial (a obtener una sentencia, quizás absolutoria), y más en general, por mezclar a los jueces en las decisiones sobre políticas inmigratorias.

En la legislación anterior la devolución se caracterizaba por aplicarse a quienes habían entrado ilegalmente en España, o lo habían hecho contraviniendo la prohibición de entrar; pero, más que por las causas, la devolución se diferenciaba de la expulsión porque no precisaba expediente y, porque desde el Reglamento de 1996, se prohibía el envío a centros de internamiento, supuestamente porque se ejecutaba inmediatamente. La nueva ley cambia la denominación -retorno por devolución- pero parece configurar además dos supuestos diferentes, aunque en ambos sigue ausente la previsión de un expediente de expulsión. Para los ya expulsados que contravengan la prohibición de entrada, se establece que si el retorno no puede ejecutar en el plazo de 72 horas se puede solicitar al Juez la medida de internamiento prevista para las expulsiones.

Otra consecuencia del cambio de las causas de expulsión puede también operar sobre los Centros de Internamiento de Extranjeros, donde éstos permanecían detenidos para asegurar la aplicación de la expulsión. La disminución de los supuestos de expulsión y, aún más, la desaparición del anterior procedimiento urgente de expulsión, reducirá probablemente su función al mínimo. En

cambio, pueden adquirir una importancia notable los nuevos “lugares de internamiento” en puertos y aeropuertos en los que antes se mantenía a los extranjeros sin ningún control judicial, situación que había sido desautorizada por la STC 174/1999, en algunos casos en que la detención supere las 72 horas y ahora corrige la ley.

La ley contiene una última parte dedicada a lograr una administración más eficaz y la coordinación entre las distintas administraciones competentes. En la primera dirección se inscribe la generalización de la Oficina única provincial “de inmigración”; en el segundo, la creación del Consejo Superior de Política de Inmigración, donde estén representadas las CCAA y los municipios, y el reforzamiento del Foro para la Inmigración, que tiene una representación territorialmente plural y además puede plantear sus opiniones y exigencias respecto al conjunto de las administraciones. Ya se ha visto cómo tanto CCAA como municipios poseen competencias importantes para una política de integración de la inmigración y, por tanto, la previsión de su coordinación resulta totalmente positiva. Sus términos se examinan con mayor detalle después.

#### **E. La integración social.**

Aunque pueda sorprender, no existe en la ley, pese a su formulación en el título, un apartado específico referido a la integración social, seguramente con razón, porque la integración dimanará del conjunto de la regulación y no de una previsión específica. Los efectos de los permisos permanentes, la mayor facilidad para la reagrupación familiar, el respeto a los derechos y libertades... serán sin duda la mejor vía para la integración. Socialmente puede ser decisiva la regulación generosa, como se establece, de la reagrupación familiar, porque sin ella resulta casi imposible la permanencia y la integración.

En la ley no aparecen principios que impulsen el reconocimiento de la multiculturalidad, que será a la larga un criterio decisivo de la integración, quizás porque se piense que ésta depende más de las leyes sectoriales (de educación, de cultura, etc.) y de las políticas de las CCAA y de los Ayuntamientos que de grandes proclamaciones legales. Como instrumento específico quizás pueda considerarse únicamente la cláusula antidiscriminatoria del extenso artículo 21, que apunta posibles formas destacadas de discriminación que pueda ser cometida por funcionarios y particulares, especialmente como discriminación indirecta de los empresarios.

El derecho de sufragio mantiene en la ley, lógicamente, la exigencia de reciprocidad que exige la Constitución, que en la práctica excluye a la inmensa mayoría de los inmigrantes residentes en España de la participación electoral. Como sucedáneo se reconoce a los extranjeros residentes, empadronados en un municipio, la posibilidad de elegir entre ellos a representantes para participar en los debates y decisiones municipales que les afecten, remitiendo sus formas a lo establecido en la legislación local. Esta vía puede rendir algunos progresos estimables, especialmente en los

municipios con una proporción alta de inmigrantes regulares, pero sus efectos dependerán en gran parte de la forma en que se organice.

### **III. LA VIGENCIA, ÁMBITO Y DESARROLLO.**

Desde el punto de visto externo, se trata de una ley relativamente extensa -63 artículos, 1 disposición adicional, 3 transitorias, 1 derogatoria y 9 finales- y mucho más amplia que la anterior Ley Orgánica de Extranjería. Su extensión responde a una opción consciente por una normativa más detallada, que precisa por sí misma buena parte de los conceptos que en la LOE se dejaban al reglamento y a la práctica administrativa, y que por lo tanto significa una considerable reducción de la discrecionalidad; y ello referido tanto a la discrecionalidad gubernamental que afecta al Reglamento, como a la discrecionalidad administrativa en las actividades de aplicación de la norma.

En cuanto a su ámbito de aplicación, la ley regula el denominado “régimen general de extranjería”. Aunque su título se refiera a los extranjeros, excluye a los ciudadanos de los Estados de la Unión Europea, tal como viene sucediendo desde el ingreso de España en las Comunidades Europeas, aunque la propia ley señala (art. 1.2) que podrá aplicárseles en aquellos aspectos que resulten más favorables que la normativa comunitaria. Formalmente se aplica, pues, a todos los demás extranjeros (todos los que carezcan de nacionalidad española), pero en la práctica gran parte de las normas legales no va dirigida a los extranjeros en general (turistas, ejecutivos americanos o japoneses) sino a los inmigrantes, es decir, a los trabajadores extranjeros, y sus familias, que provienen de países extracomunitarios más pobres que España y que han venido en busca de un trabajo que no encuentran en su país.

La ley tiene carácter orgánico (Disposición final cuarta), salvo en cuatro preceptos: los artículos 10 (derecho al trabajo y a la Seguridad Social), 12 (derecho a la asistencia sanitaria), 13 (acceso a las ayudas para vivienda) y 14 (prestaciones de la Seguridad Social y de servicios sociales). Ello significa que cualquier modificación futura deberá realizarse igualmente por una nueva ley orgánica, que requerirá la aprobación por mayoría absoluta del Congreso de los Diputados en una votación sobre el conjunto. Analizados con atención, seguramente muchos de sus preceptos no deberían ser orgánicos, de acuerdo con la doctrina estricta del Tribunal Constitucional, pero el cambio de carácter sólo podría realizarlo una sentencia del alto tribunal en caso de que se interpusiera un recurso de inconstitucionalidad o se suscitara una cuestión de inconstitucionalidad. En todo caso, su carácter orgánico no significa que la competencia sobre todas las materias consideradas corresponda por entero al Estado (STC 137/1986). Hay que analizar cada materia, aplicando las categorías generales de la distribución de competencias, para ver qué intervención corresponden a las CCAA o los municipios.

