

Profa. Dra. Ángeles Solanes  
Universitat de València

## INMIGRACIÓN, INTEGRACIÓN Y TERCER SECTOR

**P**rofesora Titular de Filosofía del Derecho y miembro del Instituto Universitario de Derechos Humanos, Universitat de València. Su investigación aborda cuestiones relacionadas con los derechos humanos desde la perspectiva del derecho español y el comparado, entre otras, sobre las sociedades multiculturales, la ciudadanía, la extranjería, la inmigración, la igualdad, la integración social, el voluntariado y el tercer sector. Ha publicado distintos artículos sobre estas materias en revistas españolas y extranjeras, por ejemplo, “La política de inmigración en la Unión Europea desde tres claves”, *Arbor*, CLXXXI 731, Mayo-Junio, 2005, págs. 81-100, y “Las fronteras frente a la inmigración: regulación jurídica de la residencia de extranjeros extracomunitarios en Italia y España”, *Sociologia del Diritto*, nº 2, 2002, págs. 107-139; trabajos en obras colectivas, como “Globalisation et transformation des flux migratoires”, en L. Parini (coord.) *États et Mondialisation. Strategies et roles*, L'Harmattan, Paris, 2002, págs. 229-247, y libros como *El espejo italiano. Un estudio de la normativa sobre la inmigración en Italia*, Dykinson, Madrid, 2001 y (coautora junto a B. Carbona) *Protección de datos personales y derechos de los extranjeros inmigrantes*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005.

### RESUMEN:

El progresivo aumento de los flujos migratorios hacia España y la constatación de que nos encontramos ante un fenómeno de asentamiento, ha intensificado los debates sobre la gestión de la inmigración. Desde distintas disciplinas se

insiste en la necesidad de potenciar la integración “de” y “con” los inmigrantes. En su dimensión jurídica, dicha integración debería caminar hacia la plena igualdad de derechos, salvando las actuales restricciones legislativas. La redistribución de competencias en el ámbito estatal, autonómico y local, primando la cercanía al sujeto administrado, es otro de los aspectos insalvables para optimizar el proceso integrador. En este panorama, el Tercer Sector está llamado a desempeñar un papel fundamental como complemento (no sustituto) de los programas públicos. Solo aunando estos elementos es posible conseguir una integración efectiva y eficaz para la cohesión social.

**PALABRAS CLAVE:**

Inmigración, Derechos, Competencias, Integración, Tercer Sector

**ABSTRACT:**

The progressive increase of migratory flows towards Spain, along with the proof that we find ourselves facing a phenomenon of settlement, has intensified debate regarding immigration management. The fomentation of integration “of” or “with” the immigrants is a necessity which many different disciplines insist upon. In its legal dimension, said integration should lead towards the complete equality of rights, overcoming the current legislative restrictions. The redistribution of competences in the national, regional, and local scope, prioritizing the nearness to the administered subject, is another vital aspect to optimize the integration process. Within this context, the third sector is called upon to fulfill a fundamental role as a complement (not a substitute) to public programs. Only joining these elements will it be possible to achieve an efficient and effective integration for full social cohesion.

**KEYWORDS:**

Immigration, Rights, Competences, Integration, Third sector

**1. INMIGRACIÓN SIN INTEGRACIÓN,  
DESORDEN ADMINISTRATIVO Y SOCIEDAD CIVIL**

En los últimos años el incremento significativo de los flujos migratorios hacia España ha hecho que se intensifique el debate entorno a la admisión de personas extranjeras y a la gestión de la situación (administrativa, social, económica, laboral, etc.) de los que ya se encuentran en nuestro país<sup>1</sup>. Hemos pasado de una “inmigración inesperada” (Izquierdo, 1996) a otra no sólo esperada, sino en ocasiones “preferida, llamada y tolerada” (Izquierdo, 2004) o, en otros casos, cuestionada y no deseada. Estos cambios exigen repensar los tradicionales esquemas de las sociedades pretendidamente homogéneas asentados sobre caducas concepciones de Estado-nación, ciudadanía y nacionalidad<sup>2</sup>, buscando fórmulas de inclusión y cohesión.

Desde el año 2000, en el ámbito de la Unión Europea, se ha insistido en la conveniencia de los flujos migratorios a partir un doble enfoque: el mercado de trabajo y la demografía. Sin embargo, como mantiene Izquierdo (2003: 11-13), el papel económico y demográfico de las migraciones internacionales en Europa no es coincidente. Mientras en la economía el impacto resulta breve y cíclico, en la demografía es más prolongado. En la coyuntura económica, no existe un ajuste perfecto con lo flujos migratorios que se ven afectados por constantes como el desempleo, el enclaustramiento laboral y la difícil promoción. El aporte demográfico, en cambio, es indudable, tanto por el saldo migratorio positivo cuanto por la fecundidad inmediata, aunque su capacidad de combatir el envejecimiento general sea más modesta (Izquierdo y López de Lera, 2003).

Un tercer eje, ya latente, adquiere una especial relevancia a propósito de los movimientos de personas tras los acontecimientos del 11-S y el 11-M. Me refiero al argumento de la seguridad interior y exterior, utilizado a partir de este momento como soporte para la legitimación de las más flagrantes vulneraciones de derechos humanos (Solanes, 2005). Aún así, las llegadas de inmigrantes al territorio español no han disminuido y la percepción de la población autóctona sobre esta cuestión no es unívoca. Nos movemos desde las actitudes más extremas de cierre de fronteras y exclusión de los inmigrantes, hasta las posturas que podríamos considerar más democráticas que apuestan por la igualdad en todos los contextos de las personas inmigradas. No en vano la inmigración es uno de los vectores más importantes de las transformaciones, desde sociales hasta económicas y políticas, que están experimentando sociedades como la española.

<sup>1</sup> Cfr. Arango (2004: 161-186)

<sup>2</sup> Cfr. Sassen (2001 y 2003), (Aubarell y Zapata, 2004) y Mezzadra (2005)

Esa conversión en país de recepción o acogida que España está experimentando exige cambios en distintos niveles en los que la política de integración adquiere un papel relevante. El aumento paulatino de las personas inmigradas en territorio español requiere la acomodación (Zapata 2001 y 2004) inserción o normalización en múltiples ámbitos, entre ellos el jurídico-administrativo y el social, cuyas premisas no siempre son claras. Es decir, para superar esa aparente inmigración sin integración se hace necesario especificar las exigencias del proceso integrador, estableciendo propuestas concretas en torno a lo que podríamos considerar como los “indicadores sociales de la gestión de la convivencia plural en la vida cotidiana” (De Lucas 2006:13), que se traducen en derechos tales como la sanidad, la educación, la vivienda o el trabajo. Precisamente en este punto comienzan las primeras distinciones.

En este contexto de diferenciaciones, en concreto desde la visión jurídica de las mismas, se ubica este trabajo desde tres ejes discursivos. Siendo el Derecho un instrumento, no el único, para gestionar los retos de sociedades con una importante población inmigrante, la ley y el resto de mecanismos jurídicos, están llamados a establecer el mínimo, especialmente importante en una sociedad plural, sin el cual no es posible la convivencia (De Lucas 2001: 36). De ahí la especial relevancia de las previsiones normativas configuradoras del estatuto jurídico de los extranjeros inmigrantes en España, las cuales analizaré en esta exposición como un elemento para demostrar uno de mis objetivos: evidenciar que la integración tiene como punto de partida (no de llegada) la igualdad de derechos en su conjunto, incluidos los políticos. Es decir, el pleno reconocimiento de los derechos es un elemento imprescindible de la integración que no puede ser concebida, en mi opinión, como un *do ut des*, como “una reciprocidad en la que al beneficiado (el que entra) *corresponde* al benefactor (el que acoge) reconociéndose como beneficiario, *reconociéndose en deuda*” (Sartori 2001: 54). Más bien al contrario, la reciprocidad o bidireccionalidad integradora se anula sin igualdad jurídica previa.

Además, para propiciar el proceso de integración, en un marco institucional descentralizado en el que Estado, Comunidades Autónomas y corporaciones locales intervienen, no sólo es favorable sino imprescindible, la redistribución de competencias administrativas, apostando por el acercamiento de la Administración al sujeto administrado para conseguir una mayor eficacia.

La colaboración complementaria (no sustitutiva) activa del Tercer Sector es un último elemento a tener en cuenta en la confección de un esquema integrador alternativo al actual. Superando la privatización de la gestión de los recursos públicos y las prestaciones sociales, y apostando por un sistema público que efectiva-

mente lo sea, coordinándose con el privado pero sin eludir sus responsabilidades, pueden obtenerse, en mi opinión, mejores resultados en el proceso de integración.

Se trata, en definitiva, de buscar alternativas a las deficiencias actuales, a esa aparente inmigración sin integración, gestionada desde la concurrencia de competencias administrativas que muestran importantes divergencias y un cierto desorden, ante una sociedad civil que ni quiere ni puede permanecer expectante.

## 2. LA INTEGRACIÓN CON/DE LOS INMIGRANTES EN ESPAÑA

En la actualidad la discusión sobre la integración se centra básicamente en cómo conjugar las diferencias culturales. Parece que se ha superado el viejo prejuicio de considerar este proceso desde una perspectiva unidireccional basada en alcanzar la integración “de” los inmigrantes, es decir, centrada en descargar sobre éstos, casi de forma exclusiva, la responsabilidad de pasar a formar parte de la sociedad receptora. Ahora se entiende, frente a los antiguos modelos asimilacionistas, que la integración ha de concebirse desde la reciprocidad<sup>3</sup>. En este sentido, en el ámbito europeo y de forma explícita, la COM (2000) 757, reiterada en otras posteriores<sup>4</sup>, definió éste como “un proceso bidireccional basado en derechos mutuos y obligaciones correspondientes a los ciudadanos de terceros países en situación legal y de la sociedad de acogida, que permite la plena participación de los inmigrantes”.

Esta voluntad integradora en la que se exige la participación tanto de la sociedad de acogida como del colectivo inmigrante, es difícilmente compatible con

<sup>3</sup> Cfr. Solé et al. (2002: 9-41).

<sup>4</sup> COM (2002) 757 final, de 22 de noviembre, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una política comunitaria de inmigración. Más tarde también, por ejemplo, en COM (2001) 387 final, de 11 de julio, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a un método abierto de coordinación de la política comunitaria en materia de inmigración y COM (2003) 336 final, de 3 de junio, Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, sobre inmigración, integración y empleo.

<sup>5</sup> Por los recientes acontecimientos éste sigue siendo una de las cuestiones vitales en la pretendida política española de inmigración, así por ejemplo se desprende de la Proposición no de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso para combatir la inmigración ilegal en España, Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados, nº 434, 22 de septiembre de 2006. Esta preocupación es coincidente en el ámbito europeo como se deduce recientemente de la carta conjunta presentada el 28 de septiembre de 2006 por ocho Jefes de Estado y de Gobierno europeos dirigida a Matti Vanhanen, Primer Ministro de Finlandia y Presidente del Consejo Europeo, en la que ante la urgencia del problema de la inmigración ilegal en el mar mediterráneo y en el sur de Europa, le piden que la situación sea analizada en la cumbre informal de Lahti, el próximo 20 de octubre, y que se tomen decisiones operativas susceptibles de ser sometidas al Consejo Europeo de diciembre de 2006.

otras prioridades nacionales y europeas, por ejemplo, con la defensa del mercado de trabajo, el crecimiento de la irregularidad<sup>5</sup>, o la defensa y seguridad de las fronteras exteriores<sup>6</sup>. Ciertamente, si pasamos de la dimensión discursiva a la política, o más en concreto, a la jurídica, los ecos asimilacionistas, o si se prefiere diferenciadores, entre nacionales y extranjeros extracomunitarios siguen presentes. El caso español es una buena muestra de ello.

### 2.1. La desigualdad jurídica del extranjero extracomunitario

Cuando se concretan los mecanismos para plasmar en la realidad esa integración bidireccional, en el ámbito del ordenamiento jurídico encontramos un trato diferenciado que se refleja, básicamente, en las conocidas comúnmente como legislaciones de extranjería.

