

La versión **on line** de esta colección ha sido seleccionada por el CGPJ para su utilización por los miembros de la carrera judicial, puede consultarse en [portaljuridico.lexnova.es](http://portaljuridico.lexnova.es)

## Sumario:

### [7] EDITORIAL

### ARTÍCULOS:

- [11] **I. Inmigración islámica o el Otro dentro: Poniendo a prueba los límites de la democracia europea y la tolerancia**  
PARVATI NAIR
- [21] **II. Tráfico ilegal e inmigración clandestina de personas**  
DANIEL HERNÁNDEZ CALERO
- [61] **III. La libertad religiosa de los extranjeros en el Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea**  
FERNANDO ARLETTAZ

### DOSSIER:

- [83] **Breve panorámica sobre el Derecho Migratorio Europeo 2008-2009. (Su incidencia sobre las reformas del Derecho Interno Español)**  
ÁNGEL G. CHÚECA SANCHO  
PASCUAL AGUELO NAVARRO

### CRÓNICAS DE JURISPRUDENCIA:

- [119] **Índice analítico de voces**
- [119] **Asilo**
  - [139] **Expulsión**
  - [149] **Derecho al trabajo**
  - [155] **Permiso de trabajo**
  - [158] **Derecho Penal**
  - [166] **Homologación**
  - [177] **Nacionalidad**
  - [196] **Régimen comunitario**

## CRÓNICAS LEGISLATIVAS:

### [209] I. Crónica legislativa

[209] **Fuentes internas**

[210] **Fuentes internacionales**

[210] **Fuentes de la Unión Europea**

### [213] II. Europa en breve. Información semanal de la Delegación en Bruselas

## ESTUDIOS DESDE LAS DOS ORILLAS:

### [227] I. Controversia en torno al uso del hiyab en España: el caso de las comisarías de Castellón

PEDRO MAESTRE

### [239] II. Agencias «AMICS»: El modelo de integración de las personas inmigrantes en la Comunidad Valenciana

LAURA GARCÍA JUAN

## NOTAS BIBLIOGRÁFICAS, APUNTES Y CONVOCATORIAS:

### [257] I. Notas bibliográficas

### [265] II. Jornadas sobre Extranjería

### [267] III. Conclusiones XIX Encuentro abogacía sobre Derecho de Extranjería y Asilo. Santander, 21 al 23 de mayo de 2009

SUBCOMISIÓN DE EXTRANJERÍA DEL CONSEJO GENERAL DE LA ABOGACÍA ESPAÑOLA

## **AGENCIAS “AMICS”: EL MODELO DE INTEGRACIÓN DE LAS PERSONAS INMIGRANTES EN LA COMUNIDAD VALENCIANA**

Laura García Juan  
Experta jurídica en migraciones y extranjería

### **1-Antecedentes y contexto normativo**

Para reflexionar sobre políticas de inmigración es necesario tener presente la comunicación permanente de los contextos jurídicos, por lo que para abordar cualquier análisis de la legislación nacional o autonómica en esta materia, así como de las políticas migratorias e instrumentos de ejecución que nacerán de su aplicación (como son las Agencias de Mediación para la Integración y la Convivencia Social —AMICS—), no se debe perder de vista la perspectiva del proceso de comunitarización de las mismas, aunque reconociendo que la necesidad de abordar de modo cohesionado las políticas públicas sobre extranjería, a nivel europeo, está encontrando algunos obstáculos.

Este proceso se inicia con la adopción del Tratado de Ámsterdam el 2 de octubre de 1997<sup>1</sup>. Anteriormente, el Tratado de la Unión Europea aprobado en Maastricht en 1992, se había limitado a crear un ámbito de cooperación intergubernamental en asuntos de justicia e interior, en cuyo marco, determinadas cuestiones como la política de inmigración, eran consideradas de interés común para los Estados miembros, quedando reservada la competencia sobre la materia a la soberanía de cada país. Sin embargo, la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam supuso su transferencia definitiva al ámbito comunitario, recogiendo entre sus objetivos la creación y desarrollo de un espacio de libertad, seguridad y justicia garante de la libre circulación de personas y en el que deberían adoptarse medidas comunes sobre control de fronteras exteriores, asilo, inmigración y lucha contra la delincuencia.

En octubre de 1999, el Consejo Europeo, reunido en Tampere en sesión especial, acordó el desarrollo del programa para la consecución efectiva de este espacio de libertad, seguridad y justicia reafirmando la importancia de su creación y adoptando una serie de

---

<sup>1</sup> Tratado vigente en nuestro país desde el 1 de mayo de 1999 (*BOE n° 109*, de 7 de mayo de 1999), hasta el 1 de febrero de 2003, fecha en que entra en vigor para España el Tratado de Niza (*BOE n° 24*, de 28 de enero de 2003).

directrices y orientaciones políticas para hacerlo realidad. Asimismo se definieron los elementos básicos de una política común sobre asilo e inmigración, entre los que se incluía la exigencia de garantizar al inmigrante (nacional de un tercer Estado) que resida legalmente en el territorio de la UE, un trato justo y no discriminatorio que se aproxime al estatuto jurídico de los ciudadanos de la UE y facilite su integración<sup>2</sup>. A esta exigencia se le dio respuesta con la Comunicación sobre “una política comunitaria de migración”, presentada por la Comisión al Parlamento Europeo<sup>3</sup>, en la que se define la integración como un *proceso bidireccional, que implica la adaptación tanto por parte del inmigrante como de la sociedad de acogida, basado en el respeto por las diferencias culturales y sociales y por nuestros principios y valores fundamentales comunes*, y en la que se propone la creación de programas específicos de integración a escala nacional, regional y local. Estas exigencias se refuerzan posteriormente con la importante Directiva 2003/109/CE, relativa al Estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración<sup>4</sup>.