La entrada en vigor de la ley se produjo el día 1 de febrero, y ello significa que a partir de ese día todos los preceptos de la ley son aplicables, salvo en aquellos aspectos que resulte imposible por

necesitar una disposición reglamentaria que les concrete; éstos son relativamente pocos, porque se mantienen muchas disposiciones del reglamento anterior, como enseguida se verá. Al margen de ello, resulta directamente aplicables la mayoría de los derechos reconocidos a los extranjeros y bastantes efectos derivados del cambio de legislación, como se reflejó con la puesta en libertad, días antes de la entrada en vigor de la ley, de la mayoría de extranjeros que se encontraban en centros de internamiento, ya que al desaparecer la mayor parte de las causas de expulsión que justificaba su detención en el centro de internamiento, resultaba ilegal mantenerlos allí.

Las normas que precisan desarrollo reglamentario son de diferentes tipo. Inmediatamente debía ser aprobado el reglamento para la regularización de los extranjeros prevista en la Disposición Transitoria Primera, y así se ha hecho mediante el RD 239/2000, de 18 de febrero (BOE 19 de febrero). Al margen de otras previsiones, el reglamento más importante de desarrollo y ejecución general de la ley deberá ser aprobado por el gobierno en el plazo máximo de seis meses (Disposición Final Sexta). Como sostiene la mejor doctrina constitucional europea, no se trata de una habilitación de la ley al Gobierno, porque éste posee poder reglamentario, y mucho menos de una delegación, sino de un auténtico mandato de la ley al gobierno (“el Gobierno en el plazo de seis meses *aprobará...*”) para que elabore el reglamento que requiera la aplicación de las normas legales. El gobierno no puede obviarlo ni incumplirlo.

La ley pretende, además, lograr su eficacia no solo jurídica sino también social estableciendo una especial obligación del Gobierno de informar a los funcionarios de las diferentes administraciones, a los directivos de las asociaciones de inmigrantes, a los Colegios de Abogados, a los sindicatos y a las organizaciones no gubernamentales de los cambios que supone esta nueva ley respecto a la normativa vigente hasta su entrada en vigor (Disposición Final Séptima). Este mandato, poco habitual en las leyes, se justifica plenamente por la importancia del cambio realizado por la nueva ley y por la especial necesidad que tienen los inmigrantes de asesoramiento correcto para la solución de sus problemas legales. El gobierno central debe pues realizar un esfuerzo para divulgar el contenido de la nueva ley, especialmente entre los profesionales citados expresamente (funcionarios, abogados, ONG, etc.), realizando en su caso los convenios necesarios para que otras administraciones, con competencias sobre los mismos, lleven a cabo una labor paralela.

La cláusula derogatoria de la ley es rotunda e inteligente: deroga totalmente la Ley Orgánica de Extranjería de 1985 “y cuantas disposiciones se opongan a lo establecido” por la nueva ley. La LOE esta derogada, y es importante prescindir también de sus categorías dogmáticas, para que no sobrevivan en los entresijos de la nueva ley, que tiene una orientación muy diferente. En cambio, no se derogan todas las disposiciones, especialmente los reglamentos, derivadas de aquella, porque en muchos casos - especialmente el reglamento de 1996- ya se apartaban notablemente de la LOE y su pervivencia puede facilitar la aplicación de los nuevos preceptos legales hasta que se apruebe el nuevo reglamento.

Los funcionarios y los jueces deberán realizar respecto a las normas reglamentarias una operación de interpretación preguntándose si se ajustan o no a la nueva ley. En caso positivo, pueden

utilizarse para la aplicación inmediata de las normas legales; en caso negativo, deben desecharse por estar derogadas, en cuanto se oponen a las nuevas normas legales. Por ejemplo, aunque la nueva ley no determina la duración de los permisos temporales de trabajo y residencia (que puede ser entre tres meses y cinco años), el sistema de renovación de permisos no tiene por qué interrumpirse, porque, mientras el futuro reglamento no los cambie, se pueden aplicar los plazos fijados por el Reglamento de 1996. Cabe incluso una técnica más matizada, la “interpretación de los reglamentos de acuerdo con la ley”, para considerar derogadas *parcialmente* las disposiciones reglamentarias incompatibles con la ley pero mantener en vigor y aplicar las partes de aquellos reglamentos que, interpretados de acuerdo con la nueva ley, son susceptibles de mantener su validez. La propia ley establece la continuidad de los permisos vigentes (Disposición Transitoria Segunda) y la normativa existente para los procedimientos ya iniciados (Disposición Transitoria Tercera), mandatos que pueden extenderse a la continuidad de todas las situaciones jurídicas de los extranjeros que les sean favorables (interpretación constitucional en favor de los derechos), mientras el nuevo reglamento no cambie sus términos.

Las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus competencias sobre educación, sanidad, servicios sociales, cultura, etc. pueden aprobar leyes y reglamentos para adaptar su propio ordenamiento a la nueva ley, especialmente si algunas de sus normas son contrarias al contenido de la ley o al principio de igualdad de los extranjeros con los ciudadanos en el ejercicio de los derechos y libertades.

La nueva ley contiene numerosas orientaciones sobre la política que deben seguir las instituciones en el tratamiento de los problemas de la inmigración y por tanto su aplicación requiere la elaboración de diversas políticas públicas (programas, financiación, personal, etc.), desde la adecuación de los consulados a las nuevas vías de entrada legal hasta los planes de acceso a la vivienda o los programas de integración educativa o cultural. Si el Estado, las CCAA y los municipios no organizan políticas públicas en estos y otros ámbitos se estará ignorando los objetivos principales de la ley y el fracaso no será de la norma sino de las administraciones que no habrán desarrollado correctamente sus orientaciones. Cualquier ley que suponga prestaciones, como ésta, puede fracasar, no por su contenido, sino por la inactividad de las administraciones.

Los sucesos de El Ejido, que estallaron a los pocos días de aprobarse la ley, son el mejor ejemplo de las consecuencias que puede generar la ausencia de políticas públicas. En aquella población, entre una tercera parte y la mitad de los 15.000 inmigrantes estaban en situación irregular, a pesar de que llevaban varios años trabajando en el pueblo; la mayoría vivía en chozas o en almacenes sin las mínimas condiciones de habitabilidad; apenas se relacionaban con la gente del pueblo, porque habían sido colocados expresamente en las afueras... ¿Qué supone El Ejido? La ausencia casi total de la aplicación de las normas y de las políticas públicas más elementales. Ciertamente, El Ejido durante estos años ha dejado de ser el pueblo más pobre de la provincia para convertirse en la localidad con la renta per capita más alta de Almería, pero sus vecinos pueden tardar varios años en recuperar el deterioro de la convivencia que se ha producido, no sólo respecto a los

trabajadores extranjeros, sino también entre los nacionales que han contemplado las actitudes salvajes de una parte de la población. Sólo hay una vía para impedir esos brotes de racismo que hundan la convivencia de la población, son contrarios a la democracia y resultan insoportables para la dignidad de la persona: prevenir la marginación de la población inmigrante aplicando las políticas públicas dirigidas a su integración. Desde este punto de vista, la nueva ley está llena de posibilidades; la clave está en desarrollarlas.