Dentro de las pautas europeas, los Estados comunitarios han optado, en niveles distintos, por mantener un modelo de distinción legal entre ciudadanos y extranjeros sustituido, sólo en algunos aspectos, por el mínimo reconocimiento de derechos, (básicamente civiles pero, en la mayor parte de los casos, sólo sociales para los residentes), aunque en sus proclamaciones genéricas sigan apelando al principio de igualdad. Aunque es cierto que el Derecho, por sí mismo y de modo aislado, no puede ser el único motor de la integración como proceso multidimensional, también lo es, en mi opinión, que las limitaciones legales dificultan, cuando no hacen imposible, la verdadera integración al convertir a los inmigrantes en infra-objetos (especialmente a los que se encuentran en situación irregular) con pocos derechos y menos garantías<sup>7</sup>.

En efecto, la igualdad formal está presente en buena parte de la normativa de extranjería e inmigración de los países europeos, aunque no siempre venga acompañada de la necesaria igualdad material<sup>8</sup>. Es decir, a pesar de las declaraciones que apuestan por huir de un tratamiento jurídico diferenciado para los extranjeros extracomunitarios, los derechos de los inmigrantes no dejan de estar vinculados a la residencia condicionando, en igual medida, la posibilidad de integración.

Una muestra de esta retórica que apuesta por la igualdad al tiempo que establece diferenciaciones destinadas a cuestionarla, la encontramos en nuestra ley de

<sup>6</sup> Cfr. Plan para la gestión de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea, adoptado por el Consejo de Ministros JAI, el 13 de junio de 2002, Doc. del Consejo 10019/02; FRONT 58. Cfr. Comunicación de la Comisión al Consejo y Parlamento Europeo, "Hacia una gestión integrada de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea", COM (2002) 233 final.

<sup>7</sup> De esta cuestión me he ocupado, entre otros en Solanes 2001 y 2003. Cfr. Sánchez Jiménez (2005: 269-329) y Villaverde (2004: 147-197).

<sup>8</sup> Cfr. Aja y Díez (2005); y García Añón (2004: 61-82).

derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social<sup>9</sup>. Según su artículo 3.1 los derechos que se reconocen a los extranjeros deben interpretarse atendiendo al principio de igualdad. De ahí que su capítulo IV del Título I contemple una serie de medidas antidiscriminatorias encaminadas a evitar los actos que conlleven una distinción, exclusión, restricción o preferencia contra un extranjero basada en la raza, el color, etc., y que tenga como fin o efecto el destruir o limitar el reconocimiento en condiciones de igualdad de los derechos humanos.

Sin embargo, buena parte de los derechos fundamentales se condicionan en la legislación básica española de extranjería, en su ejercicio y garantía, a la situación administrativa en la que se encuentre el extranjero, lo cual puede entenderse que ataca los más elementales principios constitucionales y restringe la efectividad de la igualdad. El hecho de que la educación quede asegurada sólo en el ámbito de la obligatoria, pero exija para hacerse efectiva el empadronamiento; que la atención sanitaria recurra también a la inscripción padronal para que se dé en condiciones de igualdad con los nacionales; que los extranjeros estén destinados a ocupar los puestos de trabajo de difícil cobertura que constituyen auténticos nichos laborales (en sectores como construcción, agricultura, servicio doméstico y hostelería, etc., solo pueden dificultar la integración entre población autóctona y colectivo inmigrante. Dicho de otro modo, este tipo de premisas son, desde mi punto de vista, incompatibles con la configuración de una convivencia cívica que propicie la cohesión social, pues la equiparación de derechos es una condición previa, no posterior y graciable, especialmente en el caso de los sociales (De Lucas 2003 a y Solanes 2004).

Si como mantiene, entre otros, Añón (2000: 177) los derechos sociales constituyen un test de inclusión y han de ser concebidos en cuanto derechos fundamentales como universales, teniendo en cuenta que su universalidad se realiza a través de la igualdad material, difícilmente puede apostarse por la integración de los inmigrantes si no se les reconocen y garantizan tales derechos. Además existe una relación entre ciudadanía y derechos sociales que adquiere especial relevancia en lo que se refiere al régimen jurídico de los inmigrantes extracomunitarios (De Lucas 2004: 218). En mi opinión, no puede haber inclusión, acomodación, gestión de la diversidad o integración que no tenga en cuenta y asegure el reconocimiento, ejercicio y garantía de tales derechos.

<sup>9</sup> Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social modificada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, y reformada por la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre (conocida comúnmente como ley de extranjería, en adelante LODYLE); desarrollada por el Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, que aprueba su reglamento y que ha sido recientemente modificado, en su artículo 13, por el Real Decreto 1019/2006, de 8 de septiembre (BOE de 23 de septiembre de 2006).

La tesis de la indivisibilidad de los derechos fundamentales, mantenida por buena parte de la doctrina y jurisprudencia actuales, en virtud de la cual los derechos fundamentales económicos, sociales y culturales, son inseparables del resto de derechos fundamentales y, por tanto, como éstos no pueden entenderse como meras expectativas, no se tiene en cuenta cuando se aborda la regulación del régimen jurídico del extranjero en España<sup>10</sup>.

Ciertamente los derechos de los extranjeros inmigrantes en España se han visto limitados por la regulación legal teniendo que ser la jurisprudencia constitucional la que se ocupara de darles una interpretación extensiva imprescindible para la garantía del derecho. Un buen ejemplo de este caso lo constituye el derecho a la asistencia jurídica gratuita. Tras la sentencia del Tribunal Constitucional 95/2003, de 22 de mayo (BOE 10 de junio), podemos mantener que el extranjero que se encuentre en España podrá gozar, con independencia de su situación administrativa y del procedimiento, del beneficio de justicia gratuita en las mismas condiciones que los españoles y los nacionales de Estados de la Unión Europea. A pesar de estas concreciones jurisprudenciales el Informe del Defensor del Pueblo de 2005 sigue constatando la vulneración o la precaria garantía del mismo, formulando recomendaciones para conseguir que sea asegurado <sup>11</sup>.

La cuestión de fondo que subyace en el paso entre la igualdad formal y la material, en este punto, es la aparente dificultad para combinar, sin caer en contradicciones, las implicaciones prácticas del principio de igualdad con una política de inmigración instrumental y utilitarista. Dicha política, al tiempo que se preocupa por la seguridad frente al inmigrante, ve al extranjero como mano de obra barata dentro del clásico (y desfasado) modelo de “trabajador invitado”. La imagen del no nacional como sujeto sólo “beneficioso” para la sociedad de acogida en cuanto resulte económicamente productivo y rentable, genera importantes distorsiones a todos los niveles (social, político, jurídico, etc.) comprometiendo la integración.

Surgen en este punto planteamientos incompatibles, desde mi punto de vista, con el principio de igualdad. Así, por ejemplo, para conocidos autores como Sartori, el extranjero (por el mero hecho de serlo) tiene buena parte de sus derechos permanentemente condicionados, y además puede resultar “inintegrable” por su propia esencia (identidad):

1- En el ámbito de los derechos Sartori (2001: 120-121) considera que los inmigrantes pueden suponer una carga para el Estado de Bienestar al generar unos costes no compensados por el pago de impuestos que rea-

<sup>10</sup> Cfr. Aja (2002: 439-457).

<sup>11</sup> Vid. Calduch (2003, 65-95) y Defensor del Pueblo (2005).

lizan, añadiendo que, en todo caso, el pago de impuestos (como paradigma de deber) sólo da derecho a servicios, pero en ningún caso permitirían el acceso a la ciudadanía.

Para responder a este tipo de críticas conviene tener en cuenta, entre otras, afirmaciones como las del Informe Anual sobre Migración e Integración (COM, 2004, 508 final)<sup>12</sup>, que señala el carácter optimista de la teoría económica en cuanto al impacto de la inmigración, puesto que la considera beneficiosa para el bienestar general. El mencionado Informe mantiene que la integración de los inmigrantes puede mejorar las finanzas públicas.

Los inmigrantes, respecto a las premisas del Estado de Bienestar que implican un núcleo estable de población que comparte interdependencias e intereses respecto a las generaciones pasadas y futuras, son vistos como un potencial peligro. Su característica renta y movilidad, normalmente menor y mayor respectivamente que la de los autóctonos, conlleva una doble preocupación para la población nativa: por una parte, siendo personas en condiciones económicas más precarias tienen más posibilidades de acudir a las prestaciones que el Estado les ofrece; por otra, el hecho de que su estancia en el país receptor pueda ser meramente temporal pone en cuestión la mencionada interdependencia necesaria para que el sistema funcione.

Ciertamente esta cuestión puede ser abordada desde la teoría de los bienes del club. El Estado de Bienestar puede concebirse como un ramillete de bienes de club. Como recuerda Noya (2003: 57) las premisas de los Estados de Bienestar, más en concreto las basadas en las prestaciones de los beneficiarios, suponen un núcleo estable de población que comparten interdependencias e intereses. Los inmigrantes por sus especiales características de movilidad y renta, suponen un alto riesgo para el resto de miembros del club, de ahí los conflictos en torno a su protección social.

Sin embargo, aún siendo admisible esta primer crítica, además debe tenerse en cuenta, como el mencionado Informe pone de relieve, que para conseguir la mejora que la inmigración conlleva, más conociendo la difi-

<sup>12</sup> Revindicadas posteriormente, por ejemplo, en la COM (2004) 811, Libro Verde relativo al planteamiento de la Unión Europea sobre la gestión de la inmigración económica, adoptado por la Comisión Europea el 11 de enero de 2005. Cfr. Dictamen del Comité de Regiones sobre la “Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: primer informe anual sobre migración e integración” (2005/C 231/05), Diario Oficial de la Unión Europea, 20 de septiembre de 2005.

cultad de realizar un cálculo fiable de la contribución fiscal neta de los inmigrantes, debe permitirse el acceso al mercado de trabajo. Así, sólo en los Estados miembros de la Unión en los que el nivel de empleo de los migrantes excede al de la población autóctona, podemos encontrar un impacto fiscal neto positivo de la inmigración.

Por tanto, no puede afirmarse categóricamente que los inmigrantes supongan, en líneas generales, un lastre económico para el Estado de Bienestar imposible de remontar<sup>13</sup>. El enfoque es bastante más complicado que la mera visión proteccionista del mercado nacional de empleo. Como ya he señalado en otras ocasiones, de forma más pormenorizada, frente a lo que está ocurriendo en la mayor parte de las legislaciones de extranjería europeas en las que se limita la entrada de inmigrantes por las vías legales, en países como España, existe un mercado de trabajo informal que no deja de suscitar un claro efecto llamada mayor, incluso más potente, que cualquier desincentivo legal o policial<sup>14</sup>.

2- La segunda de las cuestiones que se desprende de propuestas como la de Sartori, es la existencia de extranjeros que no son integrables, que es lo mismo que afirmar la imposibilidad de armonizar las diferencias. Partiendo de su definición de extranjero como el “extraño diferente”, el mencionado autor mantiene la imposibilidad de que culturas como la islámica resulten compatibles con las de los países receptores, de forma que los inmigrantes (a su entender árabes y africanos “en general”) que forman parte de la misma “nunca” podrán estar incluidos en las sociedades de acogida. Surge así una dicotomía entre buenos (integrables) y malos (no integrables) inmigrantes en función de su afinidad a la pretendida cultura preexistente que condena a los segundos a la total exclusión, mientras que dosifica la integración de los primeros<sup>15</sup>.

Este círculo vicioso de exclusión sólo puede romperse si se comienza, como propone por ejemplo De Lucas (2003 b: 52), por negar la mayor de las premisas, afirmando que es más que cuestionable el hecho de que todo extranjero procedente de otra cultura deba ser visto como un enemigo, del mismo modo que también lo es que los países que acogen inmigrantes tengan una cultura homogénea y consolidada a la que el inmigrante pueda “apuntarse” (¿asimilarse?) como un todo. Sólo desde estos pará-

<sup>13</sup> Vid. Comité de Política Económica, “Aspectos económicos de la inmigración” ECFIN/361/03. Cfr. Aparicio y Tornos (2002).

<sup>14</sup> Vid. Solanes 2003.

