

Este documento está publicado en:

Gómez Fernández, I. (2007). Las normas y políticas de los entes locales en materia de inmigración. *La inmigración en España en 2006. Anuario de inmigración y políticas de inmigración en España (edición 2007)*, pp. 128-147

<https://bit.ly/2PDGub0>



© Instituciones editoras (2007)

© Para cada uno de los trabajos (2007)  
[su autor]

## Itziar Gómez Fernández

Profesora Titular de Derecho Constitucional de  
la Universidad Carlos III de Madrid

# LAS NORMAS Y POLÍTICAS DE LOS ENTES LOCALES EN MATERIA DE INMIGRACIÓN\*

1. Una aproximación general a la cuestión de la inmigración en los entes locales.
2. Un cuadro (impresionista) de la geografía local de la inmigración.
3. Competencias asumidas por los municipios en materia de integración social de los inmigrantes y políticas desarrolladas al efecto.
  - Prestación de servicios sociales.
  - Acogida.
  - Infancia y juventud.
  - Salud.
  - Educación.
  - Acceso a la vivienda.
  - Empleo.
  - Participación.
  - Mediación y sensibilización.
  - Convivencia ciudadana y ritos funerarios.
  - Las funciones de los ayuntamientos relacionadas con el régimen de entrada y residencia y con el estatuto jurídico del extranjero.
4. Las fórmulas de cooperación entre los entes locales y el resto de administraciones en el ejercicio de sus competencias en materia de integración social del inmigrante.
  - El Consejo Superior de Política de Inmigración.
  - El Foro para la integración social de los inmigrantes.
  - El Fondo de apoyo a la acogida y la integración de inmigrantes así como el refuerzo educativo de los mismos.
  - Los convenios de cooperación.
  - El régimen estatal de subvenciones a los entes locales.
5. Las instituciones municipales que desarrollan las políticas de integración social de las personas inmigrantes.
6. Las redes de ciudades europeas por la integración de los inmigrantes.

\* La elaboración de este informe no hubiera sido posible sin la inestimable colaboración de Natalia Caicedo y Ricard Gracia –investigadores de la Universidad de Barcelona– que se han encargado de realizar la búsqueda de materiales relativa a los entes locales catalanes, y de Etienne Taraud que ha extraído y sistematizado los datos estadísticos que se presentan.

## **1. UNA APROXIMACIÓN GENERAL A LA CUESTIÓN DE LA INMIGRACIÓN EN LOS ENTES LOCALES**

Como se pone de manifiesto a lo largo de las páginas de este anuario, todas las administraciones públicas –comunitaria europea, central, autonómica y local– tienen un alto grado de responsabilidad en el desarrollo de políticas que favorezcan una buena gestión del fenómeno migratorio. De entre esas administraciones la comunitaria y la estatal han de prestar una especial atención a la dimensión relativa al control de fronteras, mientras que, en lo que hace a la integración social de las personas de origen extranjero en la sociedad de acogida, son los órdenes autonómico<sup>1</sup> y local los que gozan de un campo de actuación más amplio, y ello por dos razones: a) ser las administraciones más cercanas al ciudadano, y por tanto las principales prestadoras de servicios públicos; y b) ostentar, en virtud del reparto competencial al que haremos posterior referencia, la titularidad de una serie de competencias vinculadas al desarrollo de políticas propias del estado del bienestar y del disfrute por tanto de ciertos derechos sociales que resultan fundamentales para lograr una adecuada integración del inmigrante en las comunidades de acogida, la

---

<sup>1</sup> A esta cuestión hace referencia, dentro de este mismo anuario, los trabajos de J. A. Montilla y J. L. Rodríguez y de Camino Vidal, a los cuales nos remitimos.

primera de las cuales es la comunidad local. Así pues, a la hora de analizar las actuaciones de los entes locales en relación con la gestión del fenómeno migratorio, será preciso centrarse en la perspectiva de la integración social de las personas inmigrantes.

El compromiso de las instituciones locales en este ámbito surge en España a mediados de los años noventa, y se generaliza a partir del año 2000,<sup>2</sup> pero su estudio adolece de un problema de entrada: la *ausencia de datos sistematizados nacionales* que nos permitan realizar un diagnóstico y análisis global de la situación de los entes locales en relación con el fenómeno migratorio, o de la progresión y alcance de sus políticas en materia de integración social de las personas inmigrantes. Esto no significa, ni mucho menos, que no existan estudios sobre el fenómeno migratorio en el ámbito local. Tales estudios existen y son abundantes fundamentalmente desde la perspectiva del análisis sociológico, pero en los mismos no se suele referir la dimensión jurídica y, normalmente, centran el trabajo en una o más localidades o zonas geográficas determinadas, pero no ofrecen una visión del fenómeno válida para todo el territorio nacional. Semejante trabajo de sistematización de una información existente, pero no siempre fácilmente accesible, está por hacer y en este texto se ofrece apenas una aproximación de los ejes en torno a los cuales sería adecuado realizarlo, sobre todo si la perspectiva de aproximación es una perspectiva prioritariamente jurídica. No se pretende ahora, por tanto, analizar de forma exhaustiva las políticas vinculadas al fenómeno de la integración de los inmigrantes desarrolladas en todos los entes locales de España durante el último año 2006, sino ofrecer algunos datos puntuales, casi ejemplificativos, que permitan comprender el sentido y vislumbrar el contenido de esos grandes ejes a los que se hacía referencia previamente. Además algunas referencias exceden el ámbito temporal marcado por el anuario, pero el recurso a las mismas es necesario en la medida en que las políticas y acciones vinculadas a este fenómeno abarcan, por lo general, períodos superiores al anual.

<sup>2</sup> Véase M. Pajares. "las políticas locales en el ámbito de la inmigración". En: E. Aja y J. Arango. *Veinte años de inmigración en España. Perspectivas jurídica y sociológica (1985-2004)*. Barcelona: Fundació CIDOB, 2006. P. 369-393, ene especial la p. 370.

En relación con los "sujetos" de este análisis, se hará referencia a los entes locales en general, incluyéndose por tanto las provincias, cabildos y consejos insulares, municipios y entes supramunicipales, como las comarcas o las mancomunidades de municipios. No obstante, la atención se centra preferentemente en el ámbito municipal y, dentro del mismo, se han seleccionado –por motivos estrictamente pragmáticos y para limitar de algún modo la investigación– aquellos municipios que, con más de 20.000 habitantes inscritos en su padrón, tienen una población relativa inmigrante superior al 10%. Junto a los entes municipales citados, se hace referencia también a la especial situación de Ceuta y Melilla, ciudades autónomas cuya naturaleza jurídica les sitúa a medio camino entre las comunidades autónomas y los municipios, pero que presentan una serie de particularidades, debidas a su situación geográfica, a las que parece interesante referirse.

## 2. UN CUADRO (IMPRESIONISTA) DE LA GEOGRAFÍA LOCAL DE LA INMIGRACIÓN

Los datos que se ofrecen a continuación, y que pretenden proporcionar una visión de cómo se distribuyen los inmigrantes entre los pueblos y ciudades españolas, no pueden conformar más que una imagen difuminada e imprecisa de la situación real, esencialmente porque las cifras de población que sirven para realizar el diagnóstico proceden del padrón, registro sospechoso de albergar fallos notables y de sobreestimar las cifras de población, pero que, en cualquier caso, es el más fiable de los que disponemos porque puede contener datos tanto de los extranjeros con permiso de trabajo y residencia como de los que no lo tienen.<sup>3</sup> Además, excede al objeto de estas páginas realizar un diagnóstico

<sup>3</sup> Así todas las cifras aportadas dejarían fuera a los extranjeros no empadronados. Esta falta de inscripción en el padrón se puede deber a muchos motivos (irregularidad asociada a la ignorancia o al temor, temporalidad o estacionalidad de la estancia, etc.) En relación con los extranjeros procedentes de países desarrollados que vienen a nuestro país a pasar tan solo unos meses al año, resulta de interés destacar que en el artículo 19 de la Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local de las islas Baleares, se prevé la creación de un "Registro de la población estacional", en los siguientes términos: "Los Municipios pueden organizar un registro donde se inscriba voluntariamente la población estacional regular o la población vinculada al Municipio por estancias periódicas y por la titularidad de una vivienda, al objeto de hacerle llegar información y ofrecerle el trámite de audiencia en relación con los asuntos que puedan afectarla".

exhaustivo de la distribución de los inmigrantes por nuestra geografía local, con lo cual las observaciones que se realizan son de índole general, pretendiendo ofrecer apenas algunos datos que conduzcan a la reflexión.

Según los datos del Padrón a 1 de enero de 2006 en España están empadronados 4.144.166 extranjeros, lo que sobre el total de la población (44.708.964 de habitantes) supone un 9,3% de los residentes, que se reparte irregularmente por casi todo el territorio nacional, es decir, a lo largo y ancho de buena parte –no todos– de sus 8.110 municipios.

La primera observación se refiere al hecho de que el principal destino de los inmigrantes son las ciudades –si estimamos por tales los núcleos habitacionales de más de 10.000 habitantes–.<sup>4</sup> Tan solo el 14,9% de los inmigrantes viven en localidades de menos de 10.000 habitantes (10,5% extracomunitarios y 4,4% comunitarios), frente al 22,6% de la población autóctona que habita en este tipo de poblaciones. Por su parte el 42,9% de la población extranjera se sitúa en ciudades que superan los 100.000 habitantes, haciendo lo mismo un 39,8% de los nacionales españoles. Así pues, si comparamos ambos datos podemos decir que la población extranjera tiende a concentrarse mayoritariamente en grandes núcleos urbanos –tendencia ligeramente superior a la de la población nacional–, mientras que su orientación hacia los pequeños núcleos rurales es inferior a la de la población autóctona en casi ocho puntos porcentuales.