Existen además sectores delicados en los que la norma resulta secundaria frente a las posibilidades de políticas realistas, por ejemplo, la inmigración de temporada que presenta características muy especiales o los llamados “niños de la calle”, que difícilmente aceptarán la escolarización general o el internamiento en centros de protección tradicionales. Igualmente la situación de muchas mujeres inmigrantes en situación especialmente subordinada requiere un tratamiento muy especial. Para abordar éstos y otros problemas difíciles quizás la mejor vía sea la realización de convenios entre las administraciones y las ONG más preparadas.

La misma puesta en marcha de estas políticas requerirá importantes reformas de las administraciones, tanto para alcanzar mayor eficacia como para articular la colaboración entre todas ellas. Ciertamente un instrumento ideal puede ser el Consejo Superior de Política de Inmigración, pero una vez más su eficacia dependerá de la existencia de un buen reglamento interno y de la voluntad de colaboración de todas las administraciones.

#### **IV. LAS COMPETENCIAS Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.**

A pesar de que la LO 4/2000 termine su largo título con la referencia a la “integración social” de los inmigrantes, la Ley no contiene especiales referencias a mecanismos de integración social específicos, sino que articula su consecución sobre dos ejes: el primero ya examinado, es una legislación de entrada y residencia orientada a la finalidad de la permanencia, sin la presión continua que suponía la amenaza de expulsión; el segundo, la articulación de políticas sociales sectoriales, en especial sanidad, educación, servicios sociales y cultura. La competencia sobre estos ámbitos corresponde esencialmente a las Comunidades Autónomas, que, por esta vía, desempeñan un papel fundamental en el ámbito de la inmigración, convirtiendo lo que parece una competencia exclusiva estatal en un ámbito de cooperación intergubernamental necesitado de mecanismos especiales de relación, como se verá más adelante.

Ahora se trata simplemente de destacar la necesidad de despliegue del ámbito de “integración” de la nueva Ley también por parte de las Comunidades Autónomas. Tal desarrollo, adicionalmente, se encuentra orientado (y en ocasiones vinculado) por algunas previsiones legales, y especialmente por el catálogo de derechos examinado anteriormente (con las previsiones fundamentales en los ámbitos educativo, sanitario y asistencial) y por la cláusula general de igualdad.

A estos efectos debe recordarse, en primer lugar, la necesidad de adecuar las numerosas normas que disciplinan el acceso a los servicios públicos al estatuto que la LODYLE prevé para los extranjeros en situación regular y sobre todo para aquellos en situación irregular. Se necesita urgentemente un repaso, en cada Administración, de los diversos preceptos que contienen las exigencias más gravosas o excluyentes con los extranjeros para revisar hasta qué punto son compatibles con las nuevas normas.

#### **A. Determinación de las competencias de las CCAA.**

Las políticas públicas de las CCAA pueden elaborarse en virtud de competencias concretas o incluso para el desarrollo de principios constitucionales o la protección de bienes constitucionalmente reconocidos cuando la CA posee alguna conexión con un título competencial. Estos a su vez pueden figurar de forma directa en los Estatutos de Autonomía o deducirse de otras competencias sectoriales. En todo caso, las reglas para determinar las competencias de las CCAA en materia de inmigración son las comunes a la distribución competencial diseñada por la Constitución, tal como viene siendo interpretada por la doctrina del Tribunal Constitucional.

##### *a) La mención expresa del Estatuto de Canarias.*

En general, los Estatutos de Autonomía no contienen ninguna alusión directa a la materia inmigración o extranjería y por tanto las competencias autonómicas derivarán, como ya se ha apuntado de sus competencias sectoriales en educación, sanidad, etc. La excepción es el Estatuto de Canarias que en su artículo 37.1 señala:

“La Comunidad Autónoma de Canarias podrá elevar al Gobierno las propuestas que estime pertinentes sobre la residencia y trabajo de extranjeros en Canarias”

Este precepto se incorporó en la reforma del Estatuto canario de 1996, por tanto, cuando ya se habían planteado los problemas de la inmigración, que afecta de forma particular a Canarias por su proximidad al continente africano. La norma establece una forma de colaboración autonómica consistente en la posibilidad de propuesta de la Comunidad Autónoma al Gobierno central, inspirada seguramente en el art. 87.2 de la Constitución, primer inciso (“Las Asambleas de las Comunidades Autónomas podrán solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley...”), pero con una amplitud mucho mayor, porque no se exige que se trate de una iniciativa legislativa sino que podría consistir en la elaboración de normas reglamentarias o en la celebración de Convenios internacionales. La formalización de esta vía en el Estatuto requiere que exista respuesta del Gobierno, atendiendo o no la propuesta de la CA, pero puede estimarse que cualquiera otra CA podría adoptar una iniciativa semejante.<sup>2</sup>



*b) Las competencias sectoriales de carácter general.*

Las principales competencias de las CCAA en el ámbito de la inmigración derivan, por lo tanto de las competencias sectoriales, tal como se determinan en el bloque de la constitucionalidad. En los casos de educación, sanidad y Seguridad Social no aparecen dudas: al Estado corresponde la aprobación de la legislación básica y a las CCAA todas las demás funciones, es decir, la aprobación de las leyes de desarrollo, de los reglamentos ejecutivos de la ley y de los reglamentos organizativos y toda la ejecución o gestión. No parece necesario extenderse ahora en el concepto de legislación básica y las relaciones con las normas autonómicas<sup>3</sup>. Sí debe recordarse que así como la educación ha sido ya traspasada íntegramente a todas las CCAA, la sanidad sólo se ha transferido a 7 CCAA y por tanto en el territorio de las otras 10 será el INSALUD quien continúa prestando los servicios. Otras dos materias destacadas asistencia social y vivienda aparecen como competencias exclusivas de las CCAA, si bien en ambos casos destaca la importancia de los convenios entre el Estado y las CCAA, como después se verá. En algún otro sector puede ser que el Estado posea toda la legislación mientras las CCAA tienen su ejecución, de acuerdo con las reglas generales de esta categoría, que tampoco se abordará en sus rasgos generales<sup>4</sup>.

*c) Supuestos particulares: la inspección de trabajo y la policía autonómica.*

Pero además deben destacarse brevemente dos ámbitos en los que la actuación autonómica va más allá de las políticas de integración para penetrar decididamente en el ámbito de la situación administrativa de residencia y trabajo de los extranjeros: la inspección laboral y la existencia de policías autonómicas en algunas CCAA.

