Polítiques1 FundacióJaumeBofill

4.355
ELSESTR

M. Carrillo, H. García Morago, J. Mª Manté,
J.Pascual. Coordinació: M. Carrillo.

Els estrangers a Espanya

Polítiques1

FundacióJaumeBofill

Llibres apareguts en aquesta col.lecció

1. «ELS ESTRANGERS A ESPANYA»
M. Carrillo, H. Garcia Morago,
J. Mª Manté, J. Pascual.
Coordinació: M. Carrillo.
Setembre 1992

Altres Títols en preparació

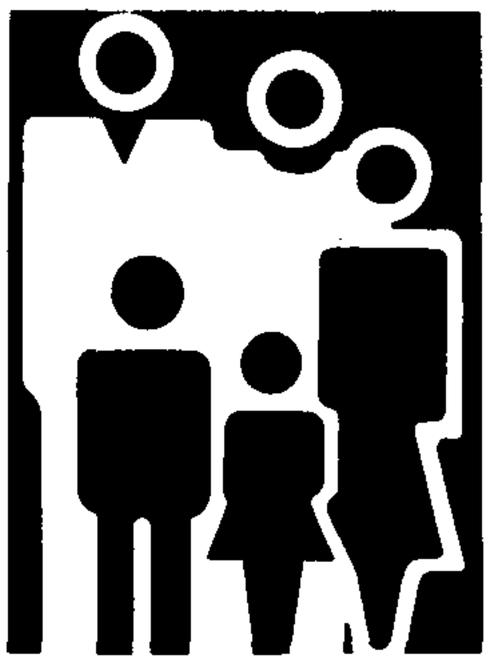
2. «LA LLENGUA ALS PAÏSOS CATALANS»
Coordinació: Isidor Marí.

3. «LA LLIBERTAT INDIVIDUAL I ELS SEUS LÍMITS»
Coordinació: Xavier Arbós

00862
4.355 ELSECTR

M. Carrillo, H. García Morago, J. Mª Manté,
J.Pascual. Coordinació: M. Carrillo.

Els estrangers a Espanya



Polítiques1

FundacióJaumeBofill

Setembre 1992

Han col·laborat en aquest número de *Polítiques*:

Marc Carrillo
Catedràtic de Dret Constitucional. Universitat Pompeu Fabra. Barcelona.

Hèctor Garcia Morago
Professor Associat de Dret Constitucional. Universitat Pompeu Fabra. Barcelona.

Josep M. Manté
Advocat del Col·lectiu RONDA

Jordi Pascual i Saüc
Sociòleg de la Fundació CIREM.

© by Fundacio Jaume Bofill
Propietat d'aquesta pubicació (incloent-hi la portada):
Publicacions de la Fundació Jaume Bofill. Provença 324, 1er. 08037 Barcelona.
Disseny de la coberta: Narcís Comadira
Dipòsit legal: B. 34.694/92
ISBN: 84-85557-31-X
Impressió: F & P, Institut Gràfic. Quintana 45. Esplugues de Llobregat
Prohibida la reproducció total o parcial, per qualsevol mitjà, sense l'autorització escrita de la Fundació Jaume Bofill.

ÍNDEX

PRESENTACIÓ 7

I **IMMIGRACIÓ EXTRAEUROPEA ALS PAÏSOS DE LA CEE. Jordi Pascual** 9
Fases històriques 9
La migració d'Europa de l'Est a Europa Occidental 11
La immigració del Tercer Món a Europa 12
La política migratòria a Europa 14
Sobre immigració a l'Europa Meridional. Característiques demogràfiques generals 15
Sobre immigració a l'Estat espanyol 19
Fonts de documentació 24

II **L'ESTATUT JURÍDIC DELS ESTRANGERS A ESPANYA. Marc Carrillo, Hèctor Garcia Morago** 27
La Constitució i la Llei orgànica 7/1985 de drets i llibertats dels estrangers 31
Els drets i llibertats segons la llei 7/1985 i la interpretació de la jurisprudència 35
El dret d'asil i la condició de refugiat 58
Conclusió sobre la posició dels estrangers en el sistema constitucional 62

III **L'ESTAT DEL DRET DELS ESTRANGERS. Josep M. Manté** 63
Les limitacions administratives en el seu exercici 63
L'experiència del procés de regularització 73
Previsions per a un futur immediat 76

PRESENTACIÓ

Amb aquest volum iniciem una nova col·lecció titulada «Polítiques» que té la intenció de publicar informes, relativament breus, que analitzin com s'està duent a terme la política sobre una qüestió rellevant de la nostra societat.

La col·lecció va destinada a agents socials i polítics, a periodistes, a estudiants i a professors universitaris interessats en aquestes qüestions, i es proposa seguir un esquema general comú: una primera part de descripció sociològica del tema que permeti veure les raons per les quals es converteix en problemàtic, una segona part d'anàlisi de la legislació generada per tal d'encarrilar la qüestió i dels condicionants que l'han acompanyada, i una tercera part de valoració crítica de l'aplicació de l'esmentada legislació.

Sabem que en cercles acadèmics s'entén per «polítiques públiques» un ampli ventall d'enfocaments i de recerques en ciència política que superen teòricament l'abast dels informes que difondrem a través d'aquesta col·lecció. La Fundació pretén només oferir un ajut documentat, i no massa extens en el sentit ja esmentat, a aquelles persones preocupades pels afers públics i que desitgen tenir a mà un instrument de valoració sobre diversos aspectes del funcionament de la nostra societat.

Altres títols en preparació: «La llengua als Països Catalans», «La llibertat individual i els seus límits» i «El medi natural als Països Catalans».

L'informe que presentem, número 1 de la col·lecció, ha estat elaborat a Barcelona el mes de maig de 1992.

I. IMMIGRACIÓ EXTRAEUROPEA ALS PAÏSOS DE LA CEE

Jordi Pascual

1. Fases històriques.

1.1 Primera fase: 1945-1975.

Durant l'edat contemporània i fins acabada la segona guerra mundial, en general Europa s'havia caracteritzat més com a societat emissora que com a receptora de migració. Ara bé