Varios instrumentos de la Unión Europea han insistido, desde entonces, en la importancia de la integración como pilar fundamental en la elaboración de una política común de inmigración, pero merece la pena destacar uno de ellos en concreto, por su conexión directa con el tema de este estudio. Se trata de la Comunicación de la Comisión titulada “Programa común para la integración-Marco para la integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea”<sup>5</sup>, en la que se recogen las conclusiones adoptadas por el Consejo de Ministros de Justicia y Asuntos de Interior en noviembre de 2004, por las que se aprobaron los llamados Principios Comunes Básicos sobre Integración, entre los que se considera indispensable “*un conocimiento básico del idioma, la historia y las instituciones de la sociedad de acogida*”. En definitiva, este Programa común proponía, a escala nacional, reforzar la integración con medidas previas, mediante la organización de programas introductorios que contuvieran, entre otros elementos, cursos de varios niveles y, a escala europea, fomentar las medidas transnacionales y apoyar modelos de integración innovadores.

---

<sup>2</sup> Puntos 18 a 21 de las Conclusiones del Consejo Europeo de Tampere (texto de las Conclusiones en Boletín UE 10-1999, pp. 7 y ss.)

<sup>3</sup> COM (2000) 757 final, de 22 de noviembre.

<sup>4</sup> Directiva 2003/109/CE, del Consejo, de 25 de noviembre, relativa al Estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración (DOUE de 23 de enero de 2004).

<sup>5</sup> COM (2005) 389 final, de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 1 de septiembre.

También son importantes en esta materia, la Comunicación de la Comisión por la que se establece un programa marco de solidaridad y gestión de los flujos migratorios para el período 2007-2013<sup>6</sup>; la Comunicación de la Comisión en la que se contiene el tercer informe anual sobre inmigración e integración, según el que “*debe reforzarse continuamente el nexo entre políticas de inmigración legal y estrategias de integración*”<sup>7</sup>; y el Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros Países para el período 2007-2013<sup>8</sup>.

Cabe finalmente hacer alusión, por su relación con el tema del presente artículo, al Dictamen del Comité de las Regiones celebrado los días 13 y 14 de febrero de 2007 y titulado “Plan de Política en materia de inmigración legal, lucha contra la inmigración ilegal, futuro de la Red Europea de Migración”<sup>9</sup>, en el que se enfatizaba el papel de los entes locales y regionales en materia de integración, tanto por su experiencia en las relaciones con los países de origen como por las medidas que desarrollan para la integración de los inmigrantes, sobre todo en materia de sanidad, vivienda, educación y trabajo.

En el plano nacional no podemos dejar de referirnos, en primer lugar, al Proyecto de Reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social<sup>10</sup>, popularmente conocida como Ley de Extranjería (en adelante LODLEIS), que actualmente se encuentra en sede parlamentaria. Pues bien, este Proyecto de Ley Orgánica de reforma<sup>11</sup>, es el resultado de un cúmulo de factores como son la necesidad de incorporar la reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la de adaptar la Ley al nuevo contexto socio-económico y a la nueva realidad migratoria y la de incorporar las Directivas europeas pendientes de trasposición, entre las que se encuentran algunas directamente relacionadas con la integración de las personas inmigrantes como es la Directiva 2003/109/CE, relativa al Estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración.

---

<sup>6</sup> COM (2005) 123 final, de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 6 de abril.

<sup>7</sup> COM (2007) 512 final, de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 11 de septiembre.

<sup>8</sup> Decisión 2007/435/CE del Consejo, de 25 de junio de 2007, por la que se establece el Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros Países para el período 2007-2013, como parte del programa general solidaridad y gestión de los flujos migratorios (DOUE L 168/18, de 28 de junio).

<sup>9</sup> Comité de Regiones en el 68º pleno de 13 y 14 de febrero de 2007. Dictamen del Comité de las Regiones “Plan de Política en materia de inmigración legal, lucha contra la inmigración ilegal, futuro de la Red Europea de Migración” (DOUE C146, de 30 de junio).

<sup>10</sup> Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los extranjeros en España y su integración social (BOE nº 10, de 12 de enero), con las modificaciones operadas por la LO 8/2000, de 22 de diciembre (BOE nº 307 de 23 de diciembre), la LO 11/2003, de 29 de septiembre (BOE nº 234, de 30 de septiembre) y la LO 14/2003, de 20 de noviembre (BOE nº 279, de 21 de noviembre).

<sup>11</sup> Proyecto de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (BOCG nº 31-1, de 1 de julio de 2009).

Es imprescindible señalar en este punto que uno de los objetivos perseguidos por este Proyecto de reforma de la Ley de Extranjería es el de *reforzar la integración como uno de los ejes centrales de la política de inmigración que, teniendo en cuenta el acervo de la Unión Europea en materia de inmigración y asilo, apuesta por lograr un marco de convivencia de identidades y culturas*, materializándose este deseo en la introducción de un nuevo artículo 2 ter. que lleva por título, precisamente, “*Integración de los inmigrantes*”. En este precepto se exige a los poderes públicos promover la plena integración de los extranjeros en la sociedad española y, a las distintas Administraciones, incorporar como objetivo transversal de todas sus políticas y servicios públicos la integración entre inmigrantes y sociedad receptora, promoviendo su participación económica, social, cultural y política en condiciones de igualdad de trato.

Hay que resaltar, por lo novedoso en una norma estatal reguladora de la extranjería, el hecho de que se haga especial hincapié en la necesidad de promover acciones formativas orientadas al colectivo inmigrante que favorezcan el conocimiento y respeto de los valores constitucionales de España y de la Unión Europea, así como de los derechos humanos, las libertades públicas, la democracia, la tolerancia y la igualdad entre mujeres y hombres. También en el nuevo artículo 2 ter. se insta a las Administraciones Públicas a desarrollar medidas específicas para favorecer el aprendizaje del castellano y demás lenguas cooficiales, la escolarización de los menores y el acceso al empleo, como factores esenciales de integración. Este mandato legal entronca directamente con la política en materia de acogida e integración que actualmente está desarrollando la Comunidad Valenciana a través de la Consellería que asume estas competencias y que analizaremos ampliamente en los siguientes apartados.

