

## Inmigración y gobierno local. Experiencias y retos. IV Seminario Inmigración y Europa.

El papel de los gobiernos locales en las políticas de inmigración en Europa.

La participación de los gobiernos locales en las políticas de inmigración: Las competencias municipales en materia de inmigración.

Ignasi Camós Victoria

# LA PARTICIPACIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN LAS POLÍTICAS DE INMIGRACIÓN: LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES EN MATERIA DE INMIGRACIÓN

## Ignasi Camós Victoria

*Profesor titular de Derecho Laboral y de la Seguridad Social  
de la Universitat de Girona.  
Miembro de la Cátedra de Inmigración, Derechos y Ciudadanía*

### La Administración local como administración gestora del hecho migratorio: la proximidad como factor catalizador

Actualmente la inmigración tiene, sin lugar a dudas, una dimensión global. Los movimientos de población en busca de oportunidades que no existen en el país de origen han adquirido una relevancia trascendental en el proceso de movilidad del capital humano desde el tercer y/o cuarto mundo hacia las sociedades acomodadas. Es difícil entender gran parte de los cambios que sufren estos países, ya sean emisores o bien receptores, sin tener en cuenta el peso de los flujos migratorios<sup>1</sup>.

A menudo nos encontramos ante un movimiento que viene acompañado de un drama extremo. Así, no son pocas las veces que la muerte aparece en el tránsito de quienes, desconocedores del significado del término *frontera*, se aventuran en la búsqueda de una suficiencia, ya sea personal o para sus ascendientes o descendientes.

La dimensión global del movimiento migratorio no excluye que, en su concreción, nos encontremos ante un hecho que tiene una dimensión eminentemente local, que se proyecta en la gestión del hecho migratorio y que conlleva una importante transformación, no sólo social y económica del entorno, sino que también en relación con los cambios de gestión municipal de algunos de los recursos y servicios prestados por esta administración. Se puede considerar, con propiedad, que los municipios son la administración hacia donde se dirigen las migraciones.

La Administración local, como administración más próxima al ciudadano, a pesar de que no dispone del resorte normativo adecuado y de las competencias correspondientes, ni tampoco de los recursos necesarios, frecuentemente se encuentra ante la necesidad de resolver demandas planteadas por la inmigración. No son pocas las veces que la actuación de esta administración es fruto de la pasividad de la administración competente, ya sea autonómica o, principalmente, estatal.

Por lo tanto, es indudable que las administraciones locales se han convertido en las administraciones *gestoras* del fenómeno migratorio y el reto que estas asumen es, ciertamente, considerable porque: "tienen que gestionar un cuerpo social cada vez más diversificado y el cumplimiento de

1. Para profundizar en los cambios que han tenido lugar como resultado de la inmigración a escala mundial y el encaje de ésta en las sociedades acomodadas, véase, aunque sea limitado a los países de la OCDE: *Perspectives des migrations internationales 2007*, así como la serie de este mismo organismo que lleva por título: *Tendances des migrations internationales*, edición 2002 y siguientes. [www.oecd.org/topic/0,3373,fr\\_2649\\_33931\\_1\\_1\\_1\\_1\\_37415,00.html](http://www.oecd.org/topic/0,3373,fr_2649_33931_1_1_1_1_37415,00.html)

los objetivos de estas administraciones requiere una sofisticación creciente de sus sistemas de detección de necesidades, de diseño de políticas, de toma de decisiones (estructuración de servicios y actuaciones) y de modelos y técnicas de gestión<sup>2</sup>. Se asumen riesgos considerables, y especialmente aquellos relativos a la posibilidad de ser víctimas de situaciones no deseadas de conflictividad social que distorsionen, en mayor o menor medida, la convivencia vecinal y pongan en peligro la cohesión social.

Teniendo en cuenta el factor de proximidad que tiene la Administración local con el ciudadano, el éxito o fracaso de una determinada política de inmigración, dependerá, en gran medida, de la capacidad de esta administración para gestionar el fenómeno migratorio. A pesar de ser una tarea común a todas las administraciones (estatal, autonómica y local), es en el ámbito local donde es necesario buscar respuestas rápidas y efectivas para responder adecuadamente al reto que plantea la inmigración.

La gestión local del proceso migratorio se ha convertido en el principal reto de la Administración local a principios del siglo XXI, porque se ha convertido en el principal agente de gestión de los procesos de integración de la población: para los autóctonos y también los recién llegados extranjeros.

Uno de los mayores déficits del actual modelo migratorio es precisamente que, en determinadas ocasiones, las poblaciones tienen que afrontar un conjunto de responsabilidades, especialmente en el ámbito de la prestación de determinados servicios, sin tener las competencias necesarias ni los recursos suficientes para garantizar dichos servicios y, a su vez, la calidad de estos. El hecho de que las administraciones locales superen su límite de actuación y su muy limitada distribución de las competencias establecidas en materia de inmigración se han convertido en las características o notas definitorias de este proceso.