En cuanto a la inspección laboral debe recordarse su carácter fundamental en la lucha contra el trabajo clandestino, así como la importancia de su eficacia para conseguir el respeto de los derechos de los inmigrantes y una adecuada convivencia e integración de los mismos. La existencia de grandes grupos de trabajadores en situación irregular (y en consecuencia en condiciones laborales inaceptables) en algunos ámbitos agrícolas o industriales es un auténtico polvorín que, por lo menos en una ocasión, en El Ejido, ha estallado ya en nuestro país. La actuación de la inspección laboral debe mejorar extraordinariamente para evitar en la medida de lo posible tales situaciones. Además, debe tenerse en cuenta que la nueva Ley focaliza la lucha contra el trabajo ilegal en el empresario contratante y no en los trabajadores, lo que colabora al incremento de protagonismo de la inspección laboral frente a la policía. La particular (y difícilmente explicable) situación de la inspección laboral, con su doble dependencia orgánica del Estado y funcional de la Comunidad Autónoma hace difícil

---

<sup>4</sup> Ver la síntesis en J. TORNOS MAS, “La delimitación constitucional de las competencias. Legislación básica, bases, legislación de desarrollo y ejecución”, en VARIOS, *El funcionamiento del Estado autonómico*, 2ª edición, Madrid, 1999, MAP, pp. 129-161.

<sup>5</sup> Puede verse en R.JIMENEZ ASENSIO, *Las competencias autonómicas de ejecución de la legislación del Estado*, Madrid, Civitas, 1993.

someter efectivamente sus actuaciones a líneas políticas clara marcadas desde el Estado o desde las Comunidades, lo que resulta especialmente grave en este ámbito. A este respecto quizás puedan deducirse procedimientos de colaboración de las previsiones específicas del art. 60.2 LODYLE:

“El Gobierno elaborará planes, programas y directrices sobre la actuación de la Inspección de Trabajo previa al procedimiento sancionador (...) todo ello sin perjuicio de las facultades de planificación que correspondan a las Comunidades Autónomas con competencias en materia de ejecución de la legislación laboral.”

La segunda cuestión se refiere tan sólo a algunas Comunidades, el País Vasco, Cataluña y Navarra, donde existe una policía autonómica con competencias generales en el territorio de la Comunidad y que por lo tanto asume el primer control de los inmigrantes y la regularidad de su estancia. En la medida en que la ejecución de la legislación de extranjería (ahora, en especial, las sanciones) depende de la Administración del Estado y en concreto de la Subdelegación del Gobierno (con un papel muy importante hasta hoy de las Brigadas de Extranjeros de la policía nacional) se necesita que la coordinación entre las diversas administraciones participantes funcione con especial facilidad. Los primeros pasos al respecto se han dado ya (desde la conexión de las policías autonómicas a los bancos de datos del SIS hasta tratamiento específico en el ámbito de la Junta de Seguridad, por ejemplo) pero adolecen de poca formalización y necesitan probablemente un impulso adicional.

*d) Las competencias de las entidades locales y la posible intervención de las CCAA.*

Si recordamos la importancia de las políticas sectoriales de prestación de servicios, con la posibilidad de desarrollar mecanismos de tratamiento diferenciado de la población extranjera, su desarrollo resulta especialmente relevante en el caso de los municipios, porque ellos son la primera administración con la que el inmigrante va a establecer contacto normalmente, en la medida en que gestionan buena parte de los servicios primarios de atención social o de las prestaciones educativas.

En unos casos estos servicios dependen totalmente de los Ayuntamientos, como puede ser la creación de oficinas de acogida para orientar la instalación de los inmigrantes recién llegados o la actuación de los municipios como avaladores de los contratos de alquiler firmados por inmigrantes. Pero en otros casos, los poderes locales actúan en ejecución de la legislación del Estado y de las CCAA, como sucede en el empadronamiento, factor clave en la nueva ley para la recepción de servicios por los inmigrantes en situación irregular. En otros casos, los Ayuntamientos podrían actuar por delegación de las CCAA o bien bajo la coordinación de las mismas, seguramente con mayor eficacia que ellas por su proximidad a los afectados.

*e) Sometimiento de las normas autonómicas a los criterios generales de la distribución competencial y al principio de igualdad en los servicios consagrado por la LODYLE.*

Se trata de nuevo de un elemento general del sistema competencial y basta por lo tanto su recordatorio. Cada CA tiene la posibilidad de ejercer sus competencias en la forma que considere más

adecuada –como opción político-organizativa que corresponde al mismo concepto de autonomía- y ello se revela especialmente eficaz en este ámbito dada la desigual distribución de la población inmigrante por CCAA. Pero el desarrollo de las propias competencias de las CCAA debe respetar los criterios generales de la distribución competencial fijados por la Constitución; en el caso de las competencias concurrentes (educación, sanidad, Seguridad Social), por ejemplo, la vinculación de las leyes de desarrollo a las leyes básicas estatales. Esta categoría presenta algunos ejemplos conflictivos, cuando, por ejemplo, en educación, una CA prima el llamado derecho de los padres a la elección de centros docentes públicos sobre la programación educativa, en contra de los criterios fijados por la LODE, la LOGSE y la LOPEG, que son las leyes básicas estatales en la materia<sup>5</sup>.

De forma semejante, el respeto a los principios constitucionales, tanto de carácter general (dignidad de la persona, art. 10.1 CE) como en el ámbito territorial (libertad de circulación y establecimiento), se impone al ejercicio por las CCAA de sus mismas competencias exclusivas (asistencia social, vivienda), o en la competencia sobre cultura, que pueden desarrollar todas las administraciones. En este plano se plantea especialmente el problema del límite introducido a la actividad de las CCAA por el principio de igualdad entre españoles y extranjeros en el acceso a los servicios públicos (art. 3):

“Los extranjeros gozarán en España, en igualdad de condiciones que los españoles, de los derechos y libertades reconocidos en el Título I de la Constitución y en sus leyes de desarrollo, en los términos establecidos en esta Ley Orgánica”

De acuerdo con la primera jurisprudencia constitucional (STC 107/1984, especialmente), las leyes podían introducir diferencias entre los españoles y los extranjeros en todos los derechos que la Constitución lo permitiera, quedando excluidos esencialmente los derechos de la persona que, como tales, pertenecen a todos de la misma manera. Posteriores Sentencias constitucionales limitaron progresivamente esta disponibilidad (SSTC 115/1987 y 94/1993), pero la Ley actual ha dado un paso más, fijando el principio contrario, la igualdad como principio y la diferenciación sólo cuando la propia ley lo establece. ¿Vincula este principio de igualdad a las CCAA incluso en los ámbitos de su exclusiva competencia? Parece que la respuesta debe ser positiva, no tanto por derivación directa de la Constitución sino porque así lo establece la presente Ley dictada en virtud de la competencia del Estado sobre inmigración y extranjería. Justificado de esta manera, el principio de igualdad entre españoles y extranjeros constituye un límite negativo a la disponibilidad de las competencias autonómicas y un principio que deben respetar en el ejercicio de todos los poderes.