<sup>15</sup> Cfr. Mezzadra (2005: 97-100)

metros que ponen en duda las generalizaciones y los fobotipos que estigmatizan a las personas inmigradas es posible apostar por una auténtica política de integración “con” los inmigrantes.

## 2.2. La negación política del inmigrante

Las limitaciones de derechos fundamentales que hemos visto hasta aquí se completan con otras en las que, más que ante una reducción jurídica, nos encontramos propiamente ante una negación de derechos. Más allá de las situaciones de irregularidad administrativa en las que, como he señalado, los extranjeros son jurídicamente ninguneados hasta el punto de convertirse en infrasujetos, existe otro ámbito en el que no son sujetos activos, me refiero, al de la participación, en concreto aunque no sólo, en su dimensión política por excelencia: el derecho de sufragio<sup>16</sup>.

En virtud del artículo 13.2 de la Constitución la posibilidad de participación en las elecciones, salvo en las municipales, atendiendo a criterios de reciprocidad, queda reservada para los nacionales. Los motivos de esta limitación pueden sintetizarse en tres: a) la nacionalidad se entiende que es el cauce adecuado para acceder a los derechos políticos; b) la participación política del extranjero se concibe como un ataque a la soberanía nacional; c) el reconocimiento de estos derechos a los extranjeros supondría una ruptura de la identidad nacional y del patriotismo, constituyendo un ataque al Estado.

Ahora bien, no todo derecho de participación, más allá del ámbito del sufragio, puede considerarse como reservado a los nacionales<sup>17</sup>. Así por ejemplo, como veremos más adelante, la posibilidad de participación que se contempla en el artículo 105 de la Constitución puede considerarse como un derecho de configuración legal, de forma que el legislador podrá concretar el alcance de la audiencia de los ciudadanos y del interesado a la que se refiere este precepto (Aguado i Cudolà 2004: 34-35). Desde esta perspectiva el artículo 6 de la LODYLE contempla la posibilidad de participación pública de los extranjeros, en concreto en el municipio, como veremos al abordar el ámbito local. Asimismo derechos como el de reunión,

<sup>16</sup> Vid. De Lucas et al (2006); Sánchez Jiménez (2005: 227-238) y Presno (2004: 19-42).

<sup>17</sup> La jurisprudencia del Tribunal Constitucional, tradicionalmente, ha sido clara al interpretar el artículo 23 de la Constitución relativo al derecho a participar en los asuntos públicos, señalando, por ejemplo, que “para que la participación regulada en una ley pueda considerarse como una concreta manifestación del artículo 23 de la Constitución es necesario que se trate de una participación política, es decir, de una manifestación de la soberanía popular, que normalmente se ejerce a través de representantes y que, excepcionalmente puede ser directamente ejercida por el pueblo, lo que permite concluir que tales derechos se circunscriben al ámbito de la legitimación democrática directa del Estado y de las distintas entidades territoriales que lo integran, quedando fuera otros títulos participativos” (STC 119/1995, de 17 de julio).

manifestación, asociación o sindicación no son exclusivos de los nacionales, la LODYLE los reconoce a los extranjeros en sus artículos 7, 8 y 11 si bien para su ejercicio exige la autorización de estancia o residencia en España. Esta regulación equivale a negarlos para los inmigrantes en situación irregular al distinguir entre titularidad y ejercicio como si nos encontramos ante sujetos incapaces en el espacio jurídico. Previsiones de este tipo arrojan sobre la actual normativa de extranjería las mismas sospechas de inconstitucionalidad que ya fue declarada, en su día, a propósito de la primera ley de derechos y libertades de los extranjeros en España<sup>18</sup>.

En el caso de España, el debate sobre el acceso de los extranjeros extracomunitarios a derechos de participación en el ámbito político, se está centrando en estos momentos, básicamente en la reivindicación del derecho al voto en las elecciones municipales. La proposición no de ley presentada a la mesa del Congreso de los Diputados por distintos grupos parlamentarios en julio de 2006, insta a la negociación de acuerdos con los países de origen para hacer que la reciprocidad sea un principio activo (a diferencia de lo que ocurre en la actualidad), así como a la ratificación del Convenio europeo sobre la participación de los extranjeros en la vida local pública; y solicita del Consejo de Estado un informe sobre la aplicación del artículo 13.2 de la Constitución, en concreto respecto a la interpretación de la cláusula “términos de reciprocidad” cuya comprensión en un sentido amplio podría facilitar, desde mi punto de vista, el reconocimiento de este derechos para los extranjeros extracomunitarios, de igual modo que lo es para los comunitarios.

Esta esfera jurídica en la que reivindicamos los derechos de participación para las personas inmigradas resulta, en la práctica, difícil de compaginar con la dimensión política. En los últimos años en nuestro país hemos asistido a una progresiva “politización de la inmigración”. Obviamente que los partidos políticos se refieran a la inmigración, o incluso, la coloquen como tema preferente de sus programas electorales, no es en general una cuestión novedosa, puesto que ya ha ocurrido en el ámbito de la Unión Europea en países de larga tradición migratoria como Francia, Bélgica o Alemania. Lo relevante, en mi opinión, es analizar el impacto que este fenómeno está teniendo especialmente en el seno de sociedades, como la española, que todavía pueden considerarse de reciente inmigración.

<sup>18</sup> Con la primera ley sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, el Tribunal Constitucional, en sentencia 115/1987, de 7 de julio, señaló que si bien de acuerdo con el artículo 13 de la Constitución el legislador puede establecer condicionamientos adicionales al ejercicio de los derechos fundamentales por parte de los extranjeros, para ello debe respetar en todo caso las prescripciones constitucionales, puesto que, la configuración legal no implica el libre arbitrio del legislador. Cfr. Navarro (2004).

En España, desde los años 90 y a propósito del incremento de los flujos hacia nuestro país, asistimos a una progresiva instrumentalización de la inmigración en la escena política con repercusiones a todos los niveles. Coincidiendo con acontecimientos de fuerte impacto social (El Ejido, Lorca, más tarde Ceuta y Melilla, Canarias, etc.) un discurso “preventivo” frente a los inmigrantes ha ido calando en la vida pública española y ha influido en el imaginario colectivo. Los efectos de estos discursos son perniciosos (Wihtol de Wenden 2000: 18):

1- Por una parte, el compromiso político de control de la inmigración posteriormente incumplido, ha contribuido a crear importantes frustraciones entre la opinión pública generando una fractura interna en la sociedad (no clara y delimitada) a la hora de visualizar el fenómeno migratorio. Aparece así un sector convencido sobre los efectos nocivos de la inmigración, que tiende a mostrarse partidario de las propuestas de cierre más extremas y de las limitaciones de derechos vinculadas a la carencia de ciudadanía; y otro que relativiza esos efectos apreciando las carencias institucionales.

Las noticias sobre los inmigrantes pocas veces neutras (Giró 2006), aliena al sector de la opinión pública que se muestra partidario de la represión de la inmigración, convirtiéndose en lo que se ha considerado el “control del control”.

2- Por otra parte, parece apreciarse un temor, social pero también político, a la aparición y proliferación de partidos, o tendencias dentro de los ya existentes, de extrema derecha, con discursos claramente contrarios a la inmigración, de corte racista y xenófobo, que aprovechando la situación de carencia de alternativas pueden tener un importante calado, tal como ocurrió en Francia. Así, no es de extrañar que los partidos políticos al llegar al poder escenifiquen un control en buena medida simbólico, más para tranquilizar a la parte de la población preocupada por la “invasión inmigrante que se aprovecha de nuestro Estado de Bienestar”, que para ofrecer una alternativa a la gestión de los flujos migratorios.

En este escenario, una política de gestión de la inmigración que comience en el ámbito nacional exige la real implicación de los partidos políticos, sin instrumentalizar este fenómeno. Se trata de realizar un esfuerzo para que el discurso político (no sólo, sino también) sea positivo y sirva para sensibilizar al conjunto de la sociedad, aceptando que estamos ante un proceso irreversible de transformación frente al que no hay que luchar ni propiciar enfrentamientos, sino buscar elementos que permitan un encuentro en aras de la cohesión social.

Para salir de la aparente sensación generalizada de estancamiento discursivo en torno a la inmigración una alternativa sería introducir la variable del derecho de voto como propone, entre otros, Zapata (2005: 56). Tal reconocimiento supondría un impacto inmediato en el diseño de los programas de los partidos políticos, así como en sus actitudes y comportamientos.

Efectivamente, los partidos se verían obligados a construir sus discursos teniendo en cuenta las exigencias del nuevo electorado, para lo cual no podrían seguir evitando el tratamiento integral de esta cuestión, ni permanecer ajenos a las reivindicaciones de las asociaciones de inmigrantes y de los colectivos que trabajan en este campo. Además sería una posible vía de salida a la situación actual en la que la realidad de los inmigrantes sólo parece relevante para los partidos políticos si afecta o puede crear conflicto a su electorado. Sin duda, la integración concebida desde el plano de la igualdad debe conllevar la integración política en forma de derecho. Como afirma, entre otros, De Lucas (2006: 17) la plenitud de derechos incluye también los políticos, el status de ciudadanía o su equiparación a él.

### 3. LA COMPETENCIA DE LAS DISTINTAS ADMINISTRACIONES EN MATERIA DE INMIGRACIÓN: ¿UNA DIFICULTAD PARA LA INTEGRACIÓN?

A las carencias legales que, como hemos visto, suponen un grave escollo para la integración hay que añadir, en un Estado como el español, la dificultad propia de la delegación de competencias unida a las cuestiones prácticas que surgen de un fenómeno como el de la inmigración. Con competencias estatales exclusivas, y otras cedidas o compartidas, las divergencias que podemos encontrar entre las distintas Comunidades Autónomas son notables. A ello hay que unir la situación de asimetría en la que se encuentran los municipios, en especial los que han experimentado un rápido crecimiento de la población inmigrada en poco tiempo, que siendo la Administración más próxima al inmigrante suelen disponer de menores recursos, sin poder obviar situaciones que afectan a la vida cotidiana.

#### 3.1. La primacía legislativa estatal y las divergencias entre las Comunidades Autónomas

En principio, la Constitución, en su artículo 149.1.2, considera la inmigración como una materia de competencia exclusiva del Estado. Por ello, inicialmente los Estatutos de Autonomía exceptuaron dicha materia de su ámbito de competencia. El aumento progresivo de los flujos migratorios hacia España, ha hecho que el precepto constitucional deje de interpretarse desde la estricta literalidad. Es decir, el

aumento significativo del número inmigrantes que demandan servicios sociales, educación, sanidad, etc., incide sobre competencias autonómicas que no se modifican por el origen del destinatario, lo cual ha dado un nuevo sentido al precepto constitucional. Por tanto, ya desde la LODYLE, con todas sus modificaciones posteriores, la inmigración no puede considerarse una competencia exclusiva del Estado en la literalidad constitucional, sino que como el citado artículo constitucional indica las Comunidades Autónomas asumen facultades competenciales que inciden en el fenómeno migratorio. También la ley LODYLE recuerda, en su artículo 68, la necesidad de coordinar las actuaciones de las administraciones públicas con competencia sobre la integración de los inmigrantes.

Ciertamente, incluso antes de las recientes reformas estatutarias, podía entenderse que el artículo 149.1.2 de la Constitución no ha de configurarse como un título horizontal con alcance ilimitado que permita cualquier actuación pública estatal relativa a los extranjeros, puesto que, en tal caso supondría una invasión en las competencias autonómicas. Más bien, en materias como la integración social de los inmigrantes, cabría mantener que los títulos específicos de las Comunidades Autónomas se imponen sobre el genérico del Estado, impidiendo que se lleve a cabo una expansión de la competencia estatal a este ámbito (Montilla 2006: 340).

Por tanto, en principio podría considerarse que el núcleo duro de la materia queda reservado al Estado, es decir, que serían competencia de la Administración central los aspectos relacionados con la entrada y salida de extranjeros; las autorizaciones administrativas de estancia, residencia y trabajo; y el régimen infractor y sancionador. Fuera de estas competencias, en lo relativo al ejercicio de derechos sociales como educación, sanidad, vivienda y en el caso de los servicios sociales, aún reconociendo la competencia estatal para establecer las bases en algunos supuestos (tales como sanidad, educación y seguridad social), lo cierto es que la competencia corresponde a las Comunidades Autónomas puesto que coincide con los títulos sectoriales de materias que han sido cedidas o son compartidas. Los nuevos estatutos de autonomía, como veremos, han dado un paso más en el reconocimiento de competencias autonómicas, especialmente en el ámbito de la gestión.