La segunda observación se refiere al hecho de que un porcentaje relativamente bajo de municipios concentran un porcentaje muy alto de la población inmigrante, lo que significa que los inmigrantes tienen tendencia a concentrarse en los mismos núcleos de población. Esta observa-

<sup>4</sup> La razón es que normalmente las ciudades ofrecen mayores posibilidades al inmigrante para desarrollar su "proyecto migratorio". El acceso al trabajo, a servicios públicos como la educación, la salud u otros servicios de asistencia social, y la existencia en las ciudades de redes de inmigrantes anteriores, procedentes del mismo país, la misma ciudad incluso, o incluso la misma familia, son razones que avalan la elección del inmigrante por el medio urbano a la hora de asentarse en los países a los que llega. En este sentido véase el trabajo de N. Carrera i Comes, "The experience of the Municipality of Barcelona regarding immigration and diversity", ponencia presentada en el encuentro celebrado en Bolonia (4 y 5 de marzo de 2004) bajo el título *Immigration and living together in the European cities*.

ción se deduce de los siguientes datos. Solo el 14,9% de los municipios españoles (en cifras absolutas 1.211) posee un porcentaje de población inmigrante que iguala o supera el 10% de sus habitantes, es decir que se colocan por encima de la media nacional. De todos esos municipios 140 superan además los 20.000 habitantes. Pues bien, en estos 140 municipios con más de 20.000 habitantes y más del 10% de población inmigrante, que suponen apenas un 1,7% de los municipios españoles, se concentra más de la mitad de la población inmigrante total, exactamente un 55,1% (2.281.720 inmigrantes en cifras absolutas).

### **LOS INMIGRANTES TIENEN TENDENCIA A CONCENTRARSE EN LOS MISMOS NÚCLEOS DE POBLACIÓN. SOLO EL 14,9% DE LOS MUNICIPIOS ESPAÑOLES POSEE UN PORCENTAJE DE POBLACIÓN INMIGRANTE QUE IGUALA O SUPERA EL 10% DE SUS HABITANTES**

En tercer lugar, y si analizamos las localidades en las cuales la población autóctona está en igualdad o en inferioridad numérica respecto a la población extranjera, también obtenemos datos interesantes. Existen 21 pueblos o ciudades (15 alicantinas) con el 50% o más de población extranjera, tres de entre ellas (situadas también en Alicante) cuentan con más de 10.000 habitantes y otras tres (también alicantinas) con más de 20.000 (véase el cuadro 1). Dicho de otro modo, hay pocas localidades con estos altísimos porcentajes de extranjeros (el 0,2% de los municipios españoles), pero esas localidades, paradójicamente si recordamos la primera de las observaciones realizadas, están situadas mayoritariamente en la horquilla de las pequeñas poblaciones (menos de 10.000 habitantes). Si analizamos con detalle los datos relativos a los extranjeros presentes en estos pueblos y ciudades percibiremos que un altísimo porcentaje de los mismos son ciudadanos comunitarios, lo que nos lleva a la conclusión inmediata de que en todos ellos, salvo en los dos que no se sitúan en la costa mediterránea (Torre del Burgo –Guadalajara– y Armenteros –Salamanca–), los extranjeros residentes son principalmente ciudadanos comunitarios que están

pasando en estos pueblos y ciudades su retiro. En sentido contrario puede alegarse que los inmigrantes económicos no superan, salvo en las dos localidades arriba citadas, el 50% de la población en ninguna localidad española. En cualquier caso, y a pesar de la atención prestada aquí a este fenómeno, no debe perderse de vista que, a pesar de los altos porcentajes de población extranjera presente en cada una de estas 21 localidades, estas apenas aglutinan al 3,3% de la población extranjera total empadronada en España.

Por último, cabe decir que las 10 ciudades con mayor número de extranjeros (en cifras absolutas) se recogen en el

cuadro 2. Las mismas congregan a más de la cuarta parte de los extranjeros presentes en nuestro país –exactamente el 26,5% (3,8% comunitarios y 22,7% extracomunitarios)–, situándose ocho de ellas en la costa mediterránea y siendo ocho de las mismas capitales de provincia.

### 3. COMPETENCIAS ASUMIDAS POR LOS MUNICIPIOS EN MATERIA DE INTEGRACIÓN SOCIAL DE LOS INMIGRANTES Y POLÍTICAS DESARROLLADAS AL EFECTO

Pese al acuerdo doctrinal y jurisprudencial en torno a la intervención de los entes locales en materia del desarrollo

**CUADRO 1. Localidades con más del 50% de población de origen extranjero**

	POBLACIÓN TOTAL	ESPAÑOLES	ESPAÑOLES SOBRE LA POBLACIÓN TOTAL (%)	EXTRANJEROS	EXTRANJEROS SOBRE LA POBLACIÓN TOTAL (%)	COMUNITARIOS (25)	COMUNITARIOS SOBRE LA POBLACIÓN TOTAL (%)	EXTRA-COMUNITARIOS	EXTRA-COMUNITARIOS SOBRE LA POBLACIÓN TOTAL (%)	COMUNITARIOS EN RELACIÓN CON EL NÚMERO DE EXTRANJEROS (%)
San Fulgencio (Alicante)	9.597	2.501	26,1	7.096	73,9	6.474	67,5	622	6,5	91,2
Rojales (Alicante)	15.987	4.891	30,6	11.096	69,4	9.072	56,7	2.024	12,7	81,8
Bentachel (Alicante)	4.276	1.514	35,4	2.762	64,6	2.377	55,6	385	9,0	86,1
Llber (Alicante)	950	345	36,3	605	63,7	571	60,1	34	3,6	94,4
Teulada (Alicante)	12.745	4.860	38,1	7.885	61,9	6.197	48,6	1.688	13,2	78,6
San Miguel de Salinas (Alicante)	7.104	2.833	39,9	4.271	60,1	3.635	51,2	636	9,0	85,1
Poblets (Alicante)	2.865	1.144	39,9	1.721	60,1	1.381	48,2	340	11,9	80,2
Calpe (Alicante)	26.382	10.621	40,3	15.761	59,7	11.744	44,5	4.017	15,2	74,5
Torre de Burgo (Guadalajara)	139	59	42,4	80	57,6	6	4,3	74	53,2	7,5
Algortfa (Alicante)	2.914	1.240	42,6	1.674	57,4	1.579	54,2	95	3,3	94,3
Aicalali (Alicante)	1.418	607	42,8	811	57,2	745	52,5	66	4,7	91,9
Benijófar (Alicante)	3.541	1.561	44,1	1.980	55,9	1.804	50,9	176	5,0	91,1
Mojácar (Almería)	6.406	2.935	45,8	3.471	54,2	2.749	42,9	722	11,3	79,2
Arboleas (Almería)	3.402	1.573	46,2	1.829	53,8	1.540	45,3	289	8,5	84,2
Alfás del Pi (Alicante)	18.469	8.669	46,9	9.800	53,1	6.218	33,7	3.582	19,4	63,4
Jávea (Alicante)	29.279	13.851	47,3	15.428	52,7	10.936	37,4	4.492	15,3	70,9
Armenteros (Salamanca)	574	272	47,4	302	52,6	0	0,0	302	52,6	0,0
Hondón de los Frailes (Alicante)	1.109	546	49,2	563	50,8	542	48,9	21	1,9	96,3
Benahavis (Málaga)	2.860	1.419	49,6	1.441	50,4	1.147	40,1	294	10,3	79,6
Torreveja (Alicante)	92.034	45.697	49,7	46.337	50,3	22.804	24,8	23.533	25,6	49,2
Bédar (Almería)	824	412	50,0	412	50,0	364	44,2	48	5,8	88,3

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del INE, a 1 de enero de 2006.

**CUADRO 2. Localidades españolas con mayor número absoluto de inmigrantes**

	POBLACIÓN TOTAL	ESPAÑOLES	ESPAÑOLES SOBRE LA POBLACIÓN TOTAL (%)	EXTRANJEROS	EXTRANJEROS SOBRE LA POBLACIÓN TOTAL (%)	COMUNITARIOS (25)	COMUNITARIOS SOBRE LA POBLACIÓN TOTAL (%)	EXTRACOMUNITARIOS	EXTRACOMUNITARIOS SOBRE LA POBLACIÓN TOTAL (%)	COMUNITARIOS EN RELACIÓN CON EL NÚMERO DE EXTRANJEROS (%)
Madrid	3.128.600	2.688.827	85,9	439.773	14,1	43.041	1,4	396.932	12,7	9,8
Barcelona	1.605.602	1.360.614	84,7	244.988	15,3	43.276	2,7	201.712	12,6	17,7
Valencia	805.904	707.966	87,9	97.708	12,1	10.534	1,3	87.174	10,8	10,8
Zaragoza	649.181	593.361	91,4	55.800	8,6	3.606	0,6	52.194	8,0	8,5
Palma de Mallorca	375.048	319.818	85,3	55.230	14,7	14.824	3,9	40.606	10,8	26,5
Murcia	416.986	370.652	88,9	46.344	11,1	3.442	0,8	42.902	10,3	7,4
Torreveja	92.034	45.667	49,7	46.337	50,3	22.804	24,8	23.533	25,6	49,2
Hospitalet de Llobregat	248.150	206.438	83,2	41.712	16,8	1.813	0,7	39.899	16,1	4,3
Alcorcón	322.431	285.015	88,4	37.416	11,6	7.773	2,4	29.643	9,2	20,8
Málaga	560.631	529.908	94,5	30.723	5,5	5.137	0,9	25.586	4,6	16,7

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del INE, a 1 de enero de 2006.

de políticas de integración de inmigrantes, en el ámbito normativo es más complicado identificar las competencias que sustentan tal desarrollo.