*f) Posible delegación de la Oficina Unica por el Estado a las CCAA.*

El art. 60.2 LODYLE viene a asumir legalmente la existencia de las Oficinas de Extranjeros, creadas con base en el RD 1521/1991, de 11 de octubre, como principal órgano de la administración estatal

---

<sup>6</sup> Eliseo AJA, “La regulación de la educación de los inmigrantes” en VARIOS, *La inmigración extranjera en España. Los retos educativos*, Barcelona, 1999, Fundación “La Caixa”, pps. 69 y ss.

para la concesión de los permisos de trabajo y residencia. Creadas con el objetivo de aumentar la eficacia administrativa, la LODYLE parece apuntar, aunque no se diga expresamente, a la generalización de las Oficinas a todo el territorio español, superando así la previsión de la Disposición Final Primera del citado RD, según la cual se determinaría por los Ministros del Interior y de Trabajo “las provincias en que se constituirán las oficinas de Extranjeros”. Sin embargo, el funcionamiento práctico de las oficinas de Extranjeros existentes hasta la actualidad pone de manifiesto serios problemas de dotación personal y material, especialmente de personal cualificado, que provocan enormes retrasos en la resolución de los diversos expedientes y esencialmente de los permisos de residencia y trabajo. Los propios funcionarios de la Oficina de Barcelona, por ejemplo, realizaron una huelga en noviembre de 1999 en reclamación de aumento de personal y medios. Por otro lado los funcionarios destinados a las oficinas acostumbran a permanecer poco tiempo en ese puesto de trabajo, solicitando el traslado cuanto antes, debido a los problemas de sobrecarga pero también de cierta “marginación” en la carrera funcional.

Ante esta situación podría incluso plantearse, aunque la Ley no ha optado claramente por esta línea, (sin embargo siempre abierta por la vía del 150.2 CE), la conveniencia de un cambio drástico en las Oficinas y de modo más general en la ejecución de la normativa de extranjería. Se trataría de transferir tales potestades a las Comunidades Autónomas, lo que significaría en primer lugar una mejor incardinación en una administración con importantes competencias ejecutivas, pero, sobre todo, situaría a las Oficinas en el mismo ámbito administrativo que los servicios sociales y de integración a los inmigrantes, y determinaría de modo mucho más claro un responsable político de su funcionamiento. Dicho de otro modo, resulta más improbable una cola permanente de centenares de personas en locales sin las mínimas condiciones y con retrasos muy relevantes cuando esa cola y los retrasos se producen bajo la ventana del Consejero políticamente responsable o por lo menos en su ciudad; los mecanismos de presión y defensa frente a estas situaciones reclaman la existencia de un responsable político claro y no excesivamente lejano (no el Ministro del Interior), que deba dar cuenta de la realidad administrativa. En una correcta interpretación del art. 150.2 CE y de las relaciones interadministrativas, nada impediría el mantenimiento de la orientación general de las Oficinas por el Estado, por ejemplo, a través de directrices y resoluciones, pero ganando en eficacia por la dirección administrativa de la CA.

## **B. Las necesidad de políticas públicas específicas.**

La inmigración no constituye un sector más de la actuación de los poderes públicos sino que abarca la práctica totalidad de sus competencias, porque además de los ámbitos tradicionales de seguridad pública, y permisos de trabajo y residencia incluye la sanidad, la educación, la cultura, la vivienda... y múltiples subsectores dentro de cada uno de ellos. La actuación pública sobre la inmigración se caracteriza también por la importancia de las políticas públicas más allá de las virtudes o defectos de las normas, porque frecuentemente la resolución de los problemas requiere prestaciones positivas de

las administraciones y sin su programación y dotación adecuada la norma puede quedar en papel mojado.

La LODYLE exige la elaboración de múltiples políticas públicas a las CCAA, a los municipios y al Estado, para llevar a la práctica los derechos que reconoce y los principios generales que proclama. Aunque, como se ha dicho, no se refiere al fomento de la multiculturalidad, porque éste dependerá principalmente de las CCAA, de los entes locales y de las propias asociaciones privadas, el art. 3.2 contiene un límite negativo que presupone su existencia, al decir que la profesión de creencias religiosas o convicciones ideológicas o culturales de signo diverso no pueden justificar los actos o las conductas contrarios a la Declaración Universal de Derechos Humanos y a los Tratados internacionales vigentes en España.

La imposibilidad de aproximación siquiera a las posibles políticas públicas no impide prever una notable diferenciación entre las diferentes CCAA, porque son muchas las causas que influyen en esta diversidad, y singularmente: el volumen de población extranjera, que exista en la CA, y sus características; la orientación política de cada CA y su capacidad para generar políticas más o menos adecuadas; el tipo de problemas más acuciantes de la población interesada; e incluso la propia actitud de la población autóctona, que puede estimular o frenar las iniciativas públicas.

Sin embargo, la diversidad de políticas posibles presenta algunas características comunes que deben atenderse. En primer lugar, la insuficiencia en la mayoría de los casos de la simple igualdad jurídica en el acceso a los servicios públicos, porque en muchas ocasiones los inmigrantes no están ni siquiera en condiciones de acceder, por razones culturales o económicas. En segundo lugar, la necesidad –casi siempre– de que participen varias administraciones públicas, que a menudo requiere la formalización ágil de esta colaboración (convenios, procedimientos participados) y normalmente la formación de órganos mixtos, integrados por todas las administraciones, a veces con doble nivel, político y técnico. En tercer lugar, la conveniencia de que intervengan asociaciones, ONG y sindicatos que pueden tener conocimientos más profundo de los problemas y mayor capacidad de intervención que las propias administraciones. En cuarto lugar, la oportunidad según las circunstancias de que intervengan como interlocutores los propios interesados, bien directamente o mediante representantes legitimados. Para finalizar, porque seguramente es posible detectar otros rasgos comunes, por ejemplo, en toda la planificación y gestión, es importante la consideración de la actitud de la población autóctona, no para la determinación de actuar o no, pero sí para evitar actitudes de recelo que, especialmente ante situaciones de deterioro social, puedan generar expresiones de xenofobia contraproducentes. Un breve estudio del Instituto Universitario Ortega y Gasset sobre *La política para la integración Social de los inmigrantes*<sup>6</sup> describe tres experiencias muy concretas sobre vivienda, formación y empleo y convivencia multicultural que resultan aleccionadoras de algunas de las condiciones comunes que deben observar las políticas de inmigración para la integración.