Como señala un parte de la doctrina<sup>19</sup>, se han conformado en esta materia dos ámbitos competenciales: uno sobre la situación-jurídico administrativa del inmigrante, y otro relativo a la integración social en el que son especialmente relevantes las competencias autonómicas. Obviamente no se trata de compartimentos estancos, de forma que a pesar de la división, las Comunidades Autónomas en el

<sup>19</sup> Vid., entre otros Montilla (2006: 341), Roig (2002: 199-201) y Aguado i Cudolà (2004: 14-15).

ejercicio de sus competencias se ven afectadas por el techo legal estatal conformado básicamente por la LODYLE y su reglamento de desarrollo. Las Comunidades al ser excluidas de la configuración legal del estatuto jurídico del extranjero en España se han visto hasta ahora dificultadas en el ejercicio prestacional de sus facultades. Así, por ejemplo, en lo relativo a los derechos sociales, como veíamos en el apartado anterior, éstos son legalmente diferenciados en función de la situación administrativa del sujeto destinatario. Esto supone que las políticas públicas autonómicas destinadas básicamente a los inmigrantes no pueden, aunque quisieran, obviar la situación en la que legalmente se encuentran los afectados. Lo mismo veremos que ocurre en el nivel local.

Especialmente en la posible extensión de derechos a los inmigrantes desde el ámbito autonómico encontramos uno de los puntos que mayores controversias genera en la superposición de competencias y que puede comprometer la efectiva integración del colectivo inmigrante. Ciertamente, en virtud del artículo 149.1 de la Constitución, el Estado sienta las bases a partir de las cuales se desarrollan las competencias relativas a educación, sanidad y régimen de la seguridad social. En otras como vivienda o asistencia social, la competencia estatal sería más discutible en función de si se rechaza (o no) el alcance horizontal y genérico del mencionado artículo 149.1.2.

Como recuerda Montilla (2006: 343) el problema radica en que teniendo el Estado competencias para regular las prestaciones sociales de los extranjeros en todo el territorio español, la LODYLE no contempla el carácter autonómico de este ámbito de competencia y la intervención básica estatal, sino, más bien al contrario, su carácter estatal en virtud de un título horizontal de la Administración central, con la intervención concurrente autonómica. Supone, por tanto, un título horizontal estatal cuya existencia puede, en realidad, ser cuestionada, puesto que, en virtud de la Disposición Final cuarta el Estado interviene a través de dos vías que habilitan su expansión: en desarrollo del artículo 81 de la Constitución y en los derechos sociales no reservados a ley orgánica, según los artículos 149.1.1 y 149.1.2 de la Constitución. Por tanto, podríamos concluir con el citado autor que ninguno de esos preceptos habilita a la intromisión estatal en las competencias autonómicas: en el caso del artículo 81 debido al carácter no atributivo de las competencias de ese precepto; en el segundo supuesto, rechazado el alcance horizontal y genérico del 149.1.2, cabría mantener que el artículo 149.1.1 se refiere expresamente a los “españoles” y que, en todo caso, una interpretación extensiva no inhabilitaría para una mayor protección autonómica de los derechos o su reconocimiento.

Esta línea interpretativa sería en mi opinión, y ya con anterioridad a las reformas estatutarias, la más adecuada, de forma que al Estado le correspondería, en los supuestos en los que tiene competencia, establecer las bases susceptibles de

ulterior desarrollo por las respectivas Comunidades Autónomas. Así sería en el caso de derechos sociales fundamentales para la integración tales como la educación o la sanidad. En este sentido la legislación estatal debería concebirse como una norma de mínimos, que estableciendo una base uniforme permitiera su ampliación en el ejercicio de las competencias autonómicas.

Sin embargo, existen pronunciamientos jurisprudenciales contrarios a esta línea interpretativa. Así, por ejemplo, el R. D. catalán 188/2001, de los extranjeros y su integración social, contemplaba el acceso al derecho a la educación no obligatoria y a los centros de adultos para los extranjeros empadronados, mas allá de la estricta literalidad del artículo 9.3 de la ley de extranjería que tan sólo se refiere, es este punto, a los residentes. En sentencia de 4 de noviembre de 2004, el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña anuló ésta previsión normativa por entender la inmigración como una competencia exclusiva del Estado, dentro de la cual las Comunidades Autónomas deben respetar el estatuto jurídico que haya sido diseñado por la norma estatal. La interpretación que el mencionado Tribunal realiza del artículo 149.1.2 de la Constitución excluye la competencia autonómica a propósito del fenómeno migratorio aunque se trata de una materia, como lo es la del derecho a la educación, en la que ésta sí existe. Con este planteamiento, el órgano jurisdiccional parece asumir que la legislación de extranjería en el ámbito de los derechos constituye una norma tanto de mínimos cuanto de máximos, puesto que ni siquiera es ampliable dentro de los derechos en los que las Comunidades tienen competencia a nivel general y no sólo con los inmigrantes.

En mi opinión, como ha sostenido una parte de la doctrina (Montilla 2006: 345), esta interpretación jurisprudencial resulta rechazable en la medida en que vulnera la competencia autonómica en materia de educación, diferenciando su prestación al inmigrante de la del resto de la sociedad, cuando en realidad dicha distinción no existe a propósito de este derecho fundamental<sup>20</sup>. Ciertamente, el Estado, de acuerdo con lo señalado en el artículo 9 de la ley de extranjería, puede establecer el contenido mínimo de los derechos educativos de los inmigrantes en todo el territorio español, ahora bien ello no significa que cada Comunidad Autónoma no pueda ampliarlo. Dentro de la competencia autonómica, en el ejercicio de sus facultades normativas que vienen a complementar las disposiciones estatales, queda la posibilidad de aumentar las prestaciones mínimas. Este razonamiento puede hacerse extensible al conjunto de los derechos sociales, y más en concreto, aquellos en que la competencia autonómica está fuera de toda duda, como ocurre con la educación o la sanidad, si bien es deseable que la vía por la que se opte para la misma sea, en todo caso, la normativa y no la política.

<sup>20</sup> Cfr. Aragón (2001: 11-17).

Hasta el momento la ampliación de derechos sociales para las personas inmigrantes ha sido muy tímida y poco uniforme debido, entre otras cuestiones, a las divergencias entre el principal instrumento autonómico utilizado para hacer efectiva la política de integración de los inmigrantes, me refiero a los planes de inmigración. A diferencia de los pésimos y nada fructuosos intentos realizados en el ámbito estatal para elaborar y poner en marcha un plan que propiciase la integración social de y con lo inmigrantes<sup>21</sup>, buena parte de las Comunidades Autónomas han optado por ejecutar sus políticas públicas a través de planes cuyos resultados, en algunos casos, pueden valorarse de forma positiva. Sin entrar en el estudio pormenorizado ni comparado de los diferentes planes de inmigración que las Comunidades Autónomas han puesto en marcha en los últimos años<sup>22</sup>, conviene señalar que mayoritariamente en ellos se aprecia una definición de los objetivos y prioridades así como un programa de acciones concretas, con la consiguiente dotación presupuestaria que, en la mayoría de casos, los han hechos viables y relativamente eficaces.

Algunas Comunidades como Cataluña o Andalucía, han ejecutado ya más de un plan, sin embargo, en esta corta experiencia autonómica ya se han hecho patentes algunas carencias (no coincidentes en todas las Comunidades) tales como: un adecuado diagnóstico inicial para saber las necesidades que requieren atención, el cumplimiento de los calendarios de ejecución, o la participación de los agentes y organizaciones sociales en la evaluación de los planes así como en la propuesta de mejoras o alternativas.

En cualquier caso, no puede obviarse que en la mayoría de los planes se ha conseguido una implicación de las distintas instancias administrativas autonómicas imprescindible para conseguir la efectiva integración y, con ella, la normalización del acceso a los servicios y prestaciones por parte de las personas inmigrantes. Persiste, sin embargo, la descoordinación horizontal entre las distintas Comunidades Autónomas, (como puede apreciarse por ejemplo si se comparan comunidades como la catalana y la valenciana, ambas con una presencia inmigrante significativa pero con políticas públicas totalmente distintas<sup>23</sup>); y la descoordinación vertical, con el Estado. En este punto, el funcionamiento del Consejo Superior de Política de inmigración, en el que están representados el Estado, las Comunidades Autónomas y los municipios, no ha sido el adecuado para la necesaria coordinación (Montilla 2006: 349 y Roig 2002: 213-217).

<sup>21</sup> En la actualidad existe un borrador de Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (2006-2009), presentado el 21 de junio de 2006 y sometido a consulta pública hasta el 31 de julio de 2006, que de nuevo intenta afrontar el reto de la integración social de los inmigrantes contemplando en este caso, a diferencia de otros anteriores como el GRECO, las correspondientes partidas presupuestarias. De todas formas está por ver como se va a concretar definitivamente.

<sup>22</sup> Vid. Bonino et al (2003).

<sup>23</sup> Vid. Aja et al(2006)

Además, las recientes reformas estatutarias son un elemento normativo clave a tener en cuenta en el futuro reconocimiento y garantía de los derechos sociales de las personas inmigrantes, dentro del contenido mínimo uniforme que, como señalaba anteriormente, se desprende de la LODYLE. De los recientes Estatutos de Autonomía conviene destacar por su carácter precursor el de Cataluña que, en su artículo 138, se ocupa de la inmigración<sup>24</sup>. En el mencionado precepto atribuye a la Generalitat competencia exclusiva en materia de primera acogida de las personas inmigradas (incluyendo acciones socio-sanitarias y de orientación); el desarrollo de la política de integración en el marco de sus competencias; el establecimiento y la regulación de las medidas necesarias para la integración social y económica de las personas inmigradas y para su participación social; el establecimiento por vía legal de un marco de referencia para la acogida e integración de las personas inmigradas; y la promoción y la integración de las personas regresadas.

También, entre las novedades importantes del nuevo estatuto catalán, respecto a la inmigración, el gobierno autonómico asume la competencia ejecutiva en materia de autorización de trabajo de aquellos extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en Cataluña. En concreto, esta competencia (que necesariamente debe coordinarse con la estatal de entrada y residencia de extranjeros) se refiere a la tramitación y resolución de las autorizaciones iniciales de trabajo por cuenta ajena y propia; así como los recursos que respecto a éstas se presenten y la aplicación del régimen de inspección y sanción.

Por último, se reivindica para la Generalitat la participación en las decisiones estatales sobre inmigración que tengan especial trascendencia para Cataluña, y en concreto, en la determinación del contingente de trabajadores extranjeros.

Este reconocimiento explícito de competencias, que probablemente sea asumido progresivamente por las distintas Comunidades Autónomas<sup>25</sup>, puede contribuir a la elaboración de una política de inmigración, en su dimensión integradora, acorde a la realidad en la que debe ser aplicada y especialmente realista, sobre todo, si se complementa con la actuación de la Administración local.

<sup>24</sup> Vid. Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, BOE nº 172, de 20 de julio de 2006 y DOGC nº 4680, de 20 de julio de 2006. Entró en vigor el 9 de agosto de 2006.

<sup>25</sup> Incluso en el caso del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, aprobado con anterioridad al catalán, la cláusula de actualización que contiene le permite asumir las competencias que otras Comunidades Autónomas adquieran a posteriori. Vid. Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, BOE nº 86, de 11 de abril de 2006. Cfr., por ejemplo, Propuestas de Reforma del Estatuto de Autonomía aprobadas por el Parlamento de Canarias, BOPC, nº 257, de 19 de septiembre de 2006.

### 3.2. La dimensión local

Tanto por razones de proximidad como por la estrecha vinculación existente entre integración, servicios sociales y otras prestaciones locales de carácter social, es imposible dejar de señalar el significativo papel que los municipios deben jugar en la efectividad de la integración del colectivo inmigrante<sup>26</sup>, teniendo presentes las consideraciones respecto al reconocimiento de derechos y política estatal señaladas hasta aquí.