Las características sociales, culturales y económicas de los recién llegados generan un impacto considerable en las sociedades de acogida y, a la vez, provocan importantes transformaciones a un ritmo muy acelerado en la conformación de la población de los municipios receptores de inmigración. Por este motivo, es necesario adaptar los servicios municipales a esta nueva realidad, a la dinámica y a la transformación que conlleva la llegada de nuevos ciudadanos. Estos servicios no deben dirigirse exclusivamente a los recién llegados, sino todo lo contrario, deben integrarse en los colectivos destinatarios, partiendo del principio de que cualquier actuación o política desarrollada en el ámbito municipal tiene que incluir a toda la población para evitar, de esta forma, el riesgo de exclusión de los recién llegados y de los autóctonos.

No obstante, es necesario tener en cuenta que el impacto de la inmigración en el ámbito municipal no afecta a todas las administraciones locales del mismo modo. Esto depende, principalmente, del número de inmigrantes que llegan a un determinado municipio, de la frecuencia de entrada o del volumen que representan en comparación con el total de la población residente. La tasa de crecimiento, el origen, la lengua de los recién llegados, las maneras de llegar y de convivir, e incluso el tiempo previsto de estancia, son otros factores a tener en cuenta a la hora de analizar las diferencias que puede tener el impacto del hecho migratorio en distintos municipios.

2. CRID (Consortio de Recursos para la Integración de la Diversidad). *Municipio y diversidad. Estrategias, políticas y servicios municipales para la integración de personas inmigrantes no comunitarias*. Pág. 16.

Por todo ello, si bien las actuaciones municipales pueden diferir según los distintos municipios debido a la especificidad local que se manifiesta en los diversos planos municipales de inmigración, debe mantenerse un diseño común en la gestión del impacto del proceso migratorio y en la gestión de la diversidad. La Administración local ejerce un papel esencial en el objetivo final de facilitar la integración social de los inmigrantes que llegan al municipio, mediante el desarrollo de una política acertada de recepción, de acogida y de acompañamiento que garantice la cohesión social y la convivencia intercultural dentro del territorio.

En muchas ocasiones, la gestión local del fenómeno migratorio, en especial cuando existe un modelo de integración y una política diseñada con dicha finalidad, puede reducirse a un tema de orden financiero, ya que el incremento de costes en la gestión de este fenómeno exige un aumento de los recursos disponibles para afrontar el incremento de población que reside dentro del municipio y que utiliza los servicios que éste le ofrece. No hay que olvidarse de un hecho muy importante: las características propias de los colectivos de inmigrantes los convierten en destinatarios potenciales de los servicios municipales, y generan, por lo tanto, un notable incremento de la demanda de algunos de estos servicios.

Así pues, desde el punto de vista financiero, es necesario apostar por un decidido incremento de los recursos disponibles y vincularlo tanto al incremento de población residente como al de sus necesidades. Es preciso apostar, también, por una revisión o reorientación de la financiación de los servicios deficitarios y por la búsqueda de recursos extraordinarios. Además, se debe abandonar la idea de que la gestión de los flujos migratorios puede llevarse a cabo con el mismo presupuesto con el que se gestionaban los servicios municipales antes de la llegada masiva de nuevos conciudadanos, porque el riesgo de exclusión de sectores desfavorecidos, principalmente autóctonos, puede, sin lugar a dudas, dificultar de manera considerable la percepción que estos tienen de los recién llegados.

Pese a los importantes déficits existentes en las competencias y recursos, y la necesidad de reivindicar una mayor corresponsabilidad financiera y un avance significativo en la descentralización competencial, el papel de la Administración local ante el fenómeno migratorio es, sin duda alguna, cada vez más trascendental. Por su parte, la Administración local asume tareas que van más allá de sus estrictas y difusas competencias, como podemos ver, por ejemplo, en la normativa actual en materia de extranjería donde se evidencia el papel atribuido, en determinados ámbitos, a los municipios, al permitir que superen la estricta, pero importante, tarea administrativa del empadronamiento y la prestación de determinados servicios, mediante la atribución de tareas como la elaboración de informes donde se deje constancia, entre otras cosas, del grado de inserción social de los extranjeros a efectos de la concesión de las autorizaciones iniciales de trabajo.

Es preciso tener en cuenta tres cuestiones, no menores, a la hora de abordar el importante papel que desempeñan los municipios en el objetivo final de la política de inmigración, como, por ejemplo, la integración social de los ciudadanos recién llegados:

1. La necesidad de considerar la inmigración como una de las prioridades en la agenda política. Es necesario actuar con valentía, responsabilidad

y de manera proactiva, para evitar el uso partidista que se puede hacer y que se hace de la inmigración, especialmente por parte de colectivos y sectores de extrema derecha.