---

<sup>7</sup> J.A. RAMOS, I.BAZAGA, L.DELGADO, E.DEL PINO, *La política para la integración social de los inmigrantes: una perspectiva intergubernamental*, Madrid, 1998, IUOG, pp. 10-19. También B.SANTOS y A.ZOUINE, “Vivienda: una experiencia local”, en *La factoría*, nº 11, febrero-mayo 2000, pps. 59 y ss.

Además, normalmente la mayoría de las políticas sobre inmigración operan sobre una condición común: la tendencia a la concentración de la población inmigrante no sólo en algunas provincias y ciudades, sino dentro de las últimas en algunos barrios o zonas determinadas de ellos e incluso en ciertos ámbitos muy concretos. En la educación básica, se produce la llamada “concentración artificial” en algunos centros docentes públicos, no sólo por la concentración de las familias inmigrantes en el mismo barrio sino por la huida de los niños autóctonos a centros públicos concertados que, ilegalmente, están evitando la matriculación de los niños inmigrantes, en cuanto la proporción de éstos llega a determinado nivel<sup>7</sup>. Las políticas de vivienda ilustran también varios de los caracteres apuntados por la tendencia a la concentración en algunos barrios (precios más baratos, proximidad a familiares y amigos) y los peligros que comporta la formación de guetos. Muestra también la necesidad de programar soluciones diferentes a las previstas para la población autóctona: aunque el art. 13 LODYLE reconoce la igualdad con los españoles en el acceso al sistema público de ayudas para la vivienda, una parte de los inmigrantes no puede siquiera aspirar a ello y en cambio existen experiencias positivas en la provisión de avales realizados por algunos Ayuntamientos o ONG para facilitar que los propietarios les alquilen viviendas. Esta resistencia de algunos propietarios (el miedo a no cobrar, al deterioro de los pisos, a la caída de los alquileres...), así como las previsibles reacciones de la población ante una mayor facilidad para acceder a la vivienda en las muchas localidades donde constituye un bien escaso, refleja la conveniencia de considerar la actitud de los nacionales.

Al respecto debe insistirse en la necesidad de que las Comunidades adopten este tipo de medidas, del modo más coordinado posible tanto entre los diversos Departamentos como respecto del Estado. La aprobación de planes interdepartamentales de integración puede ser una solución positiva, siempre que tales planes cuenten con las disponibilidades presupuestarias necesarias y los mecanismos de seguimiento y control adecuados, así como, ante todo, con la voluntad política de aplicación, circunstancias todas ellas que no han podido predicarse de los planes adoptados hasta hoy, a partir del primer ensayo realizado por la Generalidad de Cataluña (Plan Interdepartamental de Inmigración, aprobado en septiembre de 1993).

### **C. Las diversas formas de participación de los inmigrantes.**

Igual que la Constitución prevé formas muy diversas de participación de los ciudadanos, desde el derecho de voto en las elecciones (23 CE) hasta la participación en el Jurado (125 CE), pasando por la audiencia en los procedimientos de las Administraciones (105.1 CE), la LODYLE contempla formas muy variadas de participación directa o indirecta de los inmigrantes.

#### *a) El impulso del asociacionismo.*

---

<sup>8</sup> E.AJA. *Op. cit* y Francesc CARBONELL, “Desigualdad cultural y educación”, en VARIOS, *La inmigración extranjera...cit.* pps. 99 y ss.

Los inmigrantes tienen plena libertad para asociarse. La LOE intentó recortar este derecho pero la STC 115/1987 anuló las limitaciones. El art. 8 LODYLE reconoce pues la asociación de los extranjeros sin los límites que la anterior ley vinculaba a las formadas mayoritariamente por extranjeros, pero reduce en cambio a los residentes la condición de promotor de una asociación, exclusión que no tiene mayor importancia pero seguramente resulta inconstitucional.

Pero desde el punto de vista de la inmigración la importancia no reside tanto en el derecho como en la existencia de asociaciones fuertes que ayuden a los recién llegados, constituyan lugar de encuentro y de amistad, orienten en la obtención de permisos o vivienda y faciliten la integración del inmigrante, arrancado de hábitat social, en un primer círculo de convivencia. El papel positivo que pueden realizar las asociaciones esta fuera de duda y constituye una experiencia universal de la inmigración. Un pequeño libro sobre la historia de 10 años de una asociación de la comarca catalana de Osona, *Jameiat Essalam*, revela muy gráficamente los avances y las frustraciones que se pueden alcanzar<sup>8</sup>. Pese a todas las dificultades, en sus últimas páginas puede leerse:

“Las cuatro mezquitas de Osona, los casi seiscientos niños y niñas escolarizados en los centros de Primaria y Secundaria, los comercios y las carnicerías Halal, la celebración del ramadán, los trabajos que realizan en el servicio doméstico, en la construcción o en los mataderos, la música que escuchamos en las calles o a través de las antenas parabólicas... son signos de esta identidad. La multiculturalidad es, desde hace tiempo, una realidad”.

Sin duda todas estas perspectivas han conducido al apoyo del movimiento asociativo de los inmigrantes (la propia ley utiliza este término y no el de extranjeros) en su art. 62:

“Los poderes públicos impulsarán el fortalecimiento del movimiento asociativo entre los inmigrantes y apoyarán a los sindicatos y a las organizaciones no gubernamentales que, sin ánimo de lucro, favorezcan su integración social, facilitándoles recursos materiales y ayuda económica, tanto a través de los programas generales, como en relación con sus actividades específicas”

*b) Participación de las asociaciones en los procedimientos.*

La Ley prevé, en primer lugar (art. 18.3 LODYLE), su capacidad general para intervenir en procedimientos administrativos y judiciales en materia de inmigración.

“En dichos procedimientos [el art. 18.1 se refiere a la tutela judicial efectiva y el 18.2 a los procedimientos administrativos en materia de extranjería] estarán legitimadas para intervenir como interesadas las organizaciones representativas constituidas legalmente en España para la defensa de los inmigrantes.”

Esta previsión se ve enfatizada en el caso de resoluciones sancionadoras (especialmente, expulsiones) desde el extranjero, puesto que el art. 59.2 especifica que el recurso (administrativo o jurisdiccional) podrá cursarse a través de “organizaciones de asistencia a la inmigración debidamente apoderadas...”.

Junto a estos cauces se encuentra la posible prestación de servicios administrativos por parte de las entidades de defensa de derechos de los inmigrantes, lo que existe ya actualmente en la normativa reglamentaria referida a los Centros de Internamiento y podría extenderse de modo especialmente útil a la prestación de la asistencia jurídica gratuita en procedimientos administrativos y especialmente en la entrada de extranjeros, lo que significaría un cierto cambio en la orientación de la actividad de las ONG de inmigración que, de su posición fundamentalmente reivindicativa frente a la Administración en la actualidad, se transformarían en entidades de cooperación con la propia Administración en muchas ocasiones.