El único texto normativo a nivel estatal que trata específicamente de la integración de las personas inmigrantes es el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010<sup>12</sup>, aprobado por acuerdo del Consejo de Ministros a propuesta del Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales el 16 de febrero de 2007. Como anécdota destaca el hecho de que en este Plan no se mencione, de manera inexplicable, el Plan Valenciano de Inmigración 2004-2007, siendo que en el apartado dedicado a *Las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales ante la integración de las personas inmigrantes*, hace expresa referencia a todos y cada uno de los Planes autonómicos de integración de las personas

---

<sup>12</sup> Texto completo en el enlace:

<http://www.mtas.es/es/migraciones/Integracion/PlanEstrategico/Docs/PECIDDEF180407.pdf>

inmigrantes que se habían aprobado hasta el año 2006<sup>13</sup>. Tampoco menciona las Comunidades de Asturias y Galicia, lo cual se explica, sin embargo, por el hecho de ser las dos únicas autonomías que, por entonces, no tenían planes de integración orientados a este colectivo.

Olvidos aparte, el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010 recuerda la necesidad de avanzar en el reconocimiento efectivo de la igualdad de derechos y deberes de los inmigrantes, reforzando los servicios públicos, adecuando las políticas públicas a las demandas de una sociedad diversa, promoviendo su acceso a los servicios públicos en igualdad de condiciones e implantando un sistema de acogida que asegure su rápida inserción sociolaboral, para lo cual promueve el *fomento del conocimiento de los valores en los que se asienta la Unión Europea, de los derechos y deberes reconocidos por la Constitución Española y de nuestras lenguas y normas sociales*.

Además, dado que en su elaboración participaron las Comunidades Autónomas, los ayuntamientos, los agentes sociales, las asociaciones de inmigrantes y las organizaciones no gubernamentales, se concluye que este Plan no es un proyecto exclusivo del Estado, sino que se configura como un marco de cooperación en el que pueden insertarse las iniciativas de las distintas Administraciones Públicas y de la sociedad civil, permitiendo aunar esfuerzos, crear sinergias y dotar de coherencia al conjunto de las actuaciones.

## **2-Modelo de coordinación y cooperación interadministrativa**

Es precisamente este marco de cooperación uno de los factores que ha hecho posible superar el rígido modelo constitucional en el que el Estado ostentaba, según el apartado 2 del artículo 149.1 de la Constitución Española (CE), con carácter exclusivo y sin matices, las competencias en materia de *nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo*. Este escenario propicia que los nuevos Estatutos de Autonomía se empleen a fondo en asegurarse la no injerencia por parte del Estado en las competencias que, de manera exclusiva o compartida, han asumido sus respectivas Comunidades Autónomas, y que están directamente relacionadas con la inmigración, como son la acogida, la prestación de servicios sociales y la integración. El postulado inicial de la competencia estatal en materia de extranjería ha quedado obsoleto, no sólo debido al reconocimiento de prestaciones cuyo ejercicio compete al ámbito autonómico, provincial o local, de conformidad con el sistema

---

<sup>13</sup> Ver páginas 106 y 107 del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010.

de distribución de competencias, sino también porque el inmigrante acude a la administración más próxima en demanda de dichas prestaciones y servicios ante situaciones de absoluta precariedad. Incluso algunas Comunidades Autónomas, haciendo uso de la función ejecutiva en materia laboral, que tienen reconocida igualmente por la norma fundamental en el apartado 7 del artículo 149.1 CE, han asumido funciones que inciden directamente en la situación jurídico-administrativa de los extranjeros procedentes de países terceros, al poder tramitar y resolver las solicitudes de los permisos iniciales de trabajo que aquéllos precisan en determinadas situaciones<sup>14</sup>. De hecho, el Real Decreto 1162/2009, de 10 de julio<sup>15</sup>, nace con la finalidad de *adaptar la regulación de los procedimientos de autorización inicial de residencia y trabajo a los requerimientos derivados del traspaso a las comunidades autónomas de la competencia ejecutiva que, en materia de autorización inicial de trabajo de los extranjeros, reconocen determinados Estatutos de Autonomía*, y a lo largo de su texto insiste en la necesaria coordinación de las actuaciones que realicen tanto la Administración central como la Administración autonómica, así como en la cooperación que debe imperar entre ambas.

Desde que empezaron a publicarse las últimas reformas de los Estatutos autonómicos en Cataluña<sup>16</sup>, Islas Baleares<sup>17</sup>, Andalucía<sup>18</sup>, Aragón<sup>19</sup>, Castilla-León<sup>20</sup> y la Comunidad Valenciana<sup>21</sup>, vemos que, por primera vez, se especifican en sus textos las funciones concretas que desde hace tiempo venían ejerciendo en materia de inmigración, pero que todavía no habían sido formalmente recogidas en sus normas institucionales básicas. Y es

---

<sup>14</sup> La Disposición final primera del RD 1162/2009 (ver nota nº 15) de título “Habilitación normativa y título competencial”, dice textualmente: “Este real decreto se dicta al amparo de lo dispuesto en los artículos 149.1.2 y 149.1.7 de la Constitución, haciendo uso de la habilitación normativa que se confiere al Gobierno en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social”. De ello se deduce que el legislador deja abierta una puerta para que, las Comunidades Autónomas que lo deseen, puedan asumir igualmente estas funciones ejecutivas sin necesidad de haberlo previsto expresamente en su Estatuto de Autonomía.

<sup>15</sup> Real Decreto 1162/2009, de 10 de julio, por el que se modifica el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, aprobado por el Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre.

<sup>16</sup> Ley Orgánica 6/2006, de 19 de junio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. BOE nº 172, de 20 de julio.

<sup>17</sup> Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears. BOE nº 52, de 1 de marzo.

<sup>18</sup> Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. BOE nº 68, de 20 de marzo.

<sup>19</sup> Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón. BOE nº 97, de 23 de abril.