La Constitución Española no establece en ningún artículo cuáles serían las competencias que tendrían que asumir los entes locales, misión que sí acometen los artículos 25 a 28 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LBRL), en los cuales no se hace referencia alguna al fenómeno migratorio, aunque sí se establece que los municipios ejercerán competencias en los términos establecidos por la legislación sectorial estatal o autonómica, en diversas materias, de entre las que destacamos, por su vinculación con el tema que nos ocupa: a) abastos, mataderos, ferias, mercados y defensa de usuarios y consumidores; b) protección de la salubridad pública; c) participación en la gestión de la atención primaria de la salud; d) cementerios y servicios funerarios; e) prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social; f) actividades o instalaciones culturales y deportivas, ocupación del tiempo libre y turismo; y g) participación en la programación de la enseñanza y cooperación con la administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros

docentes públicos, intervención en sus órganos de gestión y participación en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria. Junto a la concesión de competencias en sentido estricto, la LBRL se refiere también a las funciones de los ayuntamientos en relación con el padrón de habitantes, cuestión a la que se hace referencia más adelante por la importancia que este registro público tiene en relación con el ejercicio de los derechos de los extranjeros.

Esta legislación básica habrá de ser completada por aquello que haya dispuesto cada Estatuto de Autonomía en materia de competencias asumibles por sus propios entes locales. A este respecto es preciso destacar que el artículo 84.m) del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) aprobado mediante LO 6/2006, de 19 de julio, introduce por primera vez en una norma con rango de ley, "la regulación y la prestación de los servicios de atención a las personas, de los servicios sociales públicos de asistencia primaria y fomento de las políticas de acogida de los inmigrantes" como competencia específica de los entes locales.

Además aquellas comunidades autónomas que hayan aprobado leyes municipales y de régimen local, como es el caso de Navarra, Castilla-La Mancha, Galicia, Castilla y

León, La Rioja, Cataluña, Madrid y Baleares,<sup>5</sup> acudirán también a sus respectivas disposiciones para concretar las competencias de los entes locales en materia de integración social de los inmigrantes. Como cabe deducir de lo establecido en el párrafo anterior, ninguna de las leyes de régimen local de las comunidades citadas se refiere expresamente a la competencia de los entes locales en materia de integración de los inmigrantes, salvo la última, la de las islas Baleares, aprobada en este año 2006 tras el EAC, y que recoge en su artículo 29.aa) la competencia municipal en materia de acogida de los inmigrantes siguiendo literalmente la dicción del Estatuto catalán.

### LA LEY 7/1985 SE REFIERE TAMBIÉN A LAS FUNCIONES DE LOS AYUNTAMIENTOS EN RELACIÓN CON EL PADRÓN DE HABITANTES, CUESTIÓN A LA QUE SE HACE REFERENCIA POR LA IMPORTANCIA QUE ESTE REGISTRO PÚBLICO TIENE EN RELACIÓN CON EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS DE LOS EXTRANJEROS

Tanto el nuevo EAC como la ley municipal y de régimen local de las islas Baleares se refieren, pues, a las competencias de los municipios en materia de fomento de las políticas de acogida de personas inmigrantes. Podría interpretarse que la política de acogida es apenas una parte de las políticas de integración, pues se referiría a una primera fase de las mismas que tendría que ver sobre todo con el primer contacto de la persona de origen extranjero con la sociedad autóctona. No obstante esto no significa que las disposiciones citadas no reconozcan otras actuaciones de los entes locales en relación con la integración social

<sup>5</sup> Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra; Ley 3/1991, de 14 de marzo, de Entidades Locales de Castilla-La Mancha; Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia; Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León; Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración Local de La Rioja; Decreto legislativo 2/2003, de 28 de abril, de aprobación del texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña; Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid; y Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local de las islas Baleares.

de los inmigrantes, sino que tales actuaciones quedarían comprendidas en alguna de las competencias materiales propias de los entes locales reconocidas en los citados artículos 25 a 28 LBRL, en los estatutos de autonomía o en las leyes autonómicas de régimen local.

En lo que se refiere a la legislación específica de extranjería, la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (en adelante LODYLE), apenas se refiere a la actividad que deberán desarrollar los municipios u otros entes locales, más que en referencia a su actuación sobre el Padrón (art. 6), y en alusión a su participación en el Consejo Superior de Política de Inmigración (art. 68).<sup>6</sup>

Por su parte el RD 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la LODYLE (en adelante Reglamento de extranjería), recoge en sus artículos 42, 45 y 46 la intervención de los ayuntamientos en los trámites administrativos precisos para la concesión estatal de los permisos de residencia por reagrupación familiar, y de estancia temporal por arraigo social respectivamente. Además regula en el artículo 159 y siguientes las *oficinas de extranjeros*, que son "las unidades que integran los diferentes servicios de la Administración General del Estado competentes en materia de extranjería e inmigración en el ámbito provincial, al objeto de garantizar la eficacia y coordinación en la actuación administrativa". Estas oficinas, ubicadas en la capital de la provincia en las que se creen, podrán disponer de oficinas delegadas "ubicadas en los distritos de la capital y en los municipios de la provincia, para facilitar las gestiones administrativas de los interesados".

En las páginas que siguen, sobre la base de la legislación citada, de alguna regulación de ámbito local (reglamentos y ordenanzas municipales) y de la normativa sectorial a la que se hará referencia, se realiza un recorrido somero por aquellos ejes temáticos en torno a los cuales los entes locales

<sup>6</sup> El mismo se crea por RD 344/2001, de 4 de abril, modificado por RD 507/2002, de 10 de junio. Esta disposición alude en sus artículos 2, 3 y 5 a la participación de los entes locales en el Consejo.



desarrollan sus competencias en materia de integración social de las personas inmigrantes, en especial los municipios.

No obstante, antes de iniciar esta marcha, es preciso hacer una última referencia inicial. En las primeras fases de implantación en España del fenómeno migratorio buena parte de los ayuntamientos respondieron a las necesidades que este nuevo colectivo les planteaba incorporando al mismo a los servicios generales del municipio. De hecho algunos lo hacen todavía por encontrarse aún en esta primera fase. Pero poco a poco se van desarrollando redes y programas específicos de asistencia y, últimamente, muchos entes locales (ayuntamientos,<sup>7</sup> comarcas<sup>8</sup> y provincias<sup>9</sup>) han desarrollado planes locales o territoriales de inmigración, en un intento de sistematizar y armonizar las medidas que, en muchos casos, ya venían desarrollando en la práctica en relación con la integración de los inmigrantes, y con la finalidad clara de identificar mejor los objetivos de las actuaciones en este ámbito. En general estos planes son instrumentos sin naturaleza normativa (*soft law*) elaborados por los ayuntamientos, normalmente con participación de la ciudadanía a través de distintas fórmulas que, en el marco de los planes autonómicos, establecen los objetivos, líneas prioritarias de actuación y acciones específicas que han de integrar la política municipal en materia de integración social de los inmigrantes.

<sup>7</sup> La Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) posee una base de datos en la que están registrados los municipios de más de 20.000 habitantes que disponen de un plan de integración. Se evita citarlos en este texto por motivos de espacio.

<sup>8</sup> Como ejemplo de los planes territoriales o comarcales se puede citar que, actualmente, se desarrollan en Cataluña planes territoriales en: Alt Camp, Alt Empordà, Alt Penedès, Anoia, Bages, Baix Camp, Baix Ebre, Baix Empordà, Baix Penedès, Berguedà, Conca de Barberà, Garraf, Garrotxa, La Selva, Maresme, Montsià, Osona, Pla de l'Estany, Ribera d'Ebre, Ripollès, Segarra, Solsonès, Tarragonés, Urgell, Vallès Occidental, y Vallès Oriental.

<sup>9</sup> En este último caso es interesante citar el Programa Provincia Abierta que se desarrolla en Valladolid, y que pretende la integración sociolaboral de las personas que llegan a la provincia. Teniendo en cuenta el acentuado sesgo rural de la misma, son objetivos fundamentales del programa que los inmigrantes desarrollen un proyecto de vida en los pueblos de la provincia, con un asentamiento estable y en buena convivencia con la población autóctona, y a su vez que las zonas rurales mantengan su población y se cubran los puestos de trabajo que no se cubren por falta de población. Véase información complementaria en [http://www.diputaciondevalladolid.es/accion\\_social/provincia\\_abierta/index.shtml](http://www.diputaciondevalladolid.es/accion_social/provincia_abierta/index.shtml) (acceso 15.04.07).

<sup>10</sup> En relación con las competencias de los entes locales en materia de seguridad social y servicios sociales véanse los artículos 41 CE, 7 y 53 a 56 de la Ley General de la Seguridad Social (Texto Refundido aprobado por el

## Prestación de servicios sociales

De todas las competencias a las que se ha hecho referencia previa, la que ha adquirido mayor protagonismo en las actuaciones en materia de integración social de los inmigrantes es la que se refiere a la prestación de servicios sociales.<sup>10</sup> En relación con la misma los municipios de más de 20.000 habitantes están obligados a prestar el servicio público a ella vinculado (asistencia social), mientras que los municipios menores se pueden agrupar para hacer frente al mismo en mancomunidades de municipios, o pueden delegar en las diputaciones provinciales o en las comunidades autónomas, según los casos, su efectiva prestación.