*c) La elección por los extranjeros residentes de sus propios representantes para tomar parte en los debates y decisiones municipales.*

La tendencia hacia la igualdad de derechos entre extranjeros y españoles se ha detenido en el derecho de sufragio, como no podía ser de otro modo, porque lo limita el propio art. 13.2 de la Constitución. Como es sabido, a partir del Tratado de Maastricht, y la consiguiente reforma de la Constitución, se introdujo el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones locales para los ciudadanos comunitarios en España, pero la extensión del voto para la inmensa mayoría de los inmigrantes no ha ido más allá, porque España no ha ratificado el Convenio del Consejo de Europa que impulsa la participación política de los extranjeros ni ha seguido la línea de los Estados europeos más democráticos que han reconocido la participación de los extranjeros en las elecciones (países escandinavos, Dinamarca, Holanda, etc.)<sup>9</sup>.

Pese a ello, el art. 6 LODYLE contiene una redacción ambigua porque afirma que los extranjeros residentes podrán ser titulares del derecho de sufragio en las elecciones municipales “en los términos que establezcan las leyes y los Tratados”, sin decir que la Constitución exige la reciprocidad y como ésta no existe en los Estados de los que proviene la mayoría de la oposición, seguirá sin existir participación de los inmigrantes en las elecciones. Ante esta evidente ausencia, el mismo artículo en su número 2 establece un sucedáneo:

“Los extranjeros residentes, empadronados en un municipio, que no puedan participar en las elecciones locales, podrán elegir de forma democrática entre ellos a sus propios

---

<sup>9</sup> *Jaimeiat Essalam, Associació d'Osona per la Pau, Barcelona, 1999, Fundació Serveis de Cultura Popular.*



representantes, con la finalidad de tomar parte en los debates y decisiones municipales que les conciernen, conforme se determina en la legislación de régimen local”

Para ello, continúa el número siguiente, los Ayuntamientos mantendrán actualizado el padrón de extranjeros residentes en el municipio, lo que muestra una vez más la importancia de la actuación de la administración local para la efectividad de varios derechos reconocidos en la ley. Sobre todo en referencia a la regulación de los mecanismos y alcance de la participación, pues estos elementos (no concretados por la LODYLE) tienen un indudable componente de organización que deben llevar a que la normativa estatal y autonómica no agote todo el ámbito de regulación y reconozca un margen de desarrollo normativo a los propios municipios. Adicionalmente debe recordarse que la distribución de la inmigración es enormemente desigual entre los municipios de una misma Comunidad Autónoma, de modo que resultaría disfuncional establecer un único esquema organizativo para todos ellos.

Pero si bien las formas de participación en los debates y decisiones de los Ayuntamientos encuentran algunos cauces, que quizás debieran ampliarse, en las previsiones de la Ley de Bases del Régimen Local y en su reglamento de desarrollo, la forma de elección debe ser configurado como un elemento nuevo, que no entra en la LOREG, pero seguramente corresponde al Estado a partir de su competencia en extranjería del 149.1.2 CE. Aunque este sistema, experimentado en algunos países europeos, puede representar avances muy interesantes para la integración de los inmigrantes e incluso una forma eficaz de que los poderes públicos tengan interlocutores eficaces, parece llegado el momento de que se proceda a la revisión de la Constitución para que los inmigrantes con larga residencia en España puedan participar en las elecciones; mientras ello no suceda la democracia española seguirá con una deficiencia estructural porque los inmigrantes están sometidos a las leyes y pagan los impuestos igual que los españoles pero no puede elegir a quienes aprueban unas y otros.

## **V. LA COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL.**

En todo Estado compuesto las relaciones entre los gobiernos de las diferentes instancias resulta fundamental, pero aún lo es más en inmigración porque la mayoría de las políticas públicas requiere la participación de los Ayuntamientos, las CCAA y el Estado, frecuentemente a través de varios órganos de cada instancia. Para volver al ejemplo citado de un programa de vivienda en la Comunidad de Madrid, relativamente pequeño en términos cuantitativos, sus participantes fueron los siguientes: por el Estado, la Delegación del Gobierno en Madrid y el Ministerio de Asuntos Sociales; por la CA, la Consejería de Integración Social y el Instituto de la Vivienda de Madrid; por el Ayuntamiento, la Junta Municipal de Fuencarral, el Área de Servicios Sociales y la Empresa Municipal de Vivienda, además de una asociación sin ánimo de lucro, Provivienda<sup>10</sup>. En otras ocasiones la pluralidad de entidades públicas y privadas es aún mayor, pero la ley no podía, lógicamente contemplar más que los órganos

---

<sup>10</sup> J. RODRIGUEZ-DRINCOURT, *Los derechos políticos de los extranjeros*, Madrid, 1997, Civitas.

<sup>11</sup> Op. Cit. Pg. 12.

y los instrumentos más generales, dejando las demás posibilidades a la regulación de las CCAA y de los propios entes locales.

### **A. El Consejo Superior de Política de la Inmigración**

El art. 61 LODYLE viene a reconocer la realidad de la compartición de las actuaciones administrativas con relevancia para la Administración, así como la necesidad de la decisión acordada por todas ellas en cuanto a las grandes líneas de la política de integración:

“Para asegurar una adecuada coordinación de las actuaciones de las Administraciones Públicas con competencias sobre la integración de los inmigrantes se constituirá un Consejo Superior de Política de la Inmigración en el que participarán representantes del Estado, de las Comunidades Autónomas y de los municipios”

La novedad frente a otros órganos similares en otras materias es la presencia de las entidades locales en el Consejo, lo que evidencia una vez más la relevancia de la actuación municipal en esta materia. En cuanto a la composición del Consejo debe intentarse en primer lugar que estén presentes en el mismo representantes (suficientemente relevantes) de los diversos Ministerios estatales afectados, de modo que se asegure la presencia, si no de una posición gubernamental única (que sería lo deseable) sí de todas las diversas posiciones gubernamentales existentes. En cuanto a los representantes autonómicos es de suponer que la presencia posible de todas las CCAA en la actividad en la Conferencia se compaginará con un mayor protagonismo de aquellas Comunidades que tengan un relevante porcentaje de inmigrantes. Una situación similar, pero con mayor intensidad aún, se produce en relación con los municipios. Independientemente del mecanismo formal de designación de sus representantes, la eficacia del sistema exige que en el mismo tengan un protagonismo dominante los municipios en que existe una importante población inmigrante, asegurando a un tiempo la suficiente representación de las diversas situaciones posibles en función del origen predominante de la inmigración, la actividad laboral de la misma o su peso porcentual en la población del municipio.