<sup>20</sup> Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León. BOE nº 288, de 1 de diciembre.

<sup>21</sup> Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana. BOE nº 86, de 11 de abril.



por esta razón, entre otras, que el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010<sup>22</sup> reconoce expresamente la transversalidad de la integración en materias como el empleo, la educación, la vivienda, la sanidad, los asuntos sociales...etc., parcelas todas ellas reservadas a las competencias sectoriales autonómicas o locales y en las que, necesariamente, confluyen las políticas desplegadas por el Estado, las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos.

Ya en la Ley de Extranjería se incorporó, en diciembre del año 2000, una disposición adicional segunda<sup>23</sup> que reconocía, también de forma expresa, el ejercicio de estas competencias por parte de organismos autonómicos, lo que unido a la redacción de su artículo 67 (de título “Coordinación de los órganos de la Administración del Estado”) y de su artículo 68, en el que se refiere al Consejo Superior de Política de Inmigración<sup>24</sup> como órgano encargado de la coordinación de las actuaciones de las Administraciones públicas *con competencias sobre la integración de los inmigrantes*, cierra el círculo en torno al reconocimiento de la transversalidad de la materia y la necesidad de la intervención coordinada de todas las administraciones para abordarla de forma integral.

Es preciso reconocer que este Consejo Superior de Política de Inmigración y la Conferencia Sectorial de Inmigración, que sustituye definitivamente al primero tras la próxima Reforma de la LODLEIS, sólo han supuesto, hasta ahora, tímidos avances en el logro de una política migratoria basada en la plena colaboración y participación entre todos los niveles administrativos. El Consejo es un órgano colegiado presidido por la Secretaria de Estado de Inmigración y Emigración, en el que participan diversos departamentos

---

<sup>22</sup> Ver página 73 del Plan Estratégico. Punto 3.5 Distribución competencial y regulación de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales (ver nota al margen nº 12).

<sup>23</sup> Disposición adicional segunda Ley 4/2000. Subcomisiones de Cooperación. (Redactada conforme a la Ley Orgánica 8/2000) “En atención a la situación territorial y a la especial incidencia del fenómeno migratorio y a las competencias que tengan reconocidas en sus respectivos Estatutos de Autonomía en materia de ejecución laboral y en materia de asistencia social, y en concordancia con los mismos, se podrán constituir subcomisiones en el seno de las Comisiones Bilaterales de Cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en concordancia con lo que prevean sus respectivos Estatutos de Autonomía, para analizar cuestiones sobre trabajo y residencia de extranjeros que les afecten directamente. En particular, en atención a la situación geográfica del archipiélago canario, a la fragilidad de su territorio insular y a su lejanía con el continente europeo, de acuerdo con lo establecido en el artículo 37.1 de su Estatuto de Autonomía, en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación Canarias - Estado se constituirá una subcomisión que conocerá de las cuestiones que afecten directamente a Canarias en materia de residencia y trabajo de extranjeros”.

<sup>24</sup>El Consejo Superior de Política de Inmigración desaparece tras la próxima reforma de la Ley de Extranjería, siendo sustituido por la Conferencia Sectorial de Inmigración, que asume sus competencias. El propio texto legal destaca su incorporación como cauce más eficaz para canalizar la cooperación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, así como la exigencia de una actuación coordinada de ambas Administraciones Públicas, cuando la Comunidad Autónoma hubiera asumido competencias en materia de autorización inicial de trabajo. Es también importante el reconocimiento e institucionalización de la Comisión Laboral Tripartita como cauce institucional para establecer el diálogo con las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en materia de inmigración.

ministeriales, comunidades autónomas y la Federación Española de Municipios y Provincias, y que nace como un lugar de encuentro entre los tres niveles administrativos en el tema de integración social de los inmigrantes, pero que a día de hoy no ha cumplido adecuadamente su papel en la coordinación multilateral de las políticas de integración ni ha generado una eficaz dinámica de colaboración entre el Estado y las CCAA, limitándose su actuación a un esporádico intercambio de información y debate de las distintas cuestiones relativas a la inmigración. Sin embargo, desde la aprobación del vigente Reglamento de Extranjería<sup>25</sup>, cuyo desarrollo fue objeto de un amplio procedimiento de consultas y discusiones con las Comunidades Autónomas, precisamente en el seno del Consejo, pareciera que hubiera visto revitalizadas sus funciones participativas y de impulso de la colaboración.

No podemos olvidar que en medio de este contexto surge, en octubre del año 2004, la *Conferencia de Presidentes*, representando la aparición, por primera vez en el sistema español, de un órgano de colaboración intergubernamental al máximo nivel, y lo hace en un sistema marcado por una red de Conferencias Sectoriales verticales y por un entramado de relaciones de colaboración articulado casi exclusivamente entre el Estado y las CCAA. En su tercera reunión, en enero de 2007, se acordó la creación de la *Conferencia Sectorial de Inmigración*, que fue aprobada por el Consejo de Ministros en sesión de 2 de marzo de 2007, a propuesta del Ministerio de Administraciones Públicas. Su objetivo era fortalecer la cooperación entre las distintas administraciones públicas relacionadas con los temas de inmigración haciendo más eficaz el ejercicio de sus competencias tanto por parte del Estado como de las Comunidades Autónomas. Su primera y única reunión, en la que asistieron como observadores los ayuntamientos, tuvo lugar el 9 de julio de 2008.

La evidente insistencia en los términos “coordinación” y “cooperación” que venimos observando en todas las normas, a nivel europeo, estatal y autonómico, relativas a la inmigración y la extranjería, deja claro el modelo de relaciones interadministrativas e interinstitucionales que viene configurándose desde hace casi una década, y con el que se pretende abordar la elaboración de todas las políticas sobre esta materia extraordinariamente compleja, que requiere de una actualización constante por tratarse de un fenómeno en

---

<sup>25</sup> Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. (BOE nº 6, de 7 de enero de 2005).

continua evolución<sup>26</sup>. Y es que no es ningún secreto que una Administración Pública coordinada es una Administración mejor.