Desde la aprobación de la ley 4/2000 se ha insistido en el papel central que la normativa de extranjería atribuye a los Ayuntamientos en distintas cuestiones relacionadas con los derechos y obligaciones de los extranjeros en España, así por ejemplo<sup>27</sup>:

- 1- Sólo a nivel local se reconocen unos ciertos derechos de participación, mínimos, que pueden permitir comenzar a reforzar el estatuto jurídico de los extranjeros.
- 2- Los Ayuntamientos son los responsables de gestionar una parte importante de los servicios a los extranjeros.
- 3- A través de sus servicios sociales, los Ayuntamientos pueden incidir de forma importante en la tramitación de expedientes de expulsión o en la permanencia de extranjeros en situación irregular.
- 4- Además, determinados trámites administrativos, como la inscripción en el padrón municipal, son o pueden ser formas de acceso a derechos, con lo cual la competencia municipal es todavía, si cabe, más relevante.

Ese factor de proximidad que coloca a los municipios en una situación especialmente privilegiada para potenciar la integración de los extranjeros, puede ser analizada también desde otra perspectiva. Si a los municipios les corresponde garantizar determinados derechos a los inmigrantes, regulares o no, y prestarles servicios, obviamente no puede serles indiferente el hecho de que “legalmente”, por ejemplo, a través de la inscripción padronal, quede constancia de la presencia de tales extranjeros, puesto que, el dato de la población municipal es un elemento determinante en la participación de los Ayuntamientos en los Presupuestos Generales del Estado y en los de las respectivas Comunidades Autónomas cuando se trate de competencias delegadas<sup>28</sup>.

<sup>26</sup> Vid. Mir i Bagó (2001: 145-177) y García Añón (2003: 349-392).

<sup>27</sup> Vid. Consorci de Recursos i Documentació per a l'Autonomia Personal (2000, 8).

<sup>28</sup> Vid. Subirats i Humet (2002).

Dicho de otro modo, en esa estrecha conexión entre Administración local e inmigración, adquiere especial relevancia el conocimiento de los inmigrantes que de facto (no de iure, por que en tal caso no se computarían los extranjeros en situación irregular) se encuentran en el municipio, porque es al número real de personas al que el Ayuntamiento debe prestar servicios y garantizar derechos, no al “número jurídico”. Si sólo se computan los nacionales y extranjeros en situación regular para concretar la dotación económica que, según la Administración estatal o en su caso la autonómica, corresponde a los municipios, existirá un evidente desfase entre las posibilidades presupuestarias y las necesidades de la población real. Un colectivo, como el de los irregulares, demanda servicios y prestaciones a los que los Ayuntamientos no siempre pueden hacer frente. Por ello sería necesario propiciar la inscripción padronal a diferencia de lo que parecen fomentar los últimos cambios legislativos<sup>29</sup>, si bien es cierto que además, en este momento, el propio padrón municipal está siendo revisado.

Existen supuestos en los que la intervención municipal afecta especialmente al extranjero extracomunitario, por ejemplo, en el caso de la acreditación del arraigo, que puede permitir al inmigrante su regularización.

Aunque la posibilidad de acceder a lo que antes denominábamos como “regularización permanente” desapareció con la ley 14/2003, que suprime la posibilidad de acceso a un permiso a través del sistema de plazos (2, 3 o 5 años como indicaba el reglamento de 2001), todavía se mantiene la concesión de una autorización de residencia temporal por situación de arraigo, por razones humanitarias, de colaboración con la justicia u otras circunstancias que se determinen reglamentariamente (art. 31.3 tras la redacción dada por la ley 14/2003), lo que nos permite afirmar que el empadronamiento sigue siendo fundamental para el extranjero (en cuanto a disfrute de derechos y acceso a futuras regularizaciones) en flagrante contradicción con lo que la ley parece propiciar.

Además el reglamento de 2004 ha concretado la noción de arraigo reduciendo su dimensión social y canalizándola, más bien, al ámbito laboral, puesto que, se exige un contrato o relación laboral, como se constata en el artículo 45. Por lo que se refiere a la participación de los Ayuntamientos en esta cuestión, el reglamento menciona la posibilidad de que el ente local en el que tenga su domicilio habitual el extranjero acredite la inserción social de éste mediante un informe, o que incluso recomiende que se le exima de la necesidad de contar con un contrato de trabajo (siempre, claro está, que acredite que cuenta con medios de vida suficientes)<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> Vid. Solanes y Cardona (2005: 80-125)

<sup>30</sup> Vid. Art. 46 del reglamento; Cfr. Solanes y Cardona (2005: 107-108)

No puede, por tanto, negarse la imprescindible y determinante implicación de la Administración local en la integración con/de los inmigrantes. Ahora bien, las trabas y problemas en la actuación local respecto al colectivo inmigrante no son nada desdeñables y exigen un mayor reconocimiento de competencias y capacidad de actuación de los entes locales.

Aunque existen múltiples programas locales sobre inmigración puestos en práctica, además, de diversas formas, una visión de conjunto, necesariamente poco exhaustiva, evidencia las ventajas de contar con un plan de inmigración desde un enfoque integral para favorecer la integración. En este sentido, como constata, entre otros, Pajares (2006: 393) los Ayuntamientos que primero comenzaron a actuar en el ámbito de la inmigración han acabado elaborando planes integrales, de forma que aquellos que siguen manteniendo actuaciones meramente parciales sólo ponen de manifiesto una intervención todavía escasa.

Más allá del ámbito de la inmigración, con carácter general, el Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales, surgido en 1998, ya había intentado articular la cooperación económica y técnica entre las distintas administraciones para que la central y la autonómica colaboraran en la financiación conjunta de una red de atención de servicios sociales municipales con la finalidad de garantizar las prestaciones básicas a las personas en situación de necesidad. Obviamente si los sujetos necesitados coinciden, como de hecho ocurre, con personas inmigradas, éstas se van a ver beneficiadas por la red pública de servicios sociales ya existente sin necesidad, en principio, de que los Ayuntamientos arbitren acciones específicas.

Dentro de la bipolaridad que hemos visto que el proceso de integración supone, algunos municipios comenzaron abordando el fenómeno migratorio desde una perspectiva meramente sectorial muy cercana a la asistencia social. Pronto se ha visto, sin embargo, la importancia de actuar desde una visión transversal que coordine al conjunto de los instrumentos locales. Como en la dimensión autonómica, en el ámbito local se ha hecho patente la urgencia de actuar a través de planes con medidas dirigidas propiamente a la población inmigrada (para paliar carencias inherentes a su específica situación de extranjeros) y/o otras compartidas con los autóctonos.

Precisamente en este punto reside una de las cuestiones más controvertidas en la puesta en marcha de planes de inmigración. Me refiero a la opción entre la especificidad o la normalización o, lo que es lo mismo, la alternativa entre poner en marcha medidas que consideren a la población inmigrada como objeto de actuaciones y servicios propios o, en cambio, su inclusión dentro de los programas ordinarios. La especificidad puede conducir a acciones segregacionistas, mientras que

la normalización puede incurrir en el defecto de la inmovilidad perpetuando programas que no tienen en cuenta nuevas necesidades propias de nuevos colectivos.

Se han realizado críticas desde determinados ámbitos a la asignación de fondos presupuestarios directamente relacionados con la inmigración, por considerar que canalizan ingresos para población extranjera cuando debería beneficiarse de ellos exclusivamente la autóctona. Me parece que el verdadero escollo es la ausencia de transparencia en las actuaciones. La claridad en la asignación presupuestaria sigue siendo una premisa indispensable para la viabilidad de cualquier plan. Así es imprescindible justificar (dejar constancia) de la necesidad de las medidas específicas que se pretende poner en marcha. En caso contrario, en niveles tan próximos como el local la consabida "competitividad" en el acceso a recursos y prestaciones entre la población inmigrada y al autóctona puede suponer un lastre insalvable para la integración (como lo ha sido durante mucho tiempo y lo sigue siendo respecto a otros colectivos autóctonos). De acuerdo con los principios de redistribución de recursos propios del funcionamiento de cualquier Estado de Bienestar (aún con carencias o crisis) la especificidad del colectivo inmigrante no puede pasarse por alto. La justificación de las medidas y la evaluación de las acciones que se lleven a cabo desde los distintos departamentos del ente local son dos de los pilares fundamentales para que el conjunto de la sociedad no sólo entienda, sino que además comparta, la política pública local destinada a favorecer la convivencia en sociedades receptoras de flujos migratorios.

#### 4. CUBRIENDO CARENCIAS: EL RELEVANTE PAPEL DEL TERCER SECTOR EN LA INTEGRACIÓN DE LOS INMIGRANTES

Teniendo presente la incapacidad de la Administración para responder al conjunto de las demandas que la sociedad exige no es de extrañar que se establezcan cauces de comunicación e interrelación entre el Estado y la sociedad civil. Dentro de las entidades que configuran el Tercer Sector, es decir, que no forman parte del ámbito público (administraciones públicas, organismo autónomos y empresas públicas) ni del privado (empresas con ánimo de lucro), en el campo de la inmigración encontramos una amplia heterogeneidad que va desde aquellas organizaciones que mantiene una estrecha relación con la Administración, con la Iglesia o con los sindicatos, hasta las que se vinculan con la solidaridad cívica, vecinal, etc (Molleví, 2002: 481-485).

Estas vías de interacción se han articulado en distintos niveles que han prologado de forma significativa la integración entre las personas inmigradas y las autóctonas. Los canales de actuación abarcan tanto la participación en órganos de

consulta y representación, cuanto la actuación en el nivel de servicios y prestaciones, sin olvidar la intervención en algunos procedimientos administrativos.

#### 4.1. Tercer Sector, consulta y representación

Assumiendo las limitaciones de los derechos de participación de que son objeto los extranjeros inmigrantes en España, a las que ya nos hemos referido, el desarrollo de vías de acción en los asuntos públicos se ha visto especialmente favorecida por la actuación del Tercer Sector.

El asociacionismo ha sido uno de los cauces para propiciar la integración de las personas inmigradas. En el campo de la inmigración podemos distinguir básicamente tres tipos de asociaciones: las de inmigrantes, las mixtas (inmigrantes y autóctonos) y las ONG's (donde también encontramos de carácter mixto). El asociacionismo de los inmigrantes opta bien por una sociabilidad *exogrupo* que supone la presencia de los inmigrantes en las organizaciones de la sociedad y del lugar de acogida; o bien por una sociabilidad *intragrupo*, que se concreta en asociaciones de inmigrantes. Éstas se estructuran por países de procedencia o por la pertenencia a una comunidad de creyentes y cumplen importantes funciones para sus miembros: constituyen espacios de sociabilidad propia, una fuente de recursos y un instrumento para satisfacer sus necesidades específicas.

En ambos casos las experiencias existentes de asociaciones con y de inmigrantes en España son muy recientes para poderlas valorar en toda su extensión. Ciertamente el proceso de participación de los inmigrantes en las organizaciones comunes, requiere tiempo y diversos avances respecto a la situación actual. Así es necesario un conocimiento de los servicios, recursos y papel social que cumple el tejido asociativo, aún con los límites y problemas existentes. Un segundo aspecto, hace referencia al grado de preocupación e interés de estas organizaciones para trabajar por la integración. Además, el fomento del asociacionismo común requiere una mayor relación cotidiana entre inmigrantes y autóctonos, así como avances en dinámicas comunes en el ámbito local (De Lucas et al 2006: 181 y ss.).

Uno de los tradicionales inconvenientes en el fomento del asociacionismo entre los inmigrantes es la restrictiva regulación legal al respecto. Como ya vimos el hecho de que la LODYLE condicione el ejercicio del derecho de asociación a la obtención de la autorización de estancia o residencia regular en España, es tanto como limitar una libertad hasta el punto de prohibirla para las personas en situación irregular. Aunque desde mi punto de vista, la titularidad de este derecho, como la del resto de los fundamentales, no puede condicionarse a la situación administrativa, mientras siga pendiente el recurso de inconstitucionalidad sobre este precep-

to de la actual LODYLE, la reducción legal en la configuración del derecho es una dificultad para la integración.