Por otro lado los servicios sociales son clasificados en servicios sociales básicos y servicios sociales especializados de cara a garantizar o no el acceso a los mismos a los inmigrantes no empadronados, de manera que estos últimos solo tienen derecho a acceder a los servicios sociales básicos (art. 14 LODYLE). No existen definiciones legales de cuáles sean los servicios sociales básicos o los servicios especializados, pero de una lectura sistemática de la legislación estatal, autonómica y local sobre la materia podría deducirse que son básicos los servicios de información, orientación y asesoramiento técnico,

RD Legislativo 1/1994, de 20 de junio; y el artículo 25.2.k LBRL. Junto a ellos pueden citarse las Leyes Forales 14/1983, de 30 de marzo, de Servicios Sociales de Navarra y 9/1999, de 6 de abril, para una Carta de Derechos Sociales de Navarra; las Leyes 3/1986, de 16 de abril, de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Castilla la Mancha; 9/1987, de 11 de febrero, de Acción Social de las islas Baleares; 4/1987, de 25 de marzo, de ordenación de la acción social de Aragón; 5/1987, de 23 de abril, de Servicios Sociales de Extremadura; 9/1987, de 28 de abril, de Servicios Sociales de las islas Canarias; 2/1988, de 4 de abril, de Servicios Sociales de Andalucía; 18/1988, de 28 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales de Castilla y León; 5/1992, de 27 de mayo, de Acción Social de Cantabria; 4/1993, de 14 de abril, de Servicios Sociales de Galicia; 5/1996, de 18 de octubre, de Servicios Sociales del País Vasco; 5/1997, de 25 de junio, por la que se regula el sistema de servicios sociales en el ámbito de la Comunidad Valenciana; 12/1998, de 22 de mayo, contra la exclusión social del País Vasco; 10/2000, de 27 de diciembre, de Carta de Derechos Sociales del País Vasco; 1/2002, de 1 de marzo, de Servicios Sociales de La Rioja; 1/2003, de 24 de febrero, de Servicios Sociales del Principado de Asturias; 11/2003 de 27 de marzo, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid; 3/2003, de 10 de abril, del Sistema de Servicios Sociales de la Región de Murcia; y el Decreto Legislativo 17/1994, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de las Leyes 12/1983, 26/1985 y 4/1994, en materia de asistencia y servicios sociales en Cataluña.

ayuda a domicilio, cooperación social para impulsar y fomentar la iniciativa social, el asociacionismo y el voluntariado social, y los programas de convivencia y reinserción social. Por su parte serían servicios sociales especializados la atención a la familia, infancia, adolescencia, juventud, toxicómanos, minusválidos, ancianos, minorías étnicas, mujer, y al resto de situaciones de emergencia social –entre las que posiblemente podría incluirse a buena parte de los inmigrantes económicos y notablemente a los temporeros–, la prevención de la delincuencia y atención a los reclusos y ex reclusos, y la prevención de la discriminación social.

En relación con el acceso a estos servicios sociales cada municipio opta por incluir la asistencia a los extranjeros en la red general de servicios o por crear un servicio específico para este colectivo. También entra en la esfera de la casuística la amplitud de servicios que cada ente local tiene en este ámbito de los servicios sociales, en los cuales se incluye desde la orientación y mediación intercultural hasta la promoción sociolaboral, la asistencia jurídica, la asistencia en la gestión de recursos, la prevención de la exclusión social, etc.

Para no entrar en una descripción de medidas y políticas adoptadas en este año por los entes municipales en este ámbito, lo cual podría resultar demasiado extenso y tedioso, destacaremos por su relevancia la Ordenanza Reguladora de ayudas de servicios sociales, de 3 de enero de 2006 del Ayuntamiento de Vic (BOP Barcelona, núm. 68, de 21 de marzo). En esta disposición normativa municipal se establece que, como justa contraprestación a la ayuda social ofrecida desde el Ayuntamiento, las personas físicas beneficiarias de esta ayuda tienen la

11 Entre los contenidos de este curso, que se impartirán por personal del Ayuntamiento que se presente voluntariamente para ello o que sea designado por el Departamento de Bienestar Social, destacan: 1. la ley como elemento de cohesión, como protección y salvaguarda y como sanción; 2. derechos y deberes; 3. el civismo; 4. libertades fundamentales, con especial énfasis a la libertad religiosa y de poder cambiar de pensamiento; 5. compartimiento público y privado; 6. la administración municipal y de justicia; 7. la enseñanza: la importancia de que todos los alumnos se comporten en la escuela de la misma manera y sigan las mismas directrices y tradiciones; y 8. se enseñan aspectos relacionados con la sanidad, la ciudad de Vic y los derechos y deberes de los trabajadores.

obligación de acudir, en el plazo de tres meses desde la recepción de aquella, a un curso que tendría por objetivo difundir una serie de contenidos genéricos contemplados en esta misma Ordenanza y relativos a determinados valores y comportamientos cívicos, de respeto a la ciudad, a las personas y a los espacios públicos y privados. La no asistencia al curso supone la suspensión de la ayuda, la obligación de devolución de las cantidades recibidas en su caso, y la imposibilidad de recepción de ninguna otra en tanto no se realice el citado curso cuya duración será de diez horas.<sup>11</sup>

### Acogida

Como modelo de buenas prácticas en el desarrollo de políticas integrales de acogida, eso sí, en un ámbito tan específico como es el de los trabajadores temporeros, puede citarse la actividad del Ayuntamiento de Cartaya (Huelva), cuyo modelo de “integración”, aunque seguramente sería más adecuado definirlo como modelo de “acogida”, dada su temporalidad, se basa en: a) que durante las diferentes campañas ni falten ni sobren trabajadores; b) que todos los trabajadores extranjeros que lleguen a nuestra campaña agrícola estén perfectamente documentados; c) que todo trabajador temporero con contrato, además de empleo, tenga garantizado un alojamiento digno y gratuito por parte del agricultor, cumpliendo el convenio colectivo del campo de la provincia de Huelva; y d) que las administraciones garanticen servicios sociales, educativos, sanitarios y de proximidad a todos los desplazados.<sup>12</sup>

### Infancia y juventud

Uno de los temas más problemáticos en relación con la atención a la infancia y juventud es el relativo a la asistencia a los menores desamparados. A este respecto los municipios han de ejercer competencias relacionadas con la intervención integral sobre el menor, la dotación de

12 Tomado de la página web del Ayuntamiento de Cartaya, <http://www.ayto-cartaya.com/inmigracion/>, donde se pueden encontrar otras informaciones de interés relacionadas con la actuación del municipio en materia de inmigración (acceso 15.04.07).

educadores de calle especializados, la formación de la policía municipal en relación con este género de situaciones, la organización de servicios de atención primaria, la prestación de servicios educativos, la protección y asistencia en combinación con la comunidad autónoma, etc. De hecho son muchos los entes locales que tienen programas específicos de prevención de situaciones de exclusión social para jóvenes inmigrantes, y entre ellos destacan los de las ciudades de Madrid y Barcelona, los de diversos municipios de las comunidades autónomas canaria y andaluza, y los de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. En relación con este tema, en octubre de 2006, se publica una "Declaración de las Defensorías del Pueblo sobre responsabilidades de las Administraciones Públicas respecto a los menores no acompañados," que resalta, como uno de los puntos esenciales de la asistencia a estos menores, la necesidad de que "Los gobiernos de las comunidades autónomas establezcan acuerdos con las administraciones locales de su territorio para diseñar conjuntamente los recursos y las estrategias necesarias que mejor garanticen la atención e integración de los menores no acompañados. Especialmente importante es la necesidad de superar las actitudes de rechazo social que acompañan en ocasiones a las medidas de acogida y protección de estos menores."<sup>13</sup>

### Salud

En materia de asistencia sanitaria, la LO 14/86, General de Sanidad (LOGS), en su artículo 42, otorga a los municipios algunas funciones que pueden ser importantes en relación con la integración de las personas de origen extranjero, entre ellas el control sanitario de edificios y viviendas y lugares de convivencia humana –función básica para la concesión, por ejemplo, del certificado de habitabilidad de la vivienda necesario para la reagrupación familiar, y para garantizar unas condiciones de vida y salubridad respetuosas con la dignidad humana de los inmigrantes en peores condiciones socioeconómicas–, el control sanitario de bebidas, comidas y demás productos relacionados con el

<sup>13</sup> Esta Declaración puede consultarse en <http://www.ararteko.net/wabs/vari05/declaracion-jornadasD6C.pdf> (acceso 15. 04.07).

consumo humano –relevante en relación con algunas costumbres alimenticias de personas de origen extranjero– y el control sanitario de los cementerios y la policía sanitaria mortuoria –importante también en relación con el control de ritos funerarios propios de culturas extranjeras–. Dentro de este marco normativo son muchos los entes locales que desarrollan acciones a través de la aprobación de ordenanzas, la publicación de guías sociosanitarias para inmigrantes –es interesante la publicada por San Sebastián de los Reyes (Madrid)– o el desarrollo de programas formativos para profesionales de la salud o para mediadores. Estas acciones en ocasiones se articulan a través de la Red Española de Ciudades Saludables, asociada a la FEMP y que observa, entre sus actuaciones básicas, el trabajo sobre el entorno sanitario de la población inmigrante.

**LA PARTICIPACIÓN DE LOS INMIGRANTES EN EL PROCESO DEMOCRÁTICO Y EN LA FORMULACIÓN DE LAS POLÍTICAS Y MEDIDAS DE INTEGRACIÓN, ESPECIALMENTE LOCALES, FAVORECE SU INTEGRACIÓN**

### Educación

En materia de educación, el artículo 8.1 de la LO 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE) impone a las corporaciones locales la obligación de coordinarse con el resto de administraciones con competencias educativas para asegurar una mayor eficacia en la asignación, distribución y utilización de los recursos destinados a la educación (en el mismo sentido se pronuncia la Disposición Adicional 15ª LOE). Además, el artículo 67 LOE se refiere a la educación de personas adultas y hace especial alusión a la enseñanza de las lenguas oficiales en España a los inmigrantes, que podrá realizarse por las administraciones educativas en coordinación con los entes locales, que, en función de su densidad de población inmigrante, suelen contar con programas específicos de escolarización de adultos y de enseñanza del castellano y resto de lenguas oficiales del Estado.

Por su parte el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, en su artículo 84.g) hace referencia también a las competencias locales en materia de educación, de manera que sintetizando lo dispuesto en el EAC y en la LOE puede decirse que los municipios catalanes asumirán competencias en relación con: a) la planificación, ordenación y gestión de la educación infantil; b) la participación en el proceso de matriculación en los centros públicos y concertados del término municipal; c) el mantenimiento y aprovechamiento de los centros públicos fuera del horario escolar; y d) el calendario escolar.