### **3-Evolución del Proyecto “AMICS”**

La idea de crear las Agencias de Mediación para la Integración y la Convivencia Social (AMICS), nomenclatura que tiene un doble significado, pues en su traducción al castellano significa “amigos”, surge a raíz del Pacto Valenciano por el Crecimiento y el Empleo (PAVACE) para el periodo 2001-2006<sup>27</sup>, según el cual, uno de los programas incluidos en el Plan Valenciano de Integración para las personas inmigrantes era el impulso, por parte de la Administración, *de una serie de actuaciones conducentes a garantizar la integración social, lingüística, educativa y cultural tanto del alumnado en edad de escolarización obligatoria como de personas adultas.*

Pero habrá que esperar al Plan Valenciano de Inmigración 2004-2007<sup>28</sup>, para que estas Agencias empiecen realmente a materializarse, correspondiéndole a la Consellería de Bienestar Social, que entonces asumía las competencias sectoriales en inmigración, el desarrollo, en el marco del área de relaciones interinstitucionales, de aquellos programas cuyo objetivo fuera lograr la máxima coordinación y cooperación entre los diferentes niveles administrativos a la hora de poner en funcionamiento las políticas concretas en materia de integración de los inmigrantes. Entre estos programas se detallaba uno relacionado directamente con las Agencias de Mediación para la Integración y la Convivencia Social<sup>29</sup>. Pero será el vigente Plan Director de Inmigración y Convivencia 2008-2011<sup>30</sup>, con un presupuesto consolidado para toda su vigencia de 5.794 millones de euros, el que favorezca su lanzamiento definitivo.

Es importante tener en cuenta, para explicar el notable impulso que estas oficinas han recibido en los últimos dos años, la reestructuración de las diferentes Consellerías que integran la Generalitat Valenciana, que se produce, tras las elecciones autonómicas de mayo

---

<sup>26</sup> Precisamente uno de los objetivos del Proyecto de Reforma de la LODLEIS (ver nota nº11) es el de *potenciar la coordinación de las actuaciones de las Administraciones Públicas con competencias que asimismo inciden en materia de inmigración y reforzar la cooperación entre ellas con el fin de prestar un servicio más eficaz y de mejor calidad a los ciudadanos.*

<sup>27</sup> Texto completo en el enlace: [http://portales.gva.es/c\\_economia/web/hacienda/organos/dge/pavace\\_c.pdf](http://portales.gva.es/c_economia/web/hacienda/organos/dge/pavace_c.pdf)

<sup>28</sup> Texto completo en el enlace:

<http://portal.aragon.es/portal/page/portal/INMIGRACION/PLAN/PLAN+VALENCIANO.PDF>

<sup>29</sup> Ver página 254 del Plan Valenciano de Inmigración 2004-2007 (ver nota nº 28).

<sup>30</sup> Texto completo en el enlace:

[http://www.cic.gva.es/images/stories/dgi/plan\\_valenciano/pd\\_inmigracin\\_y\\_convivencia\\_2008-2011.pdf](http://www.cic.gva.es/images/stories/dgi/plan_valenciano/pd_inmigracin_y_convivencia_2008-2011.pdf)

de 2007, con la publicación del Decreto 92/2007<sup>31</sup>, el cual dedica el Título XV a la entonces recién inaugurada Consellería de Inmigración y Ciudadanía. En su artículo 35 establece que la Secretaría Autonómica asumirá las funciones que le atribuye el artículo 68 de la Ley del Consell en materia de inmigración, cooperación al desarrollo y solidaridad, ciudadanía e integración, y dependerán de ella la Dirección General de Inmigración, que asumirá las funciones en materia de integración de la inmigración en los ámbitos educativo, laboral, sanitario y de vivienda; la Dirección General de Cooperación al Desarrollo y Solidaridad, que asumirá las relativas a este ámbito y la Dirección General de Ciudadanía e Integración, que actuará en materia de participación social y ciudadana, apoyo a los colectivos de valencianos residentes fuera del territorio y apoyo a las casas regionales y federaciones de asociaciones de otras comunidades con sede en la Comunidad Valenciana.

La Consellería de Inmigración y Ciudadanía, a través de la Dirección General de Inmigración, aprobó el 18 de julio de 2008 el Plan Director de Inmigración y Convivencia 2008-2011, el cual desarrolla toda una serie de medidas para la promoción de la integración de la población inmigrante en la Comunidad Valenciana con las que se pretende la normalización de los servicios ofrecidos desde las distintas instituciones, basándose en los principios de prevención, coordinación, transversalidad y cooperación administrativa. Entre sus objetivos generales destacan el de incrementar la participación de la Administración Autonómica Valenciana en la gestión de determinadas áreas competencia de la Administración General del Estado; el de mejorar la coordinación entre la Generalitat y las entidades locales en materia de inmigración; y el de conseguir un funcionamiento ágil y eficaz de la red de Agencias AMICS.

Las 191 medidas contenidas en este Plan forman parte de 45 programas departamentales de actuación descritos según diez Áreas de Integración, a saber: 1-Acogida y acompañamiento; 2-Garantías jurídicas; 3-Salud; 4-Educación; 5-Empleo y formación; 6-Vivienda; 7-Igualdad; 8-Familia, infancia y juventud; 9-Sensibilización y opinión pública; y 10-Codesarrollo y relaciones interinstitucionales, siendo en esta última donde se enmarcan aquellos programas cuyo objetivo es el logro de la máxima coordinación y cooperación entre los diferentes niveles de las administraciones públicas a la hora de poner en funcionamiento y desarrollar las políticas concretas en materia de integración, y en concreto, donde se inscribe el programa destinado a la coordinación y desarrollo de las Agencias AMICS, con

---

<sup>31</sup> Decreto 92/2007, de 6 de julio, del Consell, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Presidencia y de las Consellerías de la Generalitat (DOGV nº 5551, de 9 de julio), modificado por el Decreto 122/2008, de 19 de septiembre (DOGV nº 5854, de 22 de septiembre).