A pesar de la precariedad legal y de la todavía insuficiente acción de la Administración para incrementar la participación del colectivo inmigrante como vía de integración, desde el ámbito estatal, autonómico y local se sigue manteniendo la necesidad de fomentar la participación de los inmigrantes en la sociedad como medio para implicarles y hacerles corresponsables de un proceso en el que han de ser sujetos activos. Para abrir esos cauces de colaboración en los que pueda darse cabida a las diferentes asociaciones el Plan para la Integración Social de los Inmigrantes, aprobado mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de diciembre de 1994, junto a la financiación de las asociaciones con cargo a fondos públicos, estableció la creación del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, la única mesa de ámbito nacional donde la Administración otorga voz a los inmigrantes. Así la Administración reconocía la relevancia de estas organizaciones como canales de expresión de los intereses de las comunidades inmigradas y, al mismo tiempo, la necesidad del propio ente público de contar con un interlocutor estable con los destinatarios de la política de inmigración. El Real Decreto 490/1995, de 7 de abril, reguló el funcionamiento y la composición del Foro, adscrito en el momento de su creación al Ministerio de Asuntos Sociales.

El RD 3/2006, de 16 de enero, ha dado una nueva regulación a la composición, competencias y régimen de funcionamiento de dicho Foro. En este momento todavía no es posible evaluar plenamente las implicaciones prácticas, aunque no parecen excesivamente divergentes de las derivadas del RD 367/2001, de 4 de abril, vigente hasta la aprobación de la citada norma.

La regulación de 2006, que se enmarca en la reestructuración orgánica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, del que depende el Foro desde 2004<sup>31</sup> pretende dotarlo de una mayor capacidad como órgano de consulta y participación. En esta línea, se redefinen algunas funciones que desarrollaba el Foro y se incorporan otras nuevas. Entre éstas cabe destacar la posibilidad de promover o elaborar estudios o iniciativas relacionadas con la integración social de los inmigrantes, así como elaborar informes sobre propuestas, planes y programas no sólo cuando les sean requeridos por la Administración central, sino también a iniciativa propia. Asimismo, el Foro podrá cooperar con órganos análogos de las administraciones infraestatales con el fin de coordinar las actuaciones en materia de integración. Es preciso remarcar, finalmente, que la nueva norma incluye la consulta pre-

<sup>31</sup> Tras el Real Decreto 1600/2004 de 2 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, que adscribió el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes a la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración.

ceptiva al Foro por parte de la Administración central cuando se trate de disposiciones normativas y de planes y programas de ámbito estatal que afecten a la integración de los inmigrantes.

A lo largo de sus años de existencia, el funcionamiento del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes ha estado fuertemente condicionado por los cambios especialmente legislativos y los vaivenes políticos, que han desdibujado progresivamente su carácter inicial de instancia de consulta sobre la política de inmigración. En cualquier caso, las insuficiencias más notables del funcionamiento del Foro se deben fundamentalmente a la falta de voluntad política para articular una instancia de consulta obligada en el ámbito nacional no sólo sobre la “integración social”, sino también sobre la política de inmigración en el más amplio sentido de la expresión, que sea equiparable a otros organismos de consulta que están plenamente legitimados ante el subsistema político por su rigor y solvencia y que, a su vez, confieren legitimidad política y social a los agentes que en ellos participan.

También desde el ámbito autonómico se han creado órganos de participación y consulta semejantes al Foro estatal. Aunque buena parte de los problemas señalados anteriormente se repiten en éstos, la cercanía de los poderes públicos, la mayor concreción de la agenda y las mejores posibilidades de diagnóstico de las necesidades específicas de los inmigrantes en el ámbito subestatal, son factores que pueden favorecer la acción y la influencia real de las asociaciones de inmigrantes que forman parte de los órganos de consulta autonómicos.

Asimismo los Planes Municipales hacen referencia al fomento del asociacionismo en general, que en la práctica se concreta como estímulo de las asociaciones de inmigrantes bien a través de ayudas concretas, de colaboración en las actividades que realicen, de formación, o a través del reconocimiento institucional que supone la inclusión en un Consejo Municipal y la mayor relación con la Administración local.

Por otra parte, completando esta actividad de consulta en la que intervienen las organizaciones del Tercer Sector, éstas asumen un relevante papel en el ámbito de la representación, en la intervención en la aprobación de disposiciones y en los procedimientos administrativos. Como ya hemos visto la participación en el caso de los inmigrantes no se configura en todo caso como un derecho fundamental, sino que de acuerdo con lo establecido en el artículo 105 de la Constitución este derecho puede considerarse como de configuración legal. Precisamente el primer apartado del mencionado precepto constitucional señala la posibilidad de que la ley regule la audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las asociaciones y organizaciones reconocidas por la ley en el procedimiento de ela-

boración de las disposiciones administrativas que les afecten. El artículo 86.4, de la ley 30/92<sup>32</sup>, en relación al trámite de información pública mantiene que de acuerdo con lo establecido en otras leyes, las Administraciones públicas podrán establecer otras formas, medios y cauces de participación de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley en el procedimiento de elaboración de las disposiciones y actos administrativos. Aunque en puridad en ambos textos normativos se habla de ciudadanos, en una interpretación amplia de los mismos, abren una importante vía de participación del Tercer Sector relacionado con la inmigración.

En cuanto a la intervención en procedimientos administrativos la ley LODYLE, en la redacción dada por la reforma llevada a cabo por la ley 8/2000, señala, en su artículo 20.3, la posibilidad de que las organizaciones constituidas legalmente en España para la defensa de los inmigrantes, puedan intervenir como interesadas en los procedimientos administrativos, siempre que sean expresamente designadas por dichos inmigrantes. En el apartado 4 del mismo precepto se legitima también para intervenir en los procesos contencioso-administrativos en materia de extranjería, a las entidades que resulten afectadas. Con la exigencia de la constitución legal y la expresa designación se pretenden evitar posibles conflictos de intereses, en el caso por ejemplo de divergencias entre el interés de las organizaciones o asociaciones y el de la persona incurso en el procedimiento.

Por tanto, como señala Aguado i Cudolà (2004: 38), podemos distinguir dos tipos de legitimación en función del procedimiento en cuestión: en un procedimiento general que afecta al conjunto de los inmigrantes (por ejemplo, en el caso de una disposición de carácter reglamentario) la legitimación de una asociación opera con independencia del consentimiento de los afectados; si el procedimiento es específico, es decir, afecta a uno o varios extranjeros, el consentimiento será necesario. La legitimación en el ámbito administrativo se traslada también al procesal contencioso-administrativo.

Por destacar sólo uno de los aspectos en los que puede ser relevante la intervención de las organizaciones y asociaciones del Tercer Sector, podemos señalar la aprobación del contingente. Propiamente con carácter preceptivo el trámite de audiencia se limita al Consejo Superior de Política de Inmigración y a las organizaciones empresariales y sindicales más representativas. Sin embargo, el artículo 86 de la ley 30/92 permite al Gobierno, en cuanto órgano al que corresponde la resolución del procedimiento, abrir un período de información pública que puede ser

<sup>32</sup> Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC).

(obviamente si existe la voluntad política para ello) una forma de facilitar la participación de entidades que no están contempladas en el trámite de audiencia.

#### 4.2. Tercer Sector, servicios y prestaciones

Complementando la actividad de las distintas administraciones, el Tercer Sector ha adquirido una especial relevancia en la gestión de los servicios y prestaciones a los inmigrantes. Tanto desde el ámbito local como desde el autonómico se han suscrito múltiples convenios de colaboración con entidades, asociaciones y organizaciones que participan en la gestión de los servicios sociales. Sin embargo, aunque las distintas normativas en los diferentes niveles administrativos concreten los requisitos para la firma de convenios o para acceder a subvenciones con las que poner en marcha determinados programas y proyectos, lo cierto es que la delimitación de la colaboración entre la Administración y el Tercer Sector no es siempre clara.

En el ámbito de los servicios, los centros privados de servicios sociales cumplen una función decisiva en la captación de necesidades y demandas y en la posterior orientación de los inmigrantes hacia los dispositivos o servicios públicos existentes. Mientras, los centros públicos asumen sobre todo las prestaciones económicas y son receptores predominantes de demandas relativas a viviendas y alojamiento. Además hay que tener en cuenta que en el caso de los inmigrantes, como en el del resto de personas que acuden a los servicios sociales, se suelen acumular diversas carencias que llevan a formular varias demandas y, a su vez, percibir distintas prestaciones (Rodríguez Cabrero 2003: 287).

En esta actuación conjunta del ámbito público y privado, una de las funciones más importantes que asume el Tercer Sector en coordinación con el ámbito administrativo es la de información y primera acogida al inmigrante. Las asociaciones realizan una labor encomiable de prestación de servicios jurídicos, como el asesoramiento acerca de las escasas vías legales para la regularización o la realización de convenios para la presentación de solicitudes de regularización, el procedimiento para la reagrupación familiar<sup>33</sup>, en los casos de asilo, etc., así como de servicios sociales relativos, por ejemplo, al acceso a infraestructuras o a determinados derechos y prestaciones.

Como recuerda Rodríguez Cabrero (2003: 285-286), los inmigrantes que acuden a los servicios sociales buscan básicamente información y asesoramiento sobre servicios públicos como educación, sanidad y empleo. Principalmente las demandas se centran en la educación, seguidas de ayudas para vivienda, solitu-

<sup>33</sup> Vid. Santolaya (2004).

des de alojamientos, sanidad, empleo e información jurídica. Las peticiones se concentran en el primer año de estancia y especialmente por parte de aquellos que tienen ingresos inferiores al salario mínimo. Estas peticiones del colectivo inmigrante no pueden siempre ser resueltas desde el ámbito estrictamente público por falta de medios, recursos, etc., y es aquí donde la interacción con el Tercer Sector adquiere relevancia.

Uno de los supuestos en los que ha proliferado, siendo especialmente beneficiosa, la colaboración de las asociaciones es el relativo a la asistencia sanitaria. Tanto en la participación a través de mediadores interculturales, cuanto en la complementariedad con el sistema público de asistencia sanitaria, la intervención del Tercer Sector en este ámbito ha sido clave para conseguir la efectiva universalización de las prestaciones sanitarias. Ya desde la Orden de 22 de febrero de 1999, en su artículo 6, la asistencia sanitaria y los servicios sociales a extranjeros que se encontraran en centros de internamiento, por ejemplo, se preveían teniendo en cuenta la colaboración de las asociaciones, contemplando la posibilidad de concierto con entidades públicas y privadas. También en la realización de campañas culturales, cursos de lengua, formación de adultos, etc., las organizaciones han mostrado una efectividad elevada, en cuanto acceso a redes que no suelen acudir a los recursos públicos.

La atención a menores inmigrantes es otra de las líneas de actuación de las asociaciones, al menos desde dos perspectivas. En primer lugar, las entidades del Tercer Sector han colaborado en los programas de desplazamiento de menores a los que alude el artículo 93 del reglamento de desarrollo de la LODYLE. Se trata de programas promovidos y financiados por las administraciones públicas para realizar estancias temporales con la finalidad de la escolarización, tratamiento médico o disfrute de vacaciones. Además, las organizaciones han colaborado en la atención prestada a los menores no acompañados recién llegados a territorio español, ante los evidentes problemas que suscita su repatriación. Así aunque la LODYLE, en su artículo 35, prescribe la repatriación del menor siempre que sea posible, ésta en ocasiones no es viable y puede suponer, en todo caso, una acción que cuestiona el conjunto (o alguno) de los teóricos criterios orientadores de la política pública de intervención sobre menores inmigrantes. Entre estos principios que han de asegurarse en toda actuación en relación a dichos menores se encuentran el de protección del interés del menor; el reconocimiento de derechos y libertades que configuran un estatuto jurídico específico con particularidades relativas a la protección y ejercicio de los mismos, y que en el caso de los menores extranjeros implica algunas diferencias derivadas de la legislación de extranjería; y por último, el principio de no discriminación de los menores inmigrantes respecto a los menores nacionales más allá de las especificidades propias de la extranjería (Rivero Hernández, 2000).