En cuanto a las funciones del Consejo, la Ley le atribuye el establecimiento

“...de las bases y criterios sobre los que se asentará una política global en materia de integración laboral y social de los inmigrantes...”,

lo que parece centrar su actividad en el campo de las políticas sectoriales de integración. Sin embargo, no debe olvidarse que la propia LODYLE asume que la regulación de la situación administrativa (permisos de residencia y trabajo) de los inmigrantes en España es el factor primario y fundamental de su integración social, de modo que el debate y evaluación de la aplicación de la ley en estos aspectos debe considerarse incluido en el ámbito de actuación del Consejo.

La referencia a las “bases y criterios”, finalmente, muestra la orientación del Consejo como órgano de fijación de las líneas fundamentales de la política de integración de los inmigrantes, y por lo tanto en materia de situación de los inmigrantes en España (y sólo mediatamente en materia de entrada de extranjeros). Debe entenderse por lo tanto que el Consejo no es un simple órgano de información del Estado a las CCAA y a los municipios y de discusión de éstos entre sí en referencia a la ejecución de políticas y al logro de medios financieros estatales adicionales. Por el contrario se trata de un auténtico órgano de participación en las decisiones fundamentales estatales o autonómicas, de modo que todo proyecto normativo o planificador en materia de inmigración debe ser sometido al Consejo, sin perjuicio de su intervención especial en algunos procedimientos por previsión expresa de la Ley.

Esta última situación es la que se produce en relación con el establecimiento anual de los contingentes por parte del Gobierno (art. 37 LODYLE), que se somete a la audiencia preceptiva del Consejo, solucionando así los problemas que se habían despertado hasta la actualidad por la previsión de un contingente distribuido territorialmente en función de las necesidades de empleo de los diversos territorios pero sin consulta ninguna con las autoridades de la Comunidad Autónoma, que, al margen ya de su interés general en el contingente, son, no se olvide, las competentes en materia de ejecución laboral. Naturalmente dicha audiencia debe permitir la expresión de las diversas consideraciones de las Comunidades y municipios presentes y debe garantizar la adecuada consideración de las mismas por parte del Estado, siendo imaginables mecanismos adicionales que garanticen tal consideración. De hecho, lo deseable sería que, avanzando un poco más allá de lo que prevé el art. 37 LODYLE, el contingente se formara sobre las propuestas de las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de la potestad estatal de alterar las mismas por razones de política de entrada, laboral, o de distribución de la presencia de inmigrantes entre Comunidades.

## **B. Los convenios y los procedimientos participados**

Desde hace ya varios años vienen existiendo Convenios entre el Estado (IMSERSO) y las Comunidades Autónomas (Consejerías de Bienestar Social) sobre la creación de instrumentos comunes de información estadística y de evaluación de la situación de la inmigración. Nada introduce la nueva Ley al respecto, pero recientemente y en una línea absolutamente coherente con la finalidad de integración social de la LODYLE han empezado a concluirse Convenios referidos concretamente a la prestación de determinadas ayudas sociales o a programas concretos de prestaciones sociales para los inmigrantes, financiados parcialmente por el Ministerio. Esta línea viene a reforzar la orientación de concertación interadministrativa a la que venimos haciendo constante referencia.

En la misma línea debería plantearse el avance más allá de las cuestiones de asistencia social, para posibilitar la intervención, a través de procedimientos participados previstos normativa o convencionalmente, en actuaciones estatales como la concesión de visado: el informe laboral, necesario en ocasiones, podría así probablemente corresponder a la Comunidad Autónoma competente.

Siempre es posible, y muchas veces conveniente, la colaboración horizontal, entre municipios o entre CCAA, acudiendo a las diferentes técnicas previstas en el primer caso por la LBRL y en el segundo por la Constitución y los Estatutos. Limitándonos ahora a este segundo nivel, y sin posibilidad de realizar un tratamiento general, baste señalar la escasa instrumentación y aún menor frecuencia de la colaboración entre CCAA. Sin embargo, en 1999 se realizó un convenio, justamente en materia de inmigración, que vale la pena señalar no sólo por su carácter pionero sino también por la elasticidad de los suscriptores: la Junta de Andalucía y la Generalidad Valenciana como CCAA participantes; la CA de Murcia como observadora; y lo más novedoso, la Diputación de Barcelona y el Consejo Insular de Mallorca también como participantes.

Este convenio marco, celebrado el 3 de marzo de 1999<sup>11</sup>, se fundamenta en la competencia sobre asistencia y servicios sociales que tienen todos los participantes y se justifica en la necesidad de que todos emprendan políticas públicas para la integración de los inmigrantes, para lo que acuerdan cooperar para la creación de productos y servicios comunes como el intercambio de información y de experiencias positivas, así como actividades de formación para abordar situaciones parecidas en las demás demarcaciones. El propio convenio crea una Comisión de Coordinación y un Grupo de trabajo que abordarán de forma inmediata la elaboración de una guía de recursos para los inmigrantes, la realización de estudios e investigaciones sobre el sector agrario en la cuenca mediterránea y acciones para la inserción laboral de los inmigrantes.

### **C. El Foro para la Inmigración**

La Ley abre una segunda línea de participación, ahora no ya interadministrativa sino centrada en la intervención de los propios inmigrantes a través de sus asociaciones. El instrumento que debe canalizar esta intervención en las grandes decisiones de política de inmigración es el Foro para la Inmigración regulado en el art. 63 LODYLE:

“El Foro para la Inmigración, constituido, de forma tripartita y equilibrada, por representantes de las Administraciones públicas, de las asociaciones de inmigrantes y de las organizaciones sociales de apoyo, entre ellas los sindicatos de trabajadores y organizaciones empresariales con interés e implantación en el ámbito inmigratorio, constituye el órgano de consulta, información y asesoramiento en materia de inmigración.”

Con ello la Ley asume el modelo vigente del Foro cuyos resultados hasta el momento no han sido plenamente satisfactorios, por lo menos en cuanto a su actuación como órgano de asesoramiento y consulta en el diseño de la política de inmigración, aunque su actuación como órgano de información y de impulso del debate pueda valorarse más positivamente. Si esta situación puede cambiar

---

<sup>12</sup> Puede verse publicado en el Boletín Oficial de las Cortes, Congreso de los Diputados, 28 de junio de 1999.

dependerá enteramente de que el reglamento, al que se remite la “composición, competencias, régimen de funcionamiento y adscripción administrativa” del Foro incida en un cambio de dinámica que asuman posteriormente el propio Gobierno y los participantes en el Foro.

A este respecto la doble línea de un órgano de participación administrativa y de otro de asesoramiento y discusión social (en el que sin embargo están presentes todas las Administraciones) apunta ya a garantizar una participación más intensa de CCAA y municipios, independientemente de que se logre un funcionamiento ágil del Foro, que en cualquier caso sí se constituye como un órgano de asesoramiento y debate.