un presupuesto asignado para los cuatro años de vigencia del Plan de 2.136.878 euros. Las medidas a adoptar para llevar a cabo este programa<sup>32</sup>, detalladas en el punto 10.1.5 son: 1- Unificar y concentrar los servicios de información y asesoramiento a la población inmigrante en el ámbito local; 2-Favorecer la integración de las comunidades vecinales con objeto de mejorar la calidad de vida en los municipios; 3-Prestar servicios sociales y de promoción e inserción sociolaboral a la población inmigrante; y 4-Ofrecer servicios de mediación de la diversidad cultural dirigidos al conjunto de la población. Constituye este programa y sus correspondientes previsiones la continuación de otro detallado en el punto 10.3 del anterior Plan Valenciano de Inmigración 2004-2007<sup>33</sup>, al que nos hemos referido más arriba.

Las Agencias AMICS son consideradas como “instrumento clave” para impulsar la integración de los inmigrantes en la Comunidad Valenciana, que con un 16,85% de población extranjera, ocupa el tercer puesto en el *ranking*, detrás de Cataluña y Madrid. En la Comunidad Valenciana se da la circunstancia especial de que el 54% de la población extranjera empadronada es originaria de algún país de los 26 que, junto con España, conforman la Unión Europea, porcentaje que por provincias sería del 62% en Castellón, 41% en Valencia y 61% en Alicante.

Si atendemos a la distribución de la población por municipios, encontramos que de los 542 ayuntamientos de la Comunidad, 396 cuentan con más de un 5% de personas empadronadas venidas de otros países. Distribuidos por provincias, la de mayor densidad es la alicantina (donde el 88% de sus municipios supera ese 5 por cien), mientras que en Valencia y Castellón el 67% de sus localidades sobrepasan este porcentaje. Esta circunstancia hace que las 82 Agencias AMICS que actualmente hay en funcionamiento presten sus servicios a todo ciudadano que requiera de ellos, sean autóctonos o extranjeros, con independencia de los motivos que les han llevado a establecerse en la Comunidad Valenciana. De hecho, de las 22.006 atenciones realizadas en el primer trimestre de 2009, el 42% corresponde a personas procedentes del Magreb, el 25% de Latinoamérica, el 19% de ciudadanos comunitarios y el 1% eran españoles que requerían información sobre contrataciones a extranjeros o sobre la situación jurídico-administrativa de sus parejas.

---

<sup>32</sup> Ver página 53 del Plan Director de Inmigración y Convivencia 2008-2011 (ver nota nº 30).

<sup>33</sup> Ver nota nº 29.

Estas Agencias se encuentran reguladas en la Ley 15/2008, de 5 de diciembre, de integración de las personas inmigrantes en la Comunitat Valenciana<sup>34</sup>, y son definidas como *oficinas locales de información, mediación, asesoramiento y orientación para el colectivo inmigrante, con el fin de facilitar el conocimiento y puesta a disposición de los recursos que la administración y otras entidades disponen en la materia*, dejando su organización y funcionamiento a desarrollo reglamentario.

Para extender la red de Agencias AMICS por todo el territorio de la Comunidad Valenciana es necesario contar con las corporaciones locales como administraciones más próximas a los lugares de residencia o trabajo de la población inmigrante, y será la participación de los entes locales lo que redundará en favor del desarrollo de actuaciones que beneficien la integración de este colectivo. Con esa finalidad la Consellería de Inmigración y Ciudadanía viene impulsando anualmente una convocatoria de ayudas económicas al objeto de colaborar con aquellas entidades locales de la Comunidad Valenciana que, coordinadamente con la Dirección General de Inmigración, prevean la creación y puesta en marcha en su ámbito territorial de Agencias de Mediación para la Integración y la Convivencia Social. De esta forma la Consellería de Inmigración y Ciudadanía, que es a la que corresponde, entre otras, las competencias relativas a la coordinación de las políticas de integración de los inmigrantes, ha conseguido configurar esta red de Agencias como un instrumento que posibilita la unificación y concentración de los servicios de información, orientación, mediación y asesoramiento, y que actualmente son prestados de manera dispersa desde diferentes entidades, organizaciones sociales y administraciones públicas.

La última convocatoria de ayudas fue publicada en la Orden de 17 de diciembre del 2008<sup>35</sup>, y su objeto era el de financiar los gastos de inversión realizados por las entidades locales para la adquisición de equipamiento y material inventariable destinado a la creación y puesta en marcha de Agencias AMICS de su titularidad, en el ejercicio 2009. Únicamente se conceden estas ayudas a las entidades locales que cuenten, en su ámbito territorial, con un porcentaje de población extranjera empadronada superior al 3% respecto de su población total y dispongan de un Plan para la integración de los inmigrantes, entre otros requisitos.

---

<sup>34</sup> Ley 15/2008, de 5 de diciembre, de integración de las personas inmigrantes en la Comunitat Valenciana (BOE nº 9, de 10 de enero de 2009).

<sup>35</sup> Orden de 17 de diciembre del 2008, de la Consellería de Inmigración y Ciudadanía, por la que se regulan y convocan ayudas económicas destinadas a entidades locales de la Comunitat Valenciana, para la creación y puesta en marcha de agencias AMICS en el ejercicio 2009 (DOCV nº 5917, de 19 de diciembre).

Entre las obligaciones que adquieren los ayuntamientos que accedan a estas ayudas está la de mantener en funcionamiento la Agencia durante un periodo de diez años, dotarla del personal necesario para la correcta prestación de los servicios que le son inherentes, asegurar su debida colaboración con la Consellería de Inmigración y Ciudadanía y facilitar las actuaciones de comprobación, seguimiento e inspección por parte de la Dirección General de Inmigración, al objeto de conocer cualquier aspecto de la aplicación de las cantidades objeto de subvención.