### Acceso a la vivienda

Todos los municipios tienen competencias en materia de urbanismo y vivienda, así como de la conservación de las viviendas en condición de higiene y salubridad. La cuestión es que en muchas ciudades el problema de la residencia es tan grave para el conjunto de la ciudadanía que es complicado establecer programas específicos que atiendan a las peculiares necesidades del inmigrante, relacionadas con la sobreocupación, las inadecuadas condiciones de habitabilidad y las dificultades para acceder en condiciones de igualdad con los nacionales a vivienda en alquiler o en régimen de compra, en este último supuesto por las dificultades de acceso a los préstamos hipotecarios.<sup>14</sup> No obstante existen organizaciones no gubernamentales como Provivienda,<sup>15</sup> que en colaboración con determinados ayuntamientos, como el de Madrid, desarrolla programas específicos de "hipoteca para inmigrantes" y de "acceso a la vivienda para inmigrantes".

<sup>14</sup> Cabe mencionar que el Proyecto de Ley del derecho a la vivienda en Cataluña –aprobado el 12 de diciembre de 2006 por el gobierno catalán– prevé una serie de medidas específicamente dirigidas al fenómeno de la sobreocupación.

<sup>15</sup> Puede ampliarse la información sobre los programas de esta organización en su página web: <http://www.provivienda.org/programas.php?idioma=es> (acceso 15.04.07).

<sup>16</sup> Recuérdese que "EQUAL es la Iniciativa Comunitaria de Recursos Humanos promovida por el Fondo Social Europeo para el período 2001-2006", y que la misma forma parte "de una estrategia integrada para el empleo" que "tiene por objetivo la lucha contra todas las formas de discriminación y desigualdad que se producen en el mercado de trabajo y, en particular, contra

### Empleo

En materia de integración laboral de los inmigrantes son muchos los municipios y entes supramunicipales que desarrollan programas dentro del proyecto europeo EQUAL,<sup>16</sup> el año 2006 es el último de esta fase de desarrollo. Además hay algunos ayuntamientos que, a la hora de elaborar sus ordenanzas sobre actividades económicas, ya han empezado a prestar atención a ciertas modalidades de autoempleo e iniciativa empresarial autónoma que se dan especialmente entre la población inmigrante. Destacan en este ámbito las ordenanzas o reglamentos que regulan los servicios telefónicos de uso público, y que se ocupan de definir exactamente qué es un locutorio, regular las dimensiones de los establecimientos y las características arquitectónicas mínimas del mismo, establecer las condiciones de salubridad y seguridad y prohibir el ejercicio de cualquier otra actividad ajena a aquellos servicios propios de la telecomunicación, con referencia expresa a la venta de productos comestibles y a los servicios de envío de dinero al exterior. De entre las ordenanzas de este tipo que han sido aprobadas durante este año, y tan solo a título de ejemplo, puede citarse la Ordenanza municipal reguladora de los establecimientos de servicios telefónicos para uso público, del Ayuntamiento de Hospitalet de Llobregat (BOP Barcelona, núm. 55 de 6 de marzo).

### Participación

Puede decirse que la "participación de los inmigrantes en el proceso democrático y en la formulación de las políticas y medidas de integración, especialmente locales, favorece su integración".<sup>17</sup> De modo que parece adecuado fomentar medidas de participación de los inmigrantes en la vida asociativa y política de la nación en general y de los entes locales en particular.<sup>18</sup> Es más los municipios están obligados,

aquellas que se basan en el sexo, la raza, el origen étnico, las creencias o la edad". Referencia extraída de la página web del MTAS <http://www.mtas.es/uafse/equal/Inicio.htm> (acceso 15.04.07).

<sup>17</sup> Así se recoge en los "Principios básicos comunes sobre integración", aprobados por el Consejo de Ministros de Justicia y Asuntos de Interior en Bruselas el 19 de noviembre de 2004.

<sup>18</sup> En relación con la participación pública y el ejercicio del derecho de asociación en el ámbito local, véanse los artículos 176 y 177 de la LO 5/1985, de 19 de junio (LORET); 18 de la Ley 7/1985, de 2 de abril (LBR.); 1 y 2 de la LO 1/2002, de 22 de marzo, Reguladora del Derecho de asociación.

en virtud de lo dispuesto en el artículo 18 LBRL, a garantizar el derecho de participación de los extranjeros residentes en los asuntos municipales, siempre y cuando estén empadronados en el municipio, a fomentar el asociacionismo vecinal y a facilitar la participación de estas entidades en la administración municipal.<sup>19</sup>

Las medidas de fomento de la participación, si nos referimos exclusivamente a los entes locales, podrían pasar por conceder el derecho al voto a los extranjeros para entes submunicipales, como las juntas municipales de Distrito de las grandes ciudades, promover la aprobación de reglamentos de participación ciudadana en aquellas localidades en que aún no existan, o activar la aplicación de los mismos y su conocimiento por parte de la población inmigrante allí donde ya hayan sido aprobados.

En esta órbita de la promoción de la participación ciudadana, durante el último trimestre del año 2006, se han desarrollado en la ciudad de Madrid las elecciones para las "Mesas de Diálogo y Convivencia Distritales", cuyo objetivo es constituirse como espacios de "participación vecinal para estudiar, debatir y proponer iniciativas que propicien la convivencia social e intercultural, y fortalezcan el asociacionismo en los barrios". En ese proceso "electoral" han participado, y resultado elegidos, integrantes de diversas asociaciones de inmigrantes.<sup>20</sup>

### Mediación y sensibilización

La mediación es un método de trabajo con la sociedad de acogida y los inmigrantes que pretende, a través de sujetos neutrales y especializados –los mediadores–, lograr soluciones pacíficas a los problemas de convivencia que puedan surgir, especialmente en el entorno local. A su vez la sensibilización social se procura a través de programas de formación

que se dirigen esencialmente a la población autóctona. Prácticamente todos los municipios en los cuales se verifica la presencia de inmigrantes desarrollan labores de mediación y sensibilización de forma más o menos institucionalizada. Podría destacarse, en este ámbito, la actividad habida en la ciudad de Madrid, que posee un servicio de Mediación Social e Intercultural (SEMSI) que lleva trabajando en el municipio desde 1997 sobre la base de un convenio entre el Área de Servicios Sociales del Ayuntamiento de Madrid y la Fundación General de la Universidad Autónoma de Madrid.

LA MEDIACIÓN ES UN MÉTODO DE TRABAJO CON LA SOCIEDAD DE ACOGIDA Y LOS INMIGRANTES QUE PRETENDE LOGRAR SOLUCIONES PACÍFICAS A LOS PROBLEMAS DE CONVIVENCIA QUE PUEDAN SURGIR, ESPECIALMENTE EN EL ENTORNO LOCAL

### Convivencia ciudadana y ritos funerarios

Ambos aspectos han sido objeto de regulación en distintas ordenanzas municipales. Las de "convivencia cívica o ciudadana"<sup>21</sup> tienen por objeto regular las normas básicas de convivencia del municipio, el comportamiento de los ciudadanos y visitantes en los espacios destinados al uso público de titularidad municipal, particularmente en las calles, las plazas y los parques o jardines y la utilización de los bienes de dominio de uso público situados en los espacios públicos. También suele hacerse referencia a la protección de la infancia –estableciendo la obligación de la escolarización, prohibiendo la explotación laboral del niño y la utilización de los menores en la mendicidad– y a la regulación de la prostitución (quedando en muchos casos prohibida). Además, algunas ordenanzas, como la de

<sup>19</sup> Artículos 69 a 72 de la Ley 7/1985 y los artículos 227 y ss. del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Corporaciones Locales (ROF), aprobado por RD 2568/1986, de 28 de noviembre.

<sup>20</sup> Información adicional sobre las Mesas de Diálogo madrileñas puede encontrarse en <http://www.mdcmadrid.org/> (acceso 15.04.07).

<sup>21</sup> De entre las aprobadas sobre esta cuestión en el año 2006 puede citarse, a título de ejemplo, la Ordenanza municipal de civismo y convivencia ciudadana de Sant Boi de Llobregat (BOP Barcelona núm. 33, de 8 de febrero); la Ordenanza de convivencia ciudadana y uso de la vía pública de Martorell (BOP Barcelona núm. 172, de 20 de julio); la Ordenanza municipal de buen gobierno, civismo, buenas costumbres y convivencia ciudadana de Vic; y la Ordenanza municipal reguladora del civismo, la convivencia ciudadana y la vía pública de Montorres del Vallés (BOP Barcelona núm. 232, de 28 de septiembre).

Convivencia ciudadana y uso de la vía pública de Martorell, se refieren a las "actitudes de intransigencia", que establecen el mandato a la autoridad municipal de evitar cualquier acto que perturbe el desarrollo de las iniciativas colectivas debidamente autorizadas y de promover el principio básico de convivencia y respeto por los diferentes grupos étnicos o religiosos y tendencias sexuales, prohibiéndose así las actitudes y comportamientos racistas y xenófobos.

**EN RELACIÓN CON EL RÉGIMEN DE ENTRADA Y RESIDENCIA, LOS MUNICIPIOS TIENEN UN MÍNIMO GRADO DE PARTICIPACIÓN EN LA CONCESIÓN DE PERMISOS TEMPORALES DE RESIDENCIA Y EN LA REAGRUPACIÓN FAMILIAR**

Las ordenanzas relativas a los "ritos funerarios" interesan en la medida en que contengan menciones a la celebración de entierros en los cementerios municipales sin discriminación por ninguna razón de raza, religión ni de ninguna otra causa, que contemplen la reserva de un determinado terreno dentro del campo santo para los enterramientos no católicos –esta mención no ha sido localizada en ninguna de las ordenanzas estudiadas– o que prevean la celebración de ceremonias de enterramiento civiles o religiosas no católicas.<sup>22</sup>

**Las funciones de los ayuntamientos relacionadas con el régimen de entrada y residencia y con el estatuto jurídico del extranjero**

Si bien no es competencia propia de los municipios, provincias u otros entes locales ocuparse del régimen de entrada y residencia ni de las condiciones para otorgar al extranjero estatuto jurídico de residente legal, lo cierto es que los mismos intervienen puntualmente en algunas fases de la conce-

sión de permisos de entrada y residencia. Además sus competencias relacionadas con la gestión y mantenimiento del padrón van a influir en el estatuto jurídico del inmigrante, puesto que la inclusión del mismo en este registro administrativo deviene condición imprescindible para poder acceder a determinados derechos, como la educación, ciertas prestaciones sanitarias y algunas prestaciones sociales.