La colaboración en programas específicos para menores no acompañados con acogimiento institucional constituye una segunda línea de actuación de las entidades. Ciertamente en la práctica los menores desamparados son acogidos institucionalmente, en centros públicos o colaboradores en régimen abierto, intentando su inclusión en el circuito de protección general como primer objetivo del proceso de integración social del menor. La LODYLE expresamente señala que se considera regular, a todos los efectos, la residencia de los menores que sean tutelados por una Administración pública. Algunas organizaciones, en aras del beneficio del menor, han ido más allá del acogimiento institucional, intentando experiencias de acogimiento familiar gestionadas por la propia entidad y supervisadas desde el ámbito público (Moya 2002: 111).

La heterogeneidad y diversidad de las asociaciones así como su teórica independencia de la Administración facilita la complementariedad en la gestiones de servicios y prestaciones, por ejemplo, en el caso de sujetos en situación irregular que temen recurrir al ente público. Ahora bien, en la mayoría de casos nos encontramos ante acciones específicas, circunscritas a programas concretos y con poca coordinación, especialmente horizontal, en el propio ámbito local, que no siempre produce los resultados deseados.

Junto a la gestión de servicios y prestaciones, las organizaciones y asociaciones han realizado una segunda función de vital importancia para la normalización del fenómeno migratorio, en concreto de las circunstancias que le rodean, me refiero a la de sensibilización. De distintas formas en las diversas Comunidades Autónomas y con marcadas diferencias en los municipios con mayor presencia de personas inmigradas, la labor de sensibilización y denuncia llevada a cabo por las organizaciones no puede obviarse. Dentro de la heterogeneidad de las actividades desarrolladas una buena parte de las mismas han estado orientadas a la sociedad receptora, con campañas para fomentar actitudes más igualitarias, respecto a la inmigración y la diversidad cultural; con la denuncia de los aspectos más negativos de la situación de los inmigrantes y la exigencia de cambios en la política pública, etc. Este tipo de acciones, en mi opinión, se sitúan en la línea de la corresponsabilidad (pública y privada) en el proceso de integración y son una vía para coimPLICAR a la sociedad civil, extranjera o autóctona, en el mismo.

Entre las principales críticas que ha recibido la actividad de gestión de servicios y prestaciones realizada por las entidades del Tercer Sector se sitúa la relativa a la dependencia de los fondos públicos, es decir, a la necesaria interrelación funcional con la Administración. Ciertamente si las subvenciones públicas constituyen una parte importante de los ingresos de las organizaciones de acción social, no es de extrañar que en éstas se observe una clara tendencia a la profesionalización o, más concretamente, a la "mercantilización" adecuando sus actividades a

los campos de acción que quedan dentro del presupuesto público. La Administración, por tanto, impulsa en buena medida las actividades realizadas por los entes privados, condicionando los resultados tanto en los aspectos de prestación de servicios como en la gerencia y la gestión.

Es en este punto donde se incurre en una de las cuestiones más relevantes a tener en cuenta en la intervención del Tercer Sector dentro de la gestión de servicios y prestaciones: el ámbito privado sólo debe colaborar, participar y complementar al público, pero nunca ser un sustitutivo de éste. En el marco constitucional del Estado social y democrático de Derecho, la Administración, en todos sus niveles, debe asumir la cobertura institucional de los servicios y prestaciones vinculadas con los derechos fundamentales, entre ellos especialmente los sociales, teniendo en cuenta, en general y muy en concreto en el caso de la inmigración, su conexión directa con la integración<sup>34</sup>.

## 5. RECAPITULANDO: LA INTEGRACIÓN *SINE QUA NON*

De lo dicho hasta aquí se desprende la evidencia de que una política de inmigración multidimensional que pretenda abarcar en toda su complejidad el fenómeno migratorio no sólo no puede obviar la integración sino que tiene que convertirla en un objetivo primordial. Ésta es, sin duda, la premisa indispensable, imprescindible, *sine qua non*, de una verdadera política migratoria de cualquier Estado. Además dicha integración no puede pensarse de forma casi exclusiva para las personas que van quedarse en el país, para la denominada inmigración de asentamiento, sino que debe contemplar un estatuto jurídico pleno y programar líneas de actuación, públicas y privadas, tanto para los inmigrantes permanentes cuanto para los recién llegados. Ciertamente, como recuerda Izquierdo (2003, 42) las primeras experiencias en el país de acogida adquieren un alto valor en la predisposición a la integración. La no negación como sujeto jurídico, con la reconducción a la categoría de "trabajador" o "irregular", es un aspecto a repensar en esta admisión inicial que tienda a la integración. Dicho de otro modo, la configuración de un estatuto jurídico respetuoso con los derechos humanos, si se quiere paulatinamente ampliable ( en el caso de los derechos políticos) hasta el pleno reconocimiento y garantía de los derechos y libertades fundamentales, en un Estado social y democrático de Derecho, es una obligación ineludible y un camino seguro (no suficiente) de integración.

<sup>34</sup> Cfr. Añón (2000 y 2005).

Los derechos civiles de modo incuestionable y también los sociales, a pesar de las críticas que como veíamos se han vertido al respecto, son inseparables de la integración. El condicionamiento a la situación administrativa para el ejercicio y pleno disfrute de los derechos sociales de los inmigrantes además de inconstitucional (como ya se dijo con la primera ley de extranjería española) y, por tanto, jurídicamente inadmisibles, es un anclaje insalvable para la bidireccionalidad del proceso integrador.

Incluso en los supuestos más controvertidos como el del reconocimiento del derecho al voto, comenzando por las elecciones municipales, las experiencias ya existentes al respecto, en países europeos de mayor tradición migratoria que la nuestra, animan a la igualdad jurídica. Con la evidencia de que los Estados que han optado por conceder el sufragio municipal a los residentes extranjeros, no han sufrido ninguna desestabilización en la política local<sup>35</sup>, sino que han permitido que emergieran élites ciudadanas incluso, como señala Wihtol de Wenden (2003: 257), en un cantidad más significativa que en el modelo meritocrático, no parece que las críticas al mismo puedan seguir manteniéndose. Más bien al contrario, como ya mantuvo la COM (2003) 336 “desde el punto de vista de la integración, es obvio que el derecho de voto local no debería derivarse de la nacionalidad sino de la residencia permanente”.

Otro de los escollos difíciles de salvar en la gestión de la inmigración en España es el de la distribución de las competencias administrativas. Es más que obvia la necesidad de propiciar un lugar de encuentro de las distintas administraciones con facultades competenciales en materia migratoria, aprovechando la existencia del Consejo Superior de Política de Inmigración y replanteando su actual funcionamiento con una mayor presencia de las Comunidades Autónomas y las corporaciones municipales. Éste no puede seguir siendo un mero órgano de intercambio de información, desde la perspectiva jurídica no debe limitar su supuesto de hecho a la integración social de los inmigrantes y a la formulación genérica de las líneas principales de la política de integración, además debe intervenir en la situación administrativa de dichos inmigrantes (Montilla, 2006:365).

El argumento fundamental en este punto es el de activar la efectiva colaboración entre las distintas administraciones implicadas teniendo presente que la división funcional tajante no es posible, ni en modo alguno sería recomendable. Aunando los medios materiales y personales, coordinando las iniciativas y programas en los diferentes escalones de la Administración pueden optimizarse los resultados. En cambio, la actuación aislada seguida hasta el momento puede conllevar el fracaso de medidas que propiciarían la eficacia y la efectividad del conjunto de la política migratoria y, en concreto, de la integración. Así por ejemplo, en los últi-

<sup>35</sup> Entre ellos Dinamarca, Irlanda, Holanda, Suecia, Finlandia y Bélgica.

mos años desde la Administración central se ha rechazado sistemáticamente cualquier forma de participación en el ámbito del régimen jurídico de los inmigrantes, a pesar de que éste tiene una clara incidencia en las prestaciones sociales de competencia autonómica. Sin duda, existe la posibilidad de buscar alternativas a esta forma de actuación poco acorde al modelo descentralizado, aunque para ello sería necesaria lo que Montilla (2006:367) denomina una “cultura de la colaboración” aparentemente inexistente.

De todos modos, no puede olvidarse en este ámbito competencial el importante precedente establecido por el Estatuto Catalán en relación a la gestión autonómica de la política migratoria. La reforma estatutaria abre, en mi opinión, la vía para desarrollar políticas públicas en el ámbito de la inmigración, y en concreto respecto a la integración en todas sus dimensiones, incluidas aquellas que están vinculadas a competencias estatales, que hasta ahora sólo habían sido apuntadas.

En la misma medida que las competencias no pueden quedar encerradas en el ámbito estatal sino que deben abrirse al autonómico, éste ha de implicar y propiciar la intervención de los municipios. El objetivo sería combatir la situación asimétrica en virtud de la cual la Administración local es la más cercana al inmigrante, por tanto, aquella a la que éste como sujeto administrado exigirá actuaciones rápidas y concretas, y en cambio es la que dispone de menores medios para la intervención y la pronta actuación.

La implicación del ámbito privado, junto al público, en concreto del Tercer Sector, es también una exigencia en la aplicación y ejecución de las políticas de inmigración favorables a la integración. El actual esquema de sustitución y asunción de una responsabilidad de índole básicamente pública, debería ser sustituido por la participación del Tercer Sector desde una triple perspectiva: orgánica, procedimental y funcional, con concreción de los ámbitos y prestaciones que se van a asumir (Aguado i Cudolà, 2004: 42). Es decir, la canalización de los esfuerzos de la sociedad civil y su coordinación con los públicos exige más que la mera “privatización”, por medio del acceso a subvenciones públicas de libre concurrencia, de la gestión de los recursos públicos y las prestaciones sociales previstas para la integración de los inmigrantes. El núcleo de la cuestión reside en favorecer la participación en los órganos de consulta y representación, así como en procedimientos tanto de aprobación de disposiciones reglamentarias cuanto propiamente administrativos, y la gestión de servicios y prestaciones en coordinación con el ámbito público para aprovechar al máximo los esfuerzos de la sociedad civil.

Todo ello, sin perder de vista un fenómeno creciente al que no hemos aludido: la participación de entidades empresariales y con ánimo de lucro en el ámbito de la inmigración a través de sus obras sociales, con programas muy cercanos a

los públicos y con financiación que suele afectar a las entidades del Tercer Sector. Los resultados de estas iniciativas dependen, así mismo, de la coordinación, cooperación y colaboración de las instancias implicadas sin olvidar, como a veces ocurre, a los propios inmigrantes como sujetos activos.

Precisamente el éxito de ese gran reto que llamamos proceso de integración reside en tener la capacidad de encontrar instrumentos y medidas, en la línea propuesta a lo largo de este trabajo y dentro de los tres ejes de acción señalados, para favorecer la normalización en el ámbito público sin propiciar la asimilación ni el inmovilismo, y beneficiar la inclusión e inserción sin anular las diferencias.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguado I Cudolá, V. (2004), “Ámbito competencial de los poderes públicos y participación del Tercer Sector en la integración social de los inmigrantes”, *Inmigración, Sociedad y Estado. Una cuestión abierta*, VV. AA., Junta de Andalucía, págs. 9- 42.
- Aja, E. (2002), “Veinte años de doctrina del Tribunal Constitucional sobre los derechos de los inmigrantes”, *La democracia constitucional. Estudios en homenaje al profesor Rubio Llorente*, Congreso, Madrid, págs. 439-457.
- Aja, E. y Díez, L. (2005), *La regulación de la inmigración en Europa*, Obra Social de la Fundación “La Caixa”, Colección Estudios Sociales, nº 17, Barcelona.
- Aja, E. et al. (2006, en prensa), *Comunidades Autónomas e Inmigración*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- Añón, M. J. (2000), “Derechos sociales: el test de la inclusión”, *Trabajo, derechos sociales y globalización. Algunos retos para el siglo XXI*, A. Antón (coord.), Talasa, Madrid, págs. 148-191.
- Añón, M. J. (2005), “Extranjeros inmigrantes, derechos sociales e integración social”, *Derechos Ciudadanos*, nº 0, págs. 9-20.
- Aparicio, R. y Tornos, A. (2002), *El Estado de bienestar y la inmigración en España*, IMSERSO, Madrid.
- Aragón, M. (2001), “¿Es constitucional la nueva ley de extranjería?”, *Claves de Razón Práctica*, nº 112, págs. 11-17.
- Arango, J. (2004), “La inmigración en España a comienzos del siglo XXI”, *Informe sobre la situación demográfica en España*, J. Leal Maldonado (coord.), Fundación Abril Martorell, Madrid, págs. 161-186.
- Aubarell, G. y Zapata, R. (eds.) (2004), *Inmigración y procesos de cambio. Europa y el Mediterráneo en el contexto global*, Icaria. Antrazyt. IEMed, Barcelona.