2. Es preciso apostar, tal y como hemos subrayado anteriormente, por un incremento de los recursos destinados a reforzar los servicios públicos, ya que a menudo la percepción de la ciudadanía es que se ha producido una disminución de los beneficios destinados a los usuarios autóctonos a favor de los recién llegados. Para justificar el redimensionamiento de los recursos, es necesario que su incremento esté vinculado al incremento de la población usuaria (autóctona o no). Se debe evitar el riesgo de exclusión y/o sustitución de la población autóctona por la recién llegada.
3. La legislación de extranjería ha vivido siempre de espaldas al papel que desarrolla la Administración local. Tal vez ha sido una excepción el RD 2393/2004, de 30 de diciembre, por el cual se aprueba el Reglamento de la Ley de Extranjería, ya que, aunque sea sólo de una forma parcial, ha dado relevancia a los gobiernos locales en temas, entre otros y de manera muy significativa, de arraigo social o de adaptación de vivienda para el reagrupamiento familiar.

## El régimen de competencias de las administraciones locales en materia de inmigración

El régimen vigente de competencias locales relativo a la inmigración se manifiesta a partir de un complejo cruce de títulos competenciales y, a la vez, mediante la transversalidad de algunos conceptos, como por ejemplo la “integración social” y la “cohesión social”, que conllevan una cierta presunción de competencia a favor de los entes locales que el legislador sectorial, ya sea estatal o económico, debe respetar como consecuencia de la garantía constitucional de la autonomía local<sup>3</sup>. Y así es, sobre todo cuando nos encontramos ante asuntos que afectan directamente al círculo de intereses de la Administración local, es decir, tareas o funciones que se manifiestan y se pueden resolver dentro del espacio territorial del municipio, sin que la proyección de éste fuera del ámbito de las fronteras supranacionales lo convierta, sin más, en supralocal, según se establece en la STS de 21 de mayo de 1997 (RJ 1997, 594)<sup>4</sup>.

La capacidad de incidencia que tiene la Administración local en materia de inmigración es importante desde el punto de vista práctico, ya que se trata de una administración muy implicada directamente en la gestión del fenómeno migratorio; posiblemente la que más. Sin embargo, su capacidad para influir en la política de extranjería es menor, porque se trata de una competencia, en principio, exclusiva del Estado, según dispone el artículo 149.1.2 de la Constitución española, en el que se reserva al Estado la “competencia exclusiva” sobre: “2ª nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo”. Cabe añadir que se ha producido un importante silencio en la legislación de extranjería sobre el papel que tiene o que debe tener la Administración local, hecho que dificulta enormemente la delimitación del ámbito de actuación de ésta ante el fenómeno migratorio.

La participación de las entidades locales en la legislación de extranjería se ha limitado hasta ahora a su presencia en órganos de participación como, por ejemplo, el Consejo Superior de Política de Inmigración, órgano creado en el año 2001 por el Real Decreto 344/2001, de 4 de abril, modifica-

3. AGUADO i CUDOLÀ, Vicenç. “L’aplicació del marc jurídic de la immigració a les administracions locals: un primer balanç (II)”. *Quaderns de Dret Local*, n.º 1 (2003), pág. 85

4. SOSA WAGNER, Francisco. *Manual de Derecho Local*. Pamplona: Ed. Aranzadi, 2000. Pág 61.

do por el Decreto 507/2002, de 10 de junio; o el Fórum para la Integración Social de los Inmigrantes, órgano regulado por el Real Decreto 367/2001, de 4 de abril.

Volviendo al tema de las competencias locales en materia de inmigración, el artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de la LBRL (Ley de Bases reguladora de Régimen Local), establece, en su primer apartado, que el municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, “puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal”.

El alcance de esta cláusula general de competencias, pese a la importante fuerza expansiva que tiene y puede ejercer sobre el ámbito de la política de inmigración y que se considere, tal y como antes mencionábamos, como una especie de presunción de competencias a favor del municipio, no está exenta de serias dificultades prácticas debido a su consideración de concepto jurídico indeterminado, y la imposibilidad, en muchos casos, de atribuirse competencias no propias, vinculadas a la gestión del fenómeno migratorio sobre la base esencial de contribuir a satisfacer las necesidades y aspiraciones vecinales.

El mismo artículo 25 de la LBRL incluye un listado, en su apartado segundo, de las competencias de los municipios en términos de legislación del Estado y de las comunidades autónomas, que por una parte no incluye ninguna competencia expresamente vinculada a la inmigración ni ninguna referencia a la coordinación con otras administraciones, pero, por otra, sí figuran competencias con una clara relevancia en cuanto a la gestión del fenómeno migratorio. Como competencias de los municipios se citan, entre otras: “[...] a) seguridad en lugares públicos; d) [...] promoción y gestión de viviendas [...]; h) protección de la salubridad pública; i) participación en la gestión primaria de la salud; j) cementerios y servicios funerarios; k) prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social [...]; m) actividades e instalaciones culturales y deportivas; ocupación del tiempo libre [...]; n) participar en la programación de la enseñanza y cooperar con la Administración educativa en la creación, la construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, intervenir en sus órganos de gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria”.

Es importante destacar que ni en el artículo 25 de la LBRL ni en ningún otro artículo de esta ley se define el alcance de estas competencias. De hecho, el tercer apartado de este mismo artículo se limita a establecer que: “Sólo la Ley determina las competencias municipales en las materias enunciadas en este artículo de conformidad con los principios establecidos en el artículo 2”.