En relación con el régimen de entrada y residencia, los municipios tienen un mínimo grado de participación en dos tipos de trámites:

- En la concesión de permisos temporales de residencia por arraigo social, los ayuntamientos han de realizar el informe de integración social que deviene documento imprescindible para solicitar tal permiso de residencia. El artículo 46 del Reglamento de Extranjería regula el procedimiento de concesión de la autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales, circunstancias entre las que se cuenta el arraigo en la comunidad. Durante el año 2006, y previo trámite en las delegaciones o subdelegaciones del Gobierno, el Gobierno concedió 6.619 autorizaciones de residencia por arraigo social (el 89,1% de los permisos de residencia temporales por razón de arraigo concedidos en ese período).
- En la reagrupación familiar, los municipios tienen atribuidas por el artículo 42 de la misma norma competencias en relación con la acreditación de los requisitos relativos a la habitabilidad de la vivienda del "reagrupante" para proceder a la citada reagrupación.

Por otra parte los ayuntamientos están obligados a mantener actualizado el padrón municipal (art. 6.3 LODYLE), entre otras cosas porque de la inscripción en este registro administrativo depende: a) el derecho de participación pública, al que ya se ha hecho referencia; b) el acceso al derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones

<sup>22</sup> Pueden citarse aquí, siempre a título de ejemplo, y limitando la referencia a las disposiciones del año 2006, el Reglamento del Cementerio municipal de Martorell (BOP Barcelona núm. 151, de 26 de junio); la Ordenanza reguladora de la prestación de servicios funerarios del Ayuntamiento de Mataró (BOP Barcelona núm. 70, de 23 de marzo); el Reglamento de los Cementerios Municipales del Ayuntamiento de Mataró (BOP Barcelona núm. 70, de 23 de marzo).

<sup>23</sup> De hecho las competencias que poseen los ayuntamientos en el seno de la administración electoral (censo electoral, campaña electoral y celebración de elecciones) permiten que los municipios puedan llegar a condicionar fuertemente el acceso al derecho citado para los extranjeros residentes. Véase en este sentido lo dispuesto en los artículos 29, 32.2, 35, 38, 39, 54, 55, 56, 176 y 177 LOREG.

municipales (art. 6 LODYLE);<sup>23</sup> c) el acceso al derecho de asistencia sanitaria en las mismas condiciones que los españoles (arts. 12 y 14.3 LODYLE); d) el acceso de los menores a la enseñanza no obligatoria (DA 14ª del Reglamento de Extranjería); y e) el acceso a los servicios sociales especializados (art. 14 LODYLE).

En relación con la inscripción en el padrón, y las obligaciones que al respecto tienen los municipios es interesante acudir a lo dispuesto en la LBRL que establece que los municipios deberán:

- Ceder los datos del Padrón municipal a otras administraciones públicas que lo soliciten sin consentimiento previo al afectado solamente cuando les sean necesarios para el ejercicio de sus respectivas competencias o para la elaboración de estadísticas oficiales (art.16.3 LBRL).
- Formar, mantener, revisar y custodiar el Padrón municipal a través de medios informáticos, debiendo ser asumida por las "Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos insulares [...] la gestión informatizada de los Padrones de los Municipios que, por su insuficiente capacidad económica y de gestión, no puedan mantener los datos de forma automatizada" (art. 17.1 LBRL). Además los ayuntamientos "declararán de oficio la inscripción en su padrón como vecinos a las personas que vivan habitualmente en su término municipal y no figuren inscritos en el mismo" (arts. 62 y 73 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, según redacción dada por el RD 2612/1996, de 20 de diciembre).
- Remitir al INE los datos del Padrón, "en la forma que reglamentariamente se determine por la Administración General del Estado, a fin de que pueda llevarse a cabo la coordinación entre los Padrones de todos los Municipios" (art. 17.3 LBRL).

24 Algún autor se ha preguntado acerca del respeto del derecho a la tutela judicial efectiva, por parte de un procedimiento que conlleva la caducidad de la inscripción sin dar audiencia al interesado. Según Vinçent Aguado "no se podrá prescindir del trámite de audiencia en los supuestos en que el extranjero consta en el padrón que se encuentra en situación de residencia temporal [...]. En estos casos será preceptiva la audiencia porque cabe la posibilidad de que el extranjero haya consolidado su situación y haya pasado a tener la residencia permanente [...]. En el resto de casos, que serán mayoritariamente los extranjeros que se encuentren en situación irregular, la

- Acordar la caducidad de las inscripciones padronales de extranjeros no comunitarios sin autorización de residencia permanente, cuando los mismos no hayan procedido a realizar su renovación periódica bianual, tal y como exige el artículo 16.1 LBRL.<sup>24</sup>
- Permitir el acceso a los datos del Padrón a la Dirección General de la Policía, eso sí, para la exclusiva finalidad por su parte del ejercicio de las competencias sobre control y permanencia de extranjeros en España establecidas en la LODYLE (Disposición adicional 7ª LBRL).<sup>25</sup>

#### **4. LAS FÓRMULAS DE COOPERACIÓN ENTRE LOS ENTES LOCALES Y EL RESTO DE ADMINISTRACIONES EN EL EJERCICIO DE SUS COMPETENCIAS EN MATERIA DE INTEGRACIÓN SOCIAL DEL INMIGRANTE**

En los últimos tiempos se han desarrollado fórmulas de cooperación entre el Estado, las comunidades autónomas y los municipios que permiten ejecutar de forma más adecuada las políticas de integración de los inmigrantes, o, dicho de otro modo, que permiten acometer de forma más adecuada la ejecución de las competencias descritas en lo que a la integración social de los inmigrantes se refiere.

##### **El Consejo Superior de Política de Inmigración**

Este órgano colegiado y consultivo, integrado en el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (en adelante MTAS) y previsto en el artículo 68 LODYLE<sup>26</sup> se crea con la intención de "asegurar una adecuada coordinación de las actuaciones de las Administraciones públicas con competencias sobre la integración de los inmigrantes". En el mismo participan representantes del Estado, de las comunidades autónomas y de los municipios, los artículos 3 y 5 del RD 344/2001 son los que especifican la intervención de los

necesidad de donar audiencia es más discutible. Tomado de V. Aguado i Cudolà, *La inmigración y los entes locales*. Paper presentado al Foro de Inmigración celebrado en el CEPC, el 23 de marzo de 2007. Del original.

25 Respecto de esta obligación, y de los efectos que la misma puede tener en relación con el disfrute de determinados derechos fundamentales véase el trabajo que acaba de citarse de Aguado i Cudolà.

26 Su creación y organización precisa se contempla en el RD 344/2001, de 4 de abril, modificado por el RD 507/2002, de 10 de junio.

entes locales en el Consejo que se traducirá en la presencia de "Diez representantes [...] designados por la Asociación de Entidades Locales de ámbito estatal con mayor implantación" (art. 3.3), en la situación actual, la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP).

Durante el año 2006, y solo por citar alguna de sus actividades, el Consejo:

- ha fijado los criterios de cooperación entre el Estado y las comunidades autónomas y ayuntamientos para la gestión del Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de Inmigrantes y el refuerzo educativo, y ha participado en la elaboración del Marco de Cooperación para la gestión de dicho Fondo, marco que puede variar en función de la comunidad autónoma, las necesidades especiales de cada una de ellas y el grado de descentralización hacia los municipios que las mismas decidan establecer;
- ha participado en la fijación del contingente para 2007 (lo hizo también a finales de 2005 para fijar el contingente 2006);
- ha acordado distintas medidas para atajar situaciones excepcionales relacionadas, por ejemplo, con la llegada masiva de cayucos a Canarias, o con la llegada al mismo territorio de menores extranjeros no acompañados;
- ha evacuado los informes precisos exigidos en el trámite de elaboración del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010, de ámbito estatal, y aprobado por el Consejo de Ministros el 16 de febrero de 2007.

### **El Foro para la integración social de los inmigrantes**

El 6 de junio de 2006 se constituye el Foro para la integración social de los inmigrantes, órgano colegiado de consulta, información y asesoramiento al Gobierno, adscrito al MTAS. Sin detenernos en sus funciones ni en su estructura y composición detallada, que pueden consultarse en el RD 3/2006, de 16 de enero (BOE núm. 14, de 17 de enero), sí se hará en cambio referencia a la participación de los entes locales en este órgano. Así de los 30 vocales que participan en el mismo, según el artículo 8.3 del RD 3/2006, dos serán representantes de la Administración

Local, y serán designados por el Consejo Superior de Política de Inmigración. El Consejo, para este primer Foro, ha elegido a dos representantes de la FEMP, uno perteneciente a la alcaldía de Alcalá de Henares (Madrid) y el otro a la alcaldía de Cartaya (Huelva).