- Bonino, C., et al (2003), *Los planes de las Comunidades Autónomas. para la integración social de las personas inmigrantes*, Confederación Sindical de CC. OO., Fundación 1º de Mayo, Madrid.
- Calduch Gargallo, M. (2003), “La asistencia jurídica gratuita al extranjero”, *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, nº. 4, págs. 65-92.
- Consorci de Recursos i Documentació Per A L'autonomia Personal (2000), *Dictamen jurídic sobre la incidència en l'administració local de la llei orgànica 4/2000 sobre els drets i les llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social. Estudi jurídic sobre la posició dels estrangers en relació amb els ajuntaments, especialment pel que fa a l'exercici del dret de participació en el govern local*, Barcelona.
- Defensor del pueblo (2005), *Informe sobre asistencia jurídica a los extranjeros en España*, Madrid, www.defensordelpueblo.es.
- De Lucas, J. (2001) “Una oportunidad perdida para la política de inmigración. La contrarreforma de la ley 8/2000 en España”, *Inmigrantes. Una aproximación jurídica a sus derechos*, J. de Lucas et al., Germania, Valencia, págs. 33-56
- De Lucas, J. (2003 a), “El objetivo de la integración en las políticas de inmigración”. *Inmigración y Derecho*. Consejo General del Poder Judicial, Estudios de Derecho Judicial, Madrid, págs. 129-141.
- De Lucas, J. (2003 b), *Globalización e identidades. Claves políticas y jurídicas*, Icaria. Antrazyt, Barcelona.
- De Lucas, J. (2004), “Ciudadanía: la jaula de hierro para la integración de los inmigrantes”, *Inmigración y procesos de cambio. Europa y el Mediterráneo en el contexto global*, G. Aubarell y R. Zapata (eds.), Icaria. Antrazyt. IEMed, Barcelona, págs. 215-236.
- De Lucas, J., (2006), “La integración de los inmigrantes: la integración política, condición del modelo de integración”, *La integración de los inmigrantes*, CEC, Madrid, págs. 11-43.
- De Lucas, J. Et al. (2006), *Los derechos de participación como elemento de integración de los inmigrantes*, Fundación BBVA, Madrid.
- García Añón, J. (2003), “Inmigración y derechos de ciudadanía: la integración de los inmigrantes en las políticas públicas locales y autonómicas”, *Perspectivas de la inmigración en España. Una aproximación desde el territorio*, G. Aubarell (dir), Icaria. Antrazyt, Barcelona, págs. 349-392.
- García Añón, J. (2004), “Políticas migratorias en la Unión Europea”, *Globalización, migración y derechos humanos*, Programa andino de Derecho Humanos, Ediciones Abya-Yala, Quito, págs. 61-82.
- Giró, A. (dir.) (2006), *Immigració i premsa escrita. L'opinió dels diaris sobre la immigració i la cobertura informativa de conflictes que hi tenen relació*, Observatori sobre la Cobertura Informativa de Conflictes, CD, Fundació Jaume Bofí, Barcelona.

- Izquierdo, A. (1996), *La inmigración inesperada*, Trotta, Madrid.
- Izquierdo, A. (2003), "La inmigración en Europa: flujos, tendencias y política", *Inmigración: mercado de trabajo y protección social en España*, A. Izquierdo (dir.), CES, Madrid, págs. 11-43.
- Izquierdo, A. (2004), "Los preferidos frente a los extranjeros permanentes: la inmigración marroquí en los inicios del siglo XXI", *Atlas de la inmigración marroquí en España*, B. López y M. Berriane (dir.), UAM Ediciones, Madrid, págs. 112-115.
- Izquierdo, A. y López de Lera, D. (2003), "La huella demográfica de la población extranjera", *Sistema*, nº 175-176, Págs. 181-200.
- Mezzadra, S. (2005), *Derecho de fuga. Migraciones, ciudadanía y globalización*, Traficantes de sueños, Madrid.
- Mir I Bagó J. (2001), "Municipios e Inmigración. Los ayuntamientos ante la nueva ley de extranjería: participación política y derechos sociales", *Anuario del Gobierno Local 2001. Configuración jurídica de la autonomía local, Municipio y transformaciones sociales, Urbanismo e Inmigración*, T. Font i Llovet (dir.), Marcial Pons, Madrid, págs.145-177.
- Montilla Martos, J. A. (2006), "Inmigración y Comunidades Autónomas", *Veinte años de inmigración en España. Perspectiva jurídica y sociológica*. E. Aja y J. Arango (eds.), Fundación CIDOB, Barcelona, págs.339-367.
- Moya, D. (2002), "La intervención sobre los menores inmigrantes desamparados en Cataluña. Reflexiones desde la Constitución". *Migraciones*, nº 12, págs. 103-139.
- Molleví Bortoló, J. (2002), "Los servicios sociales de atención a los ancianos y el voluntariado", *Los servicios sociales de atención a la tercera edad. El caso de Cataluña*, J. Tornos Mas (ed.), Tirant lo Blanch, Valencia, págs. 481-489.
- Navarro, P. A. (2004), "La reforma de la ley de extranjería y los derechos y libertades de los extranjeros. El recurso de inconstitucionalidad frente a la LO 14/2003", *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, nº 5, págs. 103-109.
- Noya Miranda, J. (2003), "Inmigración, mercado de trabajo y Estado de Bienestar. Debate científico-político y comparación internacional", *Inmigración: mercado de trabajo y protección social en España*, A. Izquierdo (dir.), CES, Madrid, págs 45-98.
- Pajares, M.(2006), "Las políticas locales en el ámbito de la inmigración", *Veinte años de inmigración en España. Perspectiva jurídica y sociológica*. E. Aja y J. Arango (eds.)(2006), Fundación CIDOB, Barcelona, págs. 369-393.
- Presno, M. A. (2004), "La participación política como forma de integración", *Extranjería e Inmigración: aspectos jurídicos y socioeconómicos*, M. A. Presno (coord.), Tirant lo Blanch, Valencia, págs. 19-42.
- Rivero Hernández, F. (2000), *El interés del menor*, Dykinson, Madrid.
- Rodríguez Cabrero, C. (2003), "Protección social de los inmigrantes extranjeros", *Inmigración: mercado de trabajo y protección social en España*, A. Izquierdo (dir.), CES, Madrid, págs 249-300.
- Roig, E. (2002), "Autonomía e inmigración: competencias y participación de las comunidades autónomas y los entes locales en materia de inmigración", *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, nº 14, págs. 199-238.
- Sánchez Jiménez, M. A. (coord.) (2005), *Derecho de extranjería. Un análisis legal y jurisprudencial del régimen jurídico del extranjero en España*, DM Librero-Editor, Murcia.
- Santolaya, P. (2004), *El derecho a la vida familiar de los extranjeros en España*, Institut de Dret Públic-Tirant lo Blanch, Valencia.
- Sartori, G. (2001), *La sociedad multiétnica. Pluralismo, Multiculturalismo y Extranjeros*, Taurus, Madrid.
- Sassen, S. (2001), *¿Perdiendo el control?. La soberanía en la era de la globalización*, Bellaterra, Barcelona.
- Sassen, S. (2003), *Contra geografías de la globalización. Género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos*, Traficantes de sueños, Madrid.
- Solé, C. et al. (2002), "El concepto de integración desde la sociología de las migraciones", *Migraciones*, nº 12, págs. 9-41.
- Solanes, A. (2001), "Sujetos al margen del ordenamiento jurídico: inmigrantes sin papeles", *Inmigrantes. Una aproximación jurídica a sus derechos*, J. de Lucas et al., Germania, Valencia, págs. 57-90.
- Solanes, A., (2003), "La irregularidad que <genera> la ley de extranjería. Un factor a tener en cuenta en una futura reforma", *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, nº 4, págs. 125-139.
- Solanes, A. (2004), "Las políticas holísticas de integración de los inmigrantes: su dimensión jurídica", *Actas del IV Congreso sobre la Inmigración en España*, Girona.
- Solanes, A. (2005), "La política de inmigración en la Unión Europea desde tres claves", *Arbor*, CLXXXI, 713, págs. 81-100.
- Solanes, A. y Cardona, M. B. (2005), *Protección de datos personales y derechos de los extranjeros inmigrantes*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- Subirats y Humet J. (ed.) (2002), *Gobierno local y educación. La importancia del territorio y la comunidad en el papel de la escuela*, Ariel, Barcelona.
- Villaverde, I., "El régimen jurídico-constitucional de la detención e internamiento de los extranjeros con ocasión de su expulsión del Estado", *Extranjería e Inmigración: aspectos jurídicos y socioeconómicos*, M. A. Presno (coord.), Tirant lo Blanch, Valencia, págs. 147-197.
- Wihtol de Wenden, C. (2000), *¿Hay que abrir las fronteras?*, Bellaterra, Barcelona.

- Wihtol de Wenden, C. (2003) "Pour le droit de vote des immigrés aux élections municipales", *Immigració i poders locals. Ciutats i Persones*, J. Guillot, (dir.), Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona, págs. 251-258.
- Zapata, R. (2001) *Ciudadanía, democracia y pluralismo cultural: hacia un nuevo contrato social*, Anthropos, Barcelona.
- Zapata, R., (2004) *¿Existe una cultura de acomodación en España?. Inmigración y procesos de cambio en España a partir del 2000*, CIDOB Edicions, Barcelona.
- Zapata, R. (2005), "Inmigración y participación política: asociacionismo, derechos políticos y comportamiento discursivo de los partidos políticos", *Immigració i Participació: per l'accés a la plena ciutadania. Jornades de reflexió*, VV. AA., CC. OO. y Generalitat de Catalunya, Barcelona, págs. 29-69.

Francisco Javier Moreno Fuentes  
 Ana Arriba González de Durana  
 Luís Moreno Fernández  
*Investigadores, Unidad de Políticas Comparadas (CSIC)*

INMIGRACIÓN, DIVERSIDAD  
 Y PROTECCIÓN SOCIAL EN ESPAÑA

**F** **Francisco Javier Moreno Fuentes** es Doctor en Ciencias Políticas por la UAM, Licenciado en Sociología por la UCM, Master en Ciencias Sociales por el Instituto Juan March, y MSc en *Social Policy and Planning* por la LSE. Fue profesor asociado en el *Departament de Sociologia i Anàlisi de les Organitzacions* de la *Universitat de Barcelona*, investigador postdoctoral Marie Curie en el *Institut d'Etudes Politiques de Paris*, e investigador posdoctoral I3P en la Unidad de Políticas Comparadas (UPC) del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), donde actualmente es Científico Titular. Sus principales áreas de interés giran en torno al análisis de políticas públicas en perspectiva europea comparada, con especial énfasis en el estudio de los regímenes del bienestar y su reforma, las políticas de inmigración y las políticas urbanas.

**Ana Arriba González de Durana** es Doctora en Sociología por la UAM y Licenciada en Sociología por la Universidad de Deusto. Ha sido profesora de los departamentos de Sociología y Comunicación de la Universidad de Salamanca y Sociología IV de la UCM. Ha formado parte de los grupos de expertos encargados de la elaboración de los Planes Regionales para la Inclusión Social y la Inmigración de la Comunidad de Madrid. En la actualidad es investigadora posdoctoral I3P en la UPC del CSIC. Sus principales áreas de investigación son el análisis comparativo de las políticas sociales y las reformas del bienestar en Europa, con especial