El pasado 22 de abril se publicaba en el Diario Oficial de la Comunitat Valenciana (DOCV) la Resolución, de 15 de abril<sup>36</sup>, donde se relacionan las últimas entidades locales a las que se ha concedido la subvención para la creación y puesta en marcha de una Agencia AMICS, funcionando en la actualidad 40 oficinas en la provincia de Valencia, 21 en la de Castellón y 21 más en la de Alicante.

#### **4-Organización y funcionamiento de las Agencias**

Mediante el Decreto 93/2009, de 10 de julio<sup>37</sup>, se ha publicado el Reglamento que desarrolla la Ley 15/2008, de integración de las personas inmigrantes en la Comunitat Valenciana. En su preámbulo menciona algunos de los instrumentos europeos que han sido relacionados al principio de este artículo, como son, la Directiva 2003/109/CE, relativa al Estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración, la Decisión del Consejo de Ministros de Justicia y Asuntos de Interior en Bruselas, de 19 de noviembre de 2004, y la Comunicación de la Comisión titulada “Programa común para la integración-Marco para la integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea”, como referentes en cuanto al modelo de integración que, de forma transversal, debe prevalecer en el conjunto de las políticas migratorias que se desarrollen en la Unión Europea, tanto a nivel comunitario, como a nivel nacional, autonómico y local.

Este Reglamento regula detalladamente los instrumentos de integración que plantea la Ley 15/2008, entre los que se encuentran las Agencias de Mediación para la Integración y la Convivencia Social, a las que dedica su Título V. A su vez este bloque se subdivide en

---

<sup>36</sup> Resolución de 15 de abril de 2009, del Conseller de Inmigración y Ciudadanía, por la que se conceden y se da publicidad a las ayudas económicas destinadas a entidades locales de la Comunitat Valenciana, para la creación y puesta en marcha de agencias AMICS en el ejercicio 2009 (DOCV nº 5998, de 22 de abril).

<sup>37</sup> Decreto 93/2009, de 10 de julio, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 15/2008, de 5 de diciembre, de la Generalitat, de Integración de las personas inmigrantes en la Comunitat Valenciana (DOCV nº 6056, de 14 de julio).

tres capítulos: el primero recoge las reglas generales aplicables a las Agencias AMICS; en el segundo se refiere a la Red de AMICS como instrumento de coordinación de las políticas de integración formado por la Consellería de Inmigración y Ciudadanía y los entes locales que dispongan de Agencia AMICS (actualmente 82 municipios disponen de esta oficina) o, en su defecto, de un Plan de Integración Social de las personas inmigrantes y de un servicio de atención permanente a este colectivo (actualmente hay 59 entidades locales adheridas). En el tercer capítulo se regula el Registro de la Red de AMICS. Nos centraremos en el primero de ellos y en las actividades que actualmente se están desarrollando para la consecución y buen término de este entramado.

Los principios rectores en los que se basa la organización y el funcionamiento de estas oficinas locales se especifican en el artículo 25 del Reglamento y son: 1-Coordinación; 2-Cooperación; 3-Pleno respeto a la igual dignidad de todas las personas y garantía de no discriminación; 4-Responsabilidad profesional y servicio a los ciudadanos; 5-Reciprocidad; y 6-Cohesión social. Con esta enumeración se constata que el modelo de integración adoptado en esta Comunidad Autónoma se adecúa al que se está impulsando insistentemente desde las instituciones europeas y desde el gobierno central, y a cuya exposición hemos dedicado el segundo apartado de este estudio.

Cada Agencia AMICS se adscribe y depende orgánicamente de la entidad local en cuyas instalaciones se encuentre ubicada —la cual también determinará su estructura y funcionamiento— y será coordinada por la Dirección General de Inmigración. Deben dotarse de un reglamento de régimen interior que regule su organización, gestión y funcionamiento, pero siempre en el marco del Reglamento general y tienen la obligación de remitir trimestralmente a la Dirección General una memoria de actividades y cualquier informe que ésta les requiera sobre la prestación del servicio.

El personal que atiende al público en las Agencias —que ha de tener, como mínimo, la cualificación de diplomado universitario o equivalente— depende exclusivamente de la entidad local, la cual debe informar a la Dirección General de los cambios que se produzcan, y su financiación será compartida entre ambos organismos públicos. En la actualidad hay un total de 99 profesionales implicados, de los cuales el 80% son mujeres y en un elevado porcentaje se trata de titulados en trabajo social, mediación intercultural o sociología. Sus funciones son, entre otras, configurar los instrumentos de asesoramiento necesarios a fin de ponerlos al servicio de las Administraciones locales y demás agentes sociales; facilitar el acceso al programa voluntario de comprensión de la sociedad valenciana “Escuelas de



Acogida”); y prestar servicios de información, mediación, asesoramiento y orientación. Principalmente se ofrece información en las siguientes materias: situación jurídico-administrativa y posibilidad de regularizar la misma en la Comunidad Valenciana, lugares donde deben tramitar sus solicitudes, acceso al sistema educativo, acceso a la formación ocupacional y no reglada, acceso al sistema laboral, acceso al sistema sanitario, tramitación y recepción de una vivienda digna, asesoramiento en materia de integración cultural...etc.

Para el correcto desempeño de estas funciones las Agencias AMICS y las demás entidades adheridas a la Red de AMICS disponen de instrumentos de trabajo comunes tanto on-line (página web<sup>38</sup>, protocolos de actuación, aplicación informática propia...etc), como presenciales. El equipo humano de apoyo a las Agencias está formado por 19 personas, a saber: una jefa de área, un coordinador autonómico, una asesora técnica autonómica, tres coordinadores provinciales, cinco mediadores interculturales, un responsable de la página web, una asesora jurídica, un coordinador de las Escuelas de Acogida y cinco profesores que ayudarán a implementar el proyecto piloto de estas Escuelas en las Agencias AMICS de Valencia, Castellón, Orihuela y Vinarós. Se trata de un equipo que proporciona asesoramiento técnico y jurídico y que se encarga de recibir los problemas, necesidades y sugerencias por parte del personal de las Agencias, suponiendo ello una interlocución directa entre la Administración local y la Dirección General de Inmigración. Además existe un intercambio fluido de buenas prácticas entre todos los agentes implicados y se realizan reuniones periódicas provinciales para la puesta en común de experiencias y propuestas.