Además, de entre las muchas funciones del Foro, que se recogen en el artículo 3 RD 3/2006, hay dos que hacen especial referencia a los entes locales. La contenida en el apartado b) del citado artículo establece que es función del Foro "Recibir información de los programas y actividades que, en materia de integración social de las personas inmigrantes lleva a cabo la Administración General del Estado, así como aquellos otros desarrollados en cooperación con otras Administraciones públicas. Asimismo, recibir información de los planes y programas propios de las Administraciones autonómicas y locales". Por su parte el apartado h), establece que, a su vez, el Foro cooperará con otros "órganos análogos de ámbito internacional, autonómico o local con vistas a coordinar y mejorar todas aquellas actuaciones que redunden en beneficio de la integración social de las personas inmigrantes y refugiados". Así pues el Foro recabará información de las actividades realizadas por los entes locales en materia de integración social de los inmigrantes, y a su vez colaborará con los foros locales de integración social de los inmigrantes que existen ya o que puedan crearse en el futuro. A este respecto, es interesante resaltar que el Decreto Andaluz 202/2005, de 27 de septiembre (BOJA de 3 de noviembre), creaba y regulaba los Foros Provinciales de la Inmigración<sup>27</sup> –inexistentes en el resto de comunidades autónomas–, y que esos foros se constituyen a lo largo del año 2006 en todas las provincias andaluzas. Dejando aparte esta particular institución de los foros provinciales andaluces, la regla general es que los foros de los entes locales tengan carácter fundamentalmente municipal.

<sup>27</sup> Asociada a este Decreto se aprueba la Orden de 2 de diciembre de 2005, por la que se aprueban las bases del proceso de selección de los vocales de los Foros Provinciales de la Inmigración en representación de las entidades sin fines lucrativos de inmigrantes y pro inmigrantes y se realiza su convocatoria (BOJA, de 23 de diciembre). Una vez culmina la selección se constituyen los Foros.



## **El Fondo de apoyo a la acogida y la integración de inmigrantes así como el refuerzo educativo de los mismos**

Este Fondo, creado por el MTAS en el año 2005, ha visto incrementada su cuantía para el ejercicio 2006<sup>28</sup> a 182,4 millones de euros, un 52% más respecto del año anterior, y la Ley 42/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2007, previó de nuevo un incremento, en este caso del 10%, de modo que alcance los 200 millones de euros.

La fórmula de distribución de este Fondo<sup>29</sup> garantiza que el 50% del mismo va destinado a medidas de acogida e integración y el otro 50% a refuerzo educativo. Además como mínimo un 40% del Fondo se dedicará a actuaciones desarrolladas o impulsadas por las entidades locales, pero los requisitos que deben cumplir las mismas para poder optar a las ayudas derivadas del reparto del Fondo no se contienen en el Convenio que firman, para articular su distribución, el MTAS y la comunidad autónoma, sino que son establecidas con carácter autónomo por cada comunidad. Esto ha provocado que, en ocasiones, se considere por parte de algunos entes locales que los requisitos establecidos por su comunidad autónoma son excesivos, o inadecuados, o pretenden limitar parte de la autonomía local de que deberían gozar estos entes para definir sus políticas de integración social de los inmigrantes.

Sea como fuere este Fondo ha permitido crear un marco de cooperación estable entre la Administración General del Estado y las comunidades autónomas, y además ha

permitido hacer patente la importancia de los entes locales en el proceso de integración de las personas de origen extranjero en la sociedad de acogida, poniendo el acento en un principio de funcionamiento del Fondo, el de la cooperación interinstitucional.<sup>30</sup>

## **EN 2006 SE CONSTITUYE EL FORO PARA LA INTEGRACIÓN SOCIAL DE LOS INMIGRANTES, ÓRGANO COLEGIADO DE CONSULTA, INFORMACIÓN Y ASESORAMIENTO AL GOBIERNO**

### **Los convenios de cooperación**

Estos convenios, que pueden ser firmados por el Gobierno Central con las comunidades autónomas, los municipios, las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla o incluso con organizaciones no gubernamentales tienen por objeto mejorar la gestión y dotar de mayor eficacia las acciones puestas en marcha para favorecer la integración de los inmigrantes.

Los mismos se han generalizado desde la creación del Fondo de apoyo a la acogida y la integración de inmigrantes, porque son el instrumento creado por el Fondo para que el MTAS (Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración) y la respectiva comunidad autónoma establezcan el régimen preciso de adjudicación y reparto del aquel. Así cada una de las comunidades autónomas firma con el Estado, un Marco de cooperación para la gestión del fondo, que es informado en el Consejo Superior de

<sup>28</sup> Para el 2006, este Fondo se aprueba por Resolución, de 14 de marzo de 2006, de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 3 de marzo de 2006, por el que se formalizan, para el año 2006, los criterios de distribución, así como la asignación resultante de los compromisos financieros, informados favorablemente por el Consejo Superior de Política de Inmigración. (BOE núm. 96, de 25 de abril).

<sup>29</sup> Para el reparto de la partida dedicada a la acogida e integración entre las comunidades autónomas se establece una asignación básica para cada comunidad autónoma del 10% del Fondo, y otra asignación denominada "situaciones especiales", que se otorga a las comunidades autónomas con una especial presión migratoria como Andalucía, Canarias, Cataluña, Madrid, Murcia, Comunidad Valenciana y las ciudades de Ceuta y Melilla (20% del Fondo). El resto de la partida se asigna en función de: a) el número de extranjeros extracomunitarios empadronados por comunidad autónoma

(35%); b) el número de trabajadores extracomunitarios afiliados a la Seguridad Social, excluido el régimen especial agrario, en cada comunidad autónoma (25%); y c) el número de trabajadores extracomunitarios de régimen especial agrario en cada comunidad autónoma (10%). Por su parte la distribución del fondo destinado a refuerzo educativo se atribuye en función de dos variables más sencillas: el número de alumnos extracomunitarios escolarizados en enseñanza no universitaria en general (60%) y el de alumnos en el mismo régimen pero procedentes de países no castellanohablantes (40%).

<sup>30</sup> Junto a este principio se encuentran el de subsidiariedad del Estado respecto de las competencias que en la materia de integración de los inmigrantes poseen tanto comunidades autónomas como entes locales; complementariedad de la actuación del Estado en relación con la de los entes autonómicos y locales; y el de equidad y transparencia en la distribución de los recursos.

Política de Inmigración y aprobado posteriormente mediante Acuerdo del Consejo de Ministros, en aplicación de este Marco.<sup>31</sup> Después, como se ha dicho, cada comunidad autónoma convoca subvenciones y ayudas para los entes locales, esencialmente los municipios. Los convenios se van prorrogando mediante protocolos anuales y se pretende garantizar su respeto mediante la labor de control que llevarán a cabo las Comisiones técnicas bilaterales de seguimiento de cada uno de los convenios que analizarán, entre otras cosas, las memorias anuales finales presentadas por las comunidades autónomas. El principio fundamental que guía la firma de estos convenios es el fomento de la corresponsabilidad y la cooperación entre las distintas administraciones públicas que desarrollan acciones en el ámbito de la integración de los inmigrantes, y esta cooperación se centraría en el refuerzo de los servicios públicos del tercer sector y su capacidad operativa, la complementación de las áreas de actuación en las que se detecta mayor necesidad de intervención, la formación de profesionales en interculturalidad y la transferencia de conocimientos y buenas prácticas.

Junto a estos convenios que podrían denominarse de alcance general, existen algunos convenios sectoriales, o de ámbito territorial más reducido. Solo por citar algunos aprobados durante el año 2006, puede traerse a colación:

- El Convenio para la ordenación, coordinación e integración sociolaboral de los flujos migratorios laborales en campañas agrícolas de temporada, firmado en Madrid, a 18 de julio de 2006, entre el MTAS, la Federación de Municipios y Provincias y las organizaciones sindicales de trabajadores agrarios. El objeto concreto de este Convenio era establecer "la colaboración entre las entidades

firmantes del mismo, con el fin de asegurar una gestión eficaz de los flujos migratorios laborales, interiores y exteriores, en el sector agrario, de manera que se disponga en cada momento y lugar de los trabajadores necesarios, garantizando el cumplimiento de las normas laborales y de inmigración, las condiciones de trabajo y la adecuada integración sociolaboral de los trabajadores."<sup>32</sup>

- Dos Convenios de Colaboración entre el MTAS y las ciudades de Ceuta y Melilla<sup>33</sup> sobre atención a menores extranjeros no acompañados. Para el desarrollo de estos convenios el Ministerio (con cargo al presupuesto de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración) aporta 2.300.000 de euros a la ciudad de Melilla y 1.700.000 a la ciudad de Ceuta para financiar actuaciones con los menores extranjeros no acompañados que se encuentren en dichas ciudades. Junto a ello, y también con Ceuta y Melilla, se han firmado sendos acuerdos con el Ministerio de Educación, con los objetivos de fomentar y desarrollar actuaciones dirigidas a la población inmigrante necesitada de atenciones educativas especiales y de desarrollar diversos programas de interés mutuo centrados en la formación y la inserción laboral de jóvenes y adultos desfavorecidos.<sup>34</sup>
- Además ha seguido en vigor durante este año el convenio adoptado por Resolución de 5 de julio de 2001, entre el MTAS-IMSERSO, la Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento de Madrid, para el desarrollo de actuaciones conjuntas en materia de atención a inmigrantes nómadas (APOI).
- Del mismo modo ha continuado también en vigor el Programa Provincia Abierta, desarrollado en Valladolid y que se apoya en un convenio firmado por primera vez en el año 2002 entre la Diputación de Valladolid y el Ministerio de Administraciones Públicas que financia el programa en un 70% a través del Fondo Social Europeo. El convenio

<sup>31</sup> Este Marco de cooperación define 12 ejes de actuación: acogida, educación, servicios sociales, empleo, vivienda, salud, infancia y juventud, igualdad de trato, mujer, participación, sensibilización y codesarrollo. A buena parte de ellos se hace referencia en estas páginas.

<sup>32</sup> Puede completarse la información al respecto acudiendo a la página de la FEMP, [http://www.femp.es/index.php/femp/noticias/convenios\\_y\\_acuerdos/offset/10](http://www.femp.es/index.php/femp/noticias/convenios_y_acuerdos/offset/10) (acceso 15.04.07).