La falta de una garantía directa de competencias municipales es una de las características de la LBRL. Sin embargo, es posible defender que las remisiones de los artículos 2 y 25 de la LBRL pueden ser cumplidas sin necesidad de atribuir a los municipios competencias propias ya que, en el marco de un sistema de relaciones administrativas claro, puede asegurarse la intervención de la Administración local sin necesidad de ser titular de competencias, o a través del ejercicio de competencias delegadas que se puedan ejercer sin autonomía<sup>5</sup>.

5. Véase con más detalle en este sentido, las reflexiones de MIR, Josep. “Las competencias de los entes locales”. *La posición institucional de la Administración Local ante el siglo XXI*. Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, Oñati (1998). Pág. 254 y ss.

La trascendencia que las competencias mencionadas en el artículo 25 de la LBRL tienen en relación con una adecuada y eficaz gestión del fenómeno migratorio es indudable, pero la falta de concreción de su contenido y el hecho de que la gran mayoría de estas competencias estén sujetas a un régimen de competencia concurrente entre el Estado y las comunidades autónomas son grandes obstáculos para su despliegue adecuado en el ámbito municipal así como para poder ampliar su aplicación ante el conjunto de ciudadanos que integran el municipio.

Como podemos observar, el alcance de las competencias propias es, por razones diversas, muy limitado, y la proyección de estas ante el fenómeno migratorio no está exenta de cierta complejidad debido a la falta de un título competencial expreso y al difícil encaje de la nueva realidad de la inmigración ante unas normas demasiado rígidas.

Por todos estos motivos, tanto el artículo 27 de la LBRL como el artículo 2 de esta misma ley tienen una relevancia especial. En esos artículos, a grandes rasgos, se permite la delegación del ejercicio de competencias –no la titularidad– en materias que afectan a los intereses propios del municipio siempre y cuando con la delegación se mejore la eficiencia de la gestión pública y se obtenga una mayor participación ciudadana; se habla también de garantizar el derecho a intervenir en aquellos asuntos que afecten directamente al círculo de los intereses del municipio, atribuyendo las competencias que sean necesarias según la actividad pública y la capacidad de gestión de la entidad local, conforme a los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos.

Así pues, más allá del difícil marco legal, desde el punto de vista formal, de distribución de competencias a favor de las administraciones locales que en el caso de la inmigración incluso abarca la cláusula general de competencia, debe entenderse, necesariamente, a partir de la premisa de que estamos ante una competencia exclusiva del Estado, las posibilidades de delegación y/o intervención municipal tendrían que permitir ordenar mejor el actual marco de competencias en este ámbito sobre la base del interés propio y real de la Administración local para la gestión más directa y eficaz de todo lo que se mueve alrededor del fenómeno migratorio y que incide muy especialmente en la cohesión social y en la integración de los inmigrantes en la sociedad de acogida.

No hay ninguna duda de que la integración social de los inmigrantes entra dentro de los intereses propios de las administraciones locales, ya que son una garantía para la convivencia y la cohesión social de la población que vive en el municipio. Se tendría, pues, que dar un paso adelante y superar la concepción, hasta ahora mantenida, de que la inmigración es una competencia exclusiva del Estado que sólo le corresponde a éste. Es preciso tener en cuenta que la efectividad de los derechos sociales en que se basa la integración depende de la aplicación de competencias sectoriales que se atribuyen a las comunidades autónomas y a los entes locales<sup>6</sup>.

De este modo, se impone la necesidad de clarificar el alcance y la incidencia de las competencias atribuidas a cada Administración pública, y muy especialmente a la Administración local, ya que el estado actual de la situación, caracterizado por una importante duplicidad y concurrencia de

6. Véase AGUADO i CUDOLÀ, Vicenç, para quien existe otra razón para defender esta superación del carácter de competencia estatal de la inmigración como es el hecho de que la integración comienza por un régimen adecuado de entrada y permanencia que es, en definitiva, la clave de otros derechos. "L'aplicació del marc jurídic de la immigració..." Op, cit. Pág. 85.

actuaciones, provoca un coste excesivo de los servicios públicos. Además, en ocasiones, se trata de la asunción, por parte de una administración (generalmente la local) de una prestación y de la oferta de unos determinados servicios, pero sin título competencial directo o indirecto y, por lo tanto, sin recursos. En definitiva, se rompe el principio de racionalidad y eficacia que tiene que estar presente en el ejercicio de las competencias administrativas.

Esta aclaración permitiría, por su parte, identificar, de forma más precisa, la administración responsable de cada servicio ante el ciudadano.

Uno de los déficits de nuestro marco jurídico en materia de inmigración es, precisamente, las dificultades de definición legal, que no real, del marco de actuación de los gobiernos locales en la gestión del hecho migratorio. No existe una delimitación de espacios de actuación ni tampoco de las correspondientes responsabilidades. La Administración local a menudo actúa, pese a la falta de competencias y ante la pasividad de otras administraciones, como Administración de proximidad, para hacer frente a las necesidades de la población residente en su municipio.

El marco legal de competencias genera un hecho incuestionable: disfuncionalidades entre la capacidad de incidencia del mundo local en el diseño de las políticas de inmigración (estatales y, en menor medida, autonómicas) al vernos ante una competencia exclusiva del Estado, según se reconoce en el artículo 149.1.2 de la CE (Constitución española), con relación al artículo 138 del EAC (Estatuto de Autonomía de Cataluña), y la gestión práctica del hecho migratorio, *delegada* a los gobiernos locales.

La normativa de extranjería, por su parte, distingue entre servicios y prestaciones sociales generales y básicas que se les reconocen a todos los extranjeros, y los servicios y prestaciones específicas que parecen reservados únicamente a los extranjeros residentes.

Además de los numerosos problemas de interpretación que ha generado esta distinción, en el caso de Cataluña, el Decreto 188/2001, de 26 de junio, establece de forma clara en su artículo 9. 2. que los extranjeros que vivan o se encuentren en Cataluña, sea cual sea su situación administrativa, tienen derecho a acceder, en las mismas condiciones que el resto de ciudadanos, a los servicios básicos de atención primaria, a los servicios de atención domiciliaria, a los servicios de comedor, a los servicios residenciales de estancia limitada, a los servicios de centros para niños y adolescentes, y a las ayudas de urgencia social otorgadas por las administraciones públicas de Cataluña.

También determina que los ayuntamientos y los consejos comarcales competentes en materia de asistencia social primaria son los encargados de velar para que los trabajadores temporales con permiso de trabajo sean alojados en condiciones de higiene y dignidad adecuadas, y promover la asistencia de los servicios sociales adecuados para garantizar su atención social durante la temporada o campaña.

Así, la presión que ejercen los recién llegados sobre las áreas de servicios sociales de ámbito municipal es cada vez mayor, tanto en términos cuantitativos como cualitativos, ya que son muchas las necesidades a atender

en una primera etapa de recepción y acogida y, en una segunda de integración social. Atenciones que afectan a ámbitos cada vez más diversos, más allá de la condición de ciudadano inmigrante ante el riesgo, muy presente, en la gran mayoría de casos, de marginación o exclusión social que se debe prevenir y sobre la cual es imprescindible actuar para eliminar o, como mínimo, atenuar los múltiples déficits que presentan.

Más allá de estas materias, la actuación municipal está estrechamente y necesariamente vinculada a la situación administrativa del extranjero. Además, tiene un papel esencial en este ámbito el acto del empadronamiento como título reconocedor de la gran mayoría de derechos mencionados, y de otras situaciones esenciales para el inmigrante y su integración social, como por ejemplo el arraigo laboral y/o social al cual nos referiremos en la segunda parte de este informe.

A pesar de tratarse de una herramienta esencialmente estadística, ya que el padrón es, según el artículo 16 de la LBRL, un registro administrativo donde constan los vecinos del municipio, permite, a partir de los datos que incluye, no sólo conocer cuál es la población de un determinado municipio y de esta manera poder planificar y programar servicios que requieren una cierta previsión, sino también incidir muy directamente sobre los recursos que recibe el municipio ya que del número de inscritos depende la participación de los ayuntamientos en los presupuestos generales del Estado. El empadronamiento afecta, de forma esencial, a la situación jurídica del extranjero y los ayuntamientos representan en este ámbito un papel esencial al encontrarnos ante una competencia municipal básica ya que, según se establece en el artículo 17 de la LBRL, corresponde al Ayuntamiento la formación, el mantenimiento, la revisión y la custodia del padrón municipal.

No debemos olvidar que sus datos, según se establece en el artículo 16 anteriormente citado, constituyen prueba de la residencia en el municipio y del domicilio habitual; de hecho, las certificaciones que se emitan tienen carácter de documento público y fehaciente para cualquier efecto administrativo, sobre la base de la existencia de una obligación de inscribirse en el padrón dirigida a todos los que vivan en España que tendrán que empadronarse en el municipio donde residen habitualmente.

Las modificaciones introducidas en los artículos 16 y 17 de la LBRL por parte de la LO 14/2003, de 20 de noviembre de reforma de la Ley Orgánica de Extranjería, que afectan a la necesidad de renovar la inscripción en el padrón de forma periódica (cada dos años) por parte de quienes no dispongan de una autorización de residencia permanente, o a la cesión de datos del padrón a otras administraciones públicas que lo soliciten sin necesidad de autorización previa por parte del interesado e, incluso, el controvertido acceso de la Dirección General de la Policía, según se establece en la nueva Disposición adicional séptima de la LBRL –la exclusiva finalidad del ejercicio de las competencias establecidas en la LOE sobre control y permanencia de los extranjeros en España– no han modificado los efectos que el empadronamiento tiene en la situación jurídica de los extranjeros que, con la reforma del Reglamento de extranjería y la incorporación del arraigo laboral y/o social como vía para la regularización transitoria y permanente, ha reavivado su importancia más allá de su valor estadístico o de acceso a determinados servicios como mecanismo para acreditar su estancia e inserción social.

Es preciso tener en cuenta que el anteproyecto de la Ley Básica del Gobierno y la Administración local de 3 de mayo del 2006<sup>7</sup> establece en su artículo 24 que tiene como rúbrica: “competencias municipales reconocidas por las leyes estatales y autonómicas” que, con el objetivo de garantizar la elaboración y ejecución de políticas propias, corresponde a los municipios, en el marco mínimo común que fijan las normas con rango de Ley del Estado y de las comunidades autónomas, la potestad normativa, entre otras materias, en: (...) f) inmigración.

El anteproyecto de la Ley Básica del Gobierno y la Administración local atribuye a los municipios potestad normativa limitada en materia de inmigración. Esta cuestión es de difícil concreción y ejecución por el hecho de estar supeditada al mínimo común que fijan las normas con rango de ley del Estado y de las comunidades autónomas.

Nos encontramos ante un concepto jurídico indeterminado con los numerosos problemas de interpretación y concreción que estos generan.

## El régimen de competencias en materia de inmigración y el Estatuto de Autonomía de Cataluña

La aprobación, en referéndum, el día 18 de junio del 2006, del vigente Estatuto de Cataluña, que es la norma institucional básica donde se definen los derechos y deberes de la ciudadanía de Cataluña, las instituciones políticas de la nacionalidad catalana, sus competencias y las relaciones con el Estado y la financiación de la Generalitat de Catalunya, ha supuesto un salto cualitativo en cuanto al tratamiento autonómico de la inmigración, en haber optado por una lectura más adecuada a la realidad autonómica que es la que defiende el profesor Santolaya Macheti<sup>8</sup>.

De este modo, según lo que se establece en el artículo 138 del Estatuto de Cataluña

- 1) Corresponde a la Generalitat en materia de inmigración:
  - a) La competencia exclusiva en materia de primera acogida de las personas inmigradas, que incluye las actuaciones sociosanitarias y de orientación.
  - b) El desarrollo de la política de integración de las personas inmigradas en el marco de sus competencias.
  - c) El establecimiento y la regulación de las medidas necesarias para la integración social y económica de las personas inmigradas y su participación social.
  - d) El establecimiento por ley de un marco de referencia para la acogida y la integración de las personas inmigradas.
  - e) La promoción, la integración y la ayuda de las personas retornadas, además del impulso de las políticas y las medidas pertinentes que faciliten su retorno a Cataluña.
- 2) Corresponde a la Generalitat la competencia ejecutiva en materia de autorización de trabajo a los extranjeros cuya relación laboral tenga lugar en Cataluña. Esta competencia, que se ejerce necesariamente en coordinación con la que corresponde al Estado en materia de entrada y residencia de extranjeros, incluye:

7. Se puede consultar el anteproyecto en: [www.map.es/iniciativas/nueva\\_agenda\\_territorial/reforma\\_gobierno\\_local/parrafo/03/document\\_es/ANTEPROYECTO\\_DE\\_LEY\\_BASICA\\_DEL.pdf](http://www.map.es/iniciativas/nueva_agenda_territorial/reforma_gobierno_local/parrafo/03/document_es/ANTEPROYECTO_DE_LEY_BASICA_DEL.pdf)

8. Véase: “Extranjería y Nuevos Estatutos de Autonomía”. *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals de l'Institut d'Estudis Autonòmics de la Generalitat de Catalunya*, n.º 4, 2007. Pág. 169 y ss.

- a) La tramitación y la resolución de las autorizaciones iniciales de trabajo por cuenta propia o ajena.
  - b) La tramitación y la resolución de los recursos presentados relativos a los expedientes a los que hace referencia la letra a y la aplicación del régimen de inspección y sanción.
- 3) Corresponde a la Generalitat la participación en las decisiones del Estado sobre inmigración que tengan una trascendencia especial para Cataluña y, en particular, la participación preceptiva previa en la determinación del contingente de trabajadores extranjeros mediante los mecanismos que establece el título V.

Según el Dictamen del Consejo Consultivo de la Generalitat (núm. 261, de 1 de septiembre del 2005), se trata de una competencia integrable dentro del título de "trabajos y relaciones laborales"; de una competencia de carácter puramente administrativo, en la que la Generalitat se limitará a la tramitación de los expedientes correspondientes en aplicación, no sólo de la Ley Orgánica 4/2000 de extranjería reformada, sino también de la normativa reglamentaria estatal, que podrá definir su alcance y limitarla, por ejemplo, a autorizaciones otorgadas exclusivamente para su territorio.

Cuando tratamos el tema de la Constitución y el derecho de extranjería, debemos tener en cuenta dos cuestiones: por una parte, que la extranjería ha sido un tema poco abordado desde la perspectiva constitucional<sup>9</sup> y, por otra, que la inmigración ha sido considerada generalmente una cuestión o materia propia de la soberanía del Estado. Se ha optado, por consiguiente, por el establecimiento –en nombre de la salvaguardia de la seguridad y el orden público, además de la defensa del trabajador nacional– de una serie de controles, requisitos y autorizaciones para poder instalarse en territorio nacional y es, por ello, que aunque la CE no aborda de forma directa la inmigración ni reconoce el derecho a instalarse en España para trabajar, esto no supone que el marco constitucional sea indiferente al tratamiento de la inmigración, y se opta, en este texto, por establecer una distinción entre inmigración y extranjería.

9. En España, el derecho a la inmigración se reconoce, de manera explícita, por primera vez en la Constitución española de 1812, si bien el referente histórico más relevante es el de la Constitución de la Segunda República de 1931 donde se establece en su artículo 31 que: "el derecho a emigrar o inmigrar queda reconocido y no está sujeto a más limitaciones que las que la Ley establezca". No obstante, no fue hasta la Constitución española de 1978, concretamente en el artículo 13, donde se establece que: "los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente Título en los términos que establezcan los Tratados y la ley", y con la entrada de España en la UE (antes Comunidad Económica Europea) cuando se aprobó la primera norma específica en materia de extranjería, la Ley 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, norma que por una parte defendía el reconocimiento a poder gozar de derechos en términos amplios por los extranjeros, pero por otra limitaba este reconocimiento a los extranjeros que se encontrasen legalmente en España.

Así, el punto de partida desde el punto de vista constitucional en cuanto a los derechos de los extranjeros es, sin lugar a dudas, el apartado primero y segundo del artículo 13 de la CE, donde expresamente se establece que: "los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente Título en los términos que establezcan los tratados y la ley". Se añade en el segundo apartado que: "sólo los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23 (sufragio y acceso a cargos públicos), exceptuando el caso en que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por tratado o bien por la ley del derecho a sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales".

Centrándonos en el examen del primero de los apartados del artículo 13 de la CE, tal como se ha apuntado por parte de la doctrina, la formulación de este primer apartado genera una "tensión entre la primera y la segunda parte de este precepto", pues, si bien en la primera parte de este apartado se incluye un reconocimiento expreso de la titularidad de los derechos y libertades contenidos en el Título I de la CE a favor de los extranjeros, en la segunda parte, se remite a lo que disponen los tratados y la ley relativo a las condiciones para el ejercicio de estos derechos.

El legislador constituyente optó por una constitucionalización de los derechos y libertades de los extranjeros sin que pueda interpretarse que la remisión que este precepto efectúa a los tratados y a la ley implique una desconstitucionalización. Según se establece en el fundamento jurídico tercero de la STC 107/1984, de 23 de noviembre, la remisión que este artículo hace a los tratados y las leyes, “no supone, sin embargo, la previsión de que se haya querido desconstitucionalizar la posición jurídica de los extranjeros relativa a los derechos y libertades públicas, ya que la Constitución no dice que los extranjeros gozarán en España de las libertades que les atribuyan los tratados y la ley, sino de las libertades “que garantiza el presente título en los términos que establezcan los tratados y la Ley”, de manera que los derechos y las libertades reconocidos a los extranjeros continúan siendo derechos constitucionales y, por lo tanto, dotados –en de su regulación específica– de la protección constitucional, pero todos son, sin excepción en cuanto al contenido, derechos de configuración legal”.

El EAC representa, tal como se ha apuntado anteriormente, un salto cualitativo, al reconocer que Cataluña tiene competencia exclusiva en materia de primera acogida e integración de las personas inmigradas y devueltas<sup>10</sup>, así como competencia ejecutiva en materia de autorización de trabajo a los extranjeros, cuya relación laboral se lleve a cabo en Cataluña, y que incluye: la tramitación y la resolución de las autorizaciones iniciales de trabajo por cuenta propia o ajena, así como la tramitación y la resolución de los recursos presentados con relación a los expedientes anteriormente citados y la aplicación del régimen de inspección y sanción.

Se reconoce también el derecho de la Generalitat de Catalunya a la participación en las decisiones del Estado sobre inmigración que tengan una trascendencia especial para Cataluña y, en particular, la participación preceptiva previa en la determinación del contingente de trabajadores extranjeros.

Por su parte, el artículo 84 del EAC incluye un apartado específico (que constituye una novedad) en cuanto a las competencias locales propias que tienen que ser ejercidas por estas entidades con absoluta autonomía, sujetas sólo a un control de constitucionalidad y de legalidad.

Así, según este artículo 84 del EAC, los gobiernos locales de Cataluña tienen competencias propias sobre las siguientes materias, en los términos que determinen las leyes:

- a) La ordenación y la gestión del territorio, el urbanismo y la disciplina urbanística, y la conservación y el mantenimiento de los bienes de dominio público local.
- b) La planificación, la programación y la gestión de la vivienda pública y la participación en la planificación en el suelo municipal de la vivienda de protección oficial.
- c) La ordenación y la prestación de servicios básicos a la comunidad.
- d) La regulación y la gestión de equipamientos municipales.
- e) La regulación de las condiciones de seguridad en las actividades organizadas en espacios públicos y en locales de concurrencia pública. La coordinación a través de la Junta de Seguridad de los distintos cuerpos y fuerzas presentes en el municipio.

<sup>10</sup>. En este sentido, la Generalitat de Catalunya, a través de la Secretaría para la Inmigración del Departamento de Acción Social y Ciudadanía ha impulsado la elaboración de la Ley de acogida de las personas inmigradas y devueltas a Cataluña a partir de unas bases y de un proceso participativo. Véase: [www.gencat.net/benestar/societat/c\\_onvivencia/immigracio/acollida/index.htm](http://www.gencat.net/benestar/societat/c_onvivencia/immigracio/acollida/index.htm)

- f) La protección civil y la prevención de incendios.
- g) La planificación, la ordenación y la gestión de la educación infantil y la participación en el proceso de matriculación en los centros públicos y concertados del término municipal, el mantenimiento y el aprovechamiento, fuera del horario escolar, de los centros públicos, además del calendario escolar.
- h) La circulación y los servicios de movilidad y la gestión del transporte municipal de viajeros. La regulación del establecimiento de autorizaciones y promociones de todo tipo de actividades económicas, especialmente aquellas de carácter comercial, artesanal y turístico, y fomento de la ocupación.
- i) La regulación del establecimiento de autorizaciones y promociones de todo tipo de actividades económicas, especialmente aquellas de carácter comercial, artesanal y turístico, y fomento de la ocupación.
- j) La formulación y la gestión de políticas para la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible.
- k) La regulación y la gestión de los equipamientos deportivos y de ocio, y la promoción de actividades.
- l) La regulación del establecimiento de infraestructuras de telecomunicaciones y prestación de servicios de telecomunicaciones.
- m) 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.
- n) La regulación, la gestión y la vigilancia de las actividades y los usos que se llevan a cabo en las playas, en los ríos, en los lagos y en la montaña.

La distribución de las responsabilidades administrativas en las materias –a las que hace referencia el apartado 2 del artículo 84 del EAC– entre las diversas administraciones locales tiene que tener en cuenta su capacidad de gestión y se rige por las leyes aprobadas por el Parlamento, por el principio de subsidiariedad, según con lo establecido por la Carta europea de la autonomía local, por el principio de diferenciación, según las características que presenta la realidad municipal, y por el principio de suficiencia financiera.

Por su parte, el artículo 84 establece que la Generalitat debe determinar y fijar los mecanismos para la financiación de los nuevos servicios derivados de la ampliación del espacio competencial de los gobiernos locales.

A pesar de la existencia de este precepto, continúa faltando una referencia expresa a la competencia que en materia de inmigración ejercen los municipios y es preciso, pues, llenarla de contenido, del mismo modo como ha sucedido hasta ahora con otras materias de carácter más transversal y/o complementario que dificultan la concreción, tanto en lo que concierne a su ejecución, como en cuanto a los recursos necesarios y el reparto de responsabilidades.

## A modo de conclusión o síntesis final

Una vez constatado el impacto que la inmigración tiene sobre el mundo local, la evolución de la normativa en materia de extranjería tendría que contemplar, con mayor precisión, el alcance de las competencias que los gobiernos locales tienen que ejercer para garantizar la cohesión social y, al

mismo tiempo, favorecer la integración social de la población extranjera que reside en su territorio.

La falta de títulos competenciales no ha sido un obstáculo para que desde los gobiernos locales se actúe con gran diligencia y se trate de buscar soluciones a las dificultades que la llegada, en términos generales, de un número considerable de ciudadanos de origen extranjero en un plazo muy rápido ha planteado y que, aún, obviamente, plantea, sin tener en cuenta, en muchos de los casos, los obstáculos derivados de la situación regular o irregular de la gran mayoría de estos ciudadanos.

La previsión *ad futurum* de un crecimiento constante en la llegada de personas provenientes de otros países obliga a ordenar, de una manera más efectiva, el reparto de competencias, responsabilidades y recursos entre las administraciones implicadas, atribuyendo a la Administración local un papel más predominante en el diseño de la estrategia general teniendo en cuenta la dimensión local de este hecho.

En el caso de Cataluña, la reciente aprobación del EAC ha significado un paso hacia adelante en la descentralización de las competencias en materia de inmigración, pero aún es necesario profundizar en este ámbito ya que el paso ha sido tímido y ha quedado limitado a la primera acogida, integración y gestión ejecutiva de algunos documentos administrativos en materia de extranjería. A la espera de ver cómo se concretan estas competencias, es preciso evaluar cómo de positivo es el hecho de que se haya optado por atribuir un papel más relevante al Gobierno de Cataluña.

La realidad del hecho migratorio y especialmente su impacto sobre los municipios ha dibujado el riesgo, generalmente imaginario, de una amenaza latente sobre la relación autóctonos-recién llegados en el acceso a los servicios públicos esenciales, como por ejemplo la educación, la sanidad y los servicios sociales. Ante este hecho, los poderes públicos se encuentran en la obligación de no sólo de enfrentarse a ello a partir de un diseño más realista de la administración competente y responsable, sino también con la dotación de más recursos a la Administración local para poder satisfacer las necesidades de los nuevos usuarios y disipar esta supuesta amenaza y el uso que algunos puedan hacer de ella.