Las áreas de trabajo que abordan las distintas Agencias están ligadas con las que se proponen en el Plan Director de Inmigración 2008-2011, y así, la totalidad de estas oficinas locales llevan a cabo acciones vinculadas al área de garantías jurídicas, el 95% ofrece servicios de información y acogida, el 83% dispone de servicios de empleo y formación, más de un 70% incluye servicios relacionados con la educación y la vivienda y alrededor de un 50% realizan, además, atenciones relacionadas con la familia, la salud, la infancia, la juventud y la igualdad.

Finalmente, las Agencias AMICS pueden ser de dos tipos, municipales y supramunicipales (mancomunidades). A continuación se incluye un cuadro donde se detallan, agrupadas por comarcas, las 82 oficinas locales que actualmente hay en funcionamiento en la Comunidad Valenciana, indicando el porcentaje de población extranjera empadronada sobre el total.

---

<sup>38</sup> <http://www.amics.gva.es>

<b>Provincia</b>	<b>Comarcas y población extranjera (%) sobre el total de la comarca</b>	<b>Agencias AMICS</b>	
<b>CASTELLÓN</b>	Plana Alta (15,2%)	Almassora, Benlloch, Castellón, Oropesa del Mar	
	Plana Baixa (8,2%)	Almenara, Alquerías del Niño Perdido, Artana, Burriana, Eslida, Nules, Vall d'Uixó, Vila-real	
	Baix Maestrat (15,8%)	Alcalá de Xivert, Benicarló, Peñíscola, Vinarós	
	Alto Mijares (5,5%) Alto Palancia (5,8%) Alcalatén (6,0%)	Toga, Torrechiva, Mancomunidad Espadán-Mijares Mancomunidad Alto Palancia Alcora	
<b>VALENCIA</b>	Ribera Alta (5,9%)	Benifaió, Carcaixent, La Pobla Llarga, Mancomunidad de la Ribera Alta	
	Ribera Baixa (6,2%)	Polinyà del Xúquer	
	Canal de Navarrés (12,3%)	Enguera, Mancomunidad Canal de Navarrés,	
	Vall d'Albaida (8,0%)	Aielo de Malferit, Castelló de Rugat, Montaverner, Montichelvo, Ontinyent, La Pobla del Duc, Quatretonda	
	La Safor (13,9%)	Gandía, Oliva, Mancomunidad de la Safor	
	València (10,3%) Camp de Túria (6,3%)	Valencia Benaguasil, Benisanó, La Pobla de Vallbona, Mancomunidad Camp de Túria, Mancomunidad Alto Túria	
	Horta Nord (5,6%) Horta Oest (5,9%) Horta Sud (5,6%) Camp de Morvedre (6,0%)	Foios, Meliana, Moncada, Puçol Manises, Mislata, Paterna, Torrent Paiporta Faura, Sagunt	
	Rincón de Ademuz (4,1%) Plana de Utiel-Requena (5,9%) Los Serranos (6,2%) Hoya de Bunyol (6,4%)	Torrebaja Requena, Utiel Pedralba, Tuéjar Bunyol	
	<b>ALICANTE</b>	Marina Alta (38,9%) L'Alcoià (5,6%) Marina Baixa (28,9%)	Dénia Alcoi Alfas del Pí, Altea, Benidorm, Callosa d'en Sarrià
		Alt Vinalopó (6,4%) Baix Vinalopó (9,6%) Vinalopó Mitjà (6,7%) L'Alacantí (10,8%)	Villena Crevillente, Santa Pola Aspe, Elda, Novelda Alicante
		Baix Segura (La Vega Baixa) (33,8%)	Almoradí, Catral, Dolores, Formentera del Segura, Los Montesinos, Orihuela, Pilar de la Horadada, Torrevieja

Según se deduce de la lectura de la Memoria Agencias AMICS 2008<sup>39</sup>, elaborada por la Dirección General de Inmigración a partir de las memorias trimestrales que recibió el pasado año por parte de las Agencias que estaban en activo, no han sido pocas las actuaciones llevadas a cabo para la creación, consolidación y seguimiento de las oficinas inauguradas y puestas en funcionamiento durante el año 2008, y ello teniendo en cuenta que

<sup>39</sup> Ver texto completo en el enlace:

[http://www.amics.gva.es/images/stories/resumen\\_memo\\_2\\_04\\_09%20amics\[1\].pdf](http://www.amics.gva.es/images/stories/resumen_memo_2_04_09%20amics[1].pdf)

sólo en los últimos dos ejercicios es cuando se ha avanzado verdaderamente en su consecución, ya que desde su planteamiento en el Plan Valenciano de Inmigración 2004-2007, las escasas oficinas que se habían puesto en marcha desempeñaron un papel más bien simbólico. Pero todavía queda mucho por hacer, sobre todo en materia de formación especializada del personal técnico que presta sus servicios en las Agencias y en la necesidad imperiosa de mejorar las relaciones y la comunicación con las Subdelegaciones de Gobierno provinciales de las que dependen las cuatro Oficinas de Extranjeros que operan en la Comunidad Valenciana.

Como hemos ido viendo, la adecuada coordinación y la constante colaboración entre los diferentes niveles administrativos no sólo son necesarias en esta materia en particular, sino que es la clave para el correcto funcionamiento de toda la maquinaria que se ha construido para lograr una buena gestión del hecho migratorio en España, máxime cuando las tres administraciones (central, autonómica y local) intervienen en ella dentro de sus respectivas competencias, ya sean exclusivas o compartidas, realizando funciones determinantes en cada aspecto de la vida de las personas procedentes de otros países.