<sup>33</sup> Resoluciones de 16 de agosto de 2006, de la Secretaría General Técnica, por la que se da publicidad a los Convenios de colaboración entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y la Consejería de Presidencia de la Ciudad de Ceuta, por un lado, y la Ciudad de Melilla por otro, sobre atención a menores extranjeros no acompañados (BOE núm. 227, de 22 de septiembre).

<sup>34</sup> Se puede encontrar información adicional sobre estos convenios en la página del Ministerio de Educación, <http://www.mec.es/educa/jsp/plantilla.jsp?id=101&area=intercultural> (acceso 15.04.07).

se renueva a finales del 2005 y mantendrá su vigencia hasta julio de 2007.<sup>35</sup>

### **El régimen estatal de subvenciones a los entes locales**

En los años 2005<sup>36</sup> y 2006, el MTAS, al tiempo que desarrolla para las comunidades autónomas el Fondo de apoyo, inicia una política de cooperación directa con los entes locales a través de la concesión de subvenciones a los municipios, mancomunidades de municipios y comarcas destinadas a financiar programas "innovadores que faciliten la inclusión social, prevengan situaciones de riesgo y promuevan la convivencia ciudadana en el entorno local". Para el año 2006 esta línea de subvenciones se encuentra regulada en la Orden TAS/3141/2006, de 11 de octubre (BOE, 13 de octubre). Junto a este programa de subvenciones, el MTAS aprueba cada cierto tiempo la concesión de subvenciones directas a las ciudades de Ceuta y Melilla, destinadas a programas de integración social de los inmigrantes, al mantenimiento de servicios públicos básicos para el colectivo, o a dar respuesta a necesidades específicas surgidas en estas localidades por su particular situación geográfica, especialmente necesidades relacionadas con la acogida humanitaria a inmigrantes recién llegados.

### **5. LAS INSTITUCIONES MUNICIPALES QUE DESARROLLAN LAS POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN SOCIAL DE LAS PERSONAS INMIGRANTES**

La tipificación de las instituciones u organismos municipales que intervienen en la ejecución de las políticas de integración de las personas inmigrantes es sumamente compleja. No hay un modelo único, sino que cada municipio se organiza en función de múltiples variables, como su tamaño, el impacto de la inmigración en su territorio, su capacidad económica, la existencia o no de un Plan Municipal para la integración, etc. No obstante sí se puede decir

que apenas existen concejalías, dentro de los ayuntamientos, destinadas exclusivamente al desarrollo de las políticas de integración de inmigrantes. Con algunas excepciones (Arrecife, Barcelona, Elche, Madrid, Mataró, Oviedo, Santa Cruz de Tenerife, Totana, Valdemoro, Villena, etc.), la mayoría de los consistorios desarrollan sus actividades en este ámbito a través de las concejalías de servicios sociales o bienestar social. No obstante en algunas ocasiones, y dado el carácter transversal de las políticas a las que se viene haciendo referencia, también se pueden encontrar actuaciones concretas encaminadas a favorecer la integración, y dependientes de las concejalías de mujer, juventud, empleo, educación y sanidad y consumo. Pero junto a la organización estrictamente municipal, se puede citar otro tipo de instituciones existentes en algunos municipios y que desarrollan de forma específica actividades relacionadas con la atención al inmigrante.

### **LA TIPIFICACIÓN DE LAS INSTITUCIONES U ORGANISMOS MUNICIPALES QUE INTERVIENEN EN LA EJECUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN DE LAS PERSONAS INMIGRANTES ES SUMAMENTE COMPLEJA**

- Las casas o centros de primera acogida, destinados a recoger a los inmigrantes recién llegados para realizar una primera asistencia, y proporcionarles la información y recursos básicos para poder desenvolverse en la sociedad de acogida. Destaca en este ámbito el centro de primera acogida de Cartaya (Huelva).
- Las oficinas específicas de atención a inmigrantes u "oficinas municipales de inmigración". A pesar de que en ocasiones no existe una red específica de centros de atención a inmigrantes, sino que los mismos acuden a la red general de servicios de asistencia social, algunos ayuntamientos han optado por crear oficinas específicas donde se proporcione al extranjero la información necesaria para su integración sociolaboral, asesoramiento jurídico, servicios de traducción e intérprete, asistencia social en sentido clásico, asistencia psicológica, etc. Algunas de estas oficinas poseen reglamentos de funcionamiento específicos,

<sup>35</sup> Se hace referencia al mismo en la nota 10 de este trabajo.

<sup>36</sup> La convocatoria del 2005 se realiza por Orden TAS/3441/2005, de 2 de noviembre, y la misma es recurrida ante el Tribunal Constitucional por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña, mediante la interposición del Conflicto positivo de competencia número 1908-2006, admitido a trámite el 14 de marzo de 2006 (BOE, de 30 marzo 2006).

de entre los que se pueden citar el Reglamento de la Oficina Municipal de Acogida del Ayuntamiento de Granollers, de 25 de octubre de 2006 (BOP Barcelona, núm. 261, de 1 de noviembre). Junto a las oficinas de atención, y a veces integradas en estas primeras, aparecen en ocasiones las oficinas de mediación, cuya actividad tiene un matiz ligeramente distinto, en la medida en que son planteadas como puente de conexión entre el inmigrante y la sociedad receptora, y entre esta primera y aquel. Estas oficinas van a desarrollar, con mayor intensidad, actividades de mediación intercultural y de sensibilización a las que ya se ha hecho referencia.

- Los observatorios municipales de inmigración ofrecen un punto de apoyo a las instituciones públicas y el tercer sector que trabajan para mejorar la calidad de vida del colectivo inmigrante, porque al basar su actuación en la recogida de información sobre las situaciones que vive este colectivo, permite que las instituciones citadas puedan servirse de esa información para proponer, diseñar y desarrollar políticas y acciones de integración más adecuadas. Se destaca aquí, por haber sido creado en el año 2006, el observatorio de la ciudad de San Sebastián.
- Los foros municipales de inmigración o las mesas de convivencia o de acogida se crean como núcleos de intercambio de ideas y de informaciones, y, sobre todo, como sede de discusión en la que las administraciones públicas, los agentes sociales y el tercer sector sean capaces de encontrarse para reflexionar sobre los problemas de los inmigrantes, en este caso, en el ámbito local. Al respecto puede recordarse lo referido en relación con las Mesas de Convivencia Distritales de la ciudad de Madrid.

## 6. LAS REDES DE CIUDADES EUROPEAS POR LA INTEGRACIÓN DE LOS INMIGRANTES

A pesar de que para España el fenómeno migratorio masivo es un problema relativamente nuevo, y de que las

ciudades españolas apenas llevan unos años considerando las políticas en relación con la integración de las personas de origen extranjero como ámbitos de actuación preferente, en Europa son muchas las experiencias comparadas que pueden servir de referente a nuestros entes locales a la hora de observar e intercambiar buenas prácticas en el ámbito local. En esta línea cabe destacar el proyecto Eurocities que, en el período que nos ocupa, está trabajando especialmente en el tema del acceso del derecho a la salud para los inmigrantes indocumentados,<sup>37</sup> y el proyecto Rural-IN –promovido por Cruz Roja Española–, que potencia desde su creación la integración de los inmigrantes en el medio rural europeo y el desarrollo rural.<sup>38</sup>

Además, el 23 de octubre de 2006, en el seno de la reunión del Comité Director del Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE), los alcaldes europeos aprueban la Declaración de Sevilla, en la que piden a los dirigentes estatales, entre otras cosas, el impulso de políticas de codesarrollo en los países de origen de la inmigración, así como la plena concesión del derecho a voto para los inmigrantes en las elecciones locales.

---

## BIBLIOGRAFÍA

BARAÑANO, M. *Globalización, inmigración transicional y reestructuración de la región metropolitana de Madrid, estudio del barrio de Embajadores*. Madrid: GPS, 2006.

CARVAJAL GUTIÉRREZ, C.; CORPAS ALBA, J. "Evolución y características de los modelos residenciales de las diferentes comunidades de extranjeros en los municipios andaluces". En: VVAA. *Sobre la investigación de la inmigración extranjera en Andalucía*. Granada: Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias (Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía), 2006. P. 191-208.

---

<sup>37</sup> Puede leerse más sobre el mismo en su página web <http://www.eurocities.org/main.php> (acceso 15.04.07). Entre las ciudades españolas pertenecientes a esta asociación se encuentran como miembros de pleno derecho Barcelona, Bilbao, Gijón, Madrid, Málaga, Sevilla, Valencia, Valladolid y Zaragoza, y como miembros asociados Gerona, Santiago y Tarrasa.

<sup>38</sup> Puede ampliarse la información sobre este proyecto en <http://www.rural-in.org> (acceso 15.04.07).

COMMITTEE OF THE REGIONS. *Local and regional authorities and the immigration challenge*. Luxemburgo: Office for Official Publications of the European Communities, 2005.

LACOMBA, J. La inmigración musulmana en España: inserción y dinámicas comunitarias en el espacio local. *Migraciones*. No. 18, 2005. P. 47-76.

MONTAÑÉS, M. "Diseño de una estrategia participativa conversacional con la que propiciar la formulación participativa del plan local de inmigración". En: ENCINA, J. (ed.) *Construyendo colectivamente la convivencia en la diversidad: los retos de la inmigración*. Sevilla: Universidad Libre para la Construcción Colectiva (UNILCO), 2006. P. 165-208.

PAJARES, M. "Las políticas locales en el ámbito de la inmigración". En: AJA, E; ARANGO, J. (eds.) *Veinte años de inmigración en España: perspectivas jurídica y sociológica (1985-2004)*. Barcelona: Fundación CIDOB, 2006. P: 369-394.

SERAFÍ BERNAT, J. *Migración e interculturalidad: de lo global a lo local*. Castelló de la Plana: Publicacions de la Universitat Jaume I, 2006.

SIMÓ, C.; TORRES, F. (eds.) *La participación de los inmigrantes en el ámbito local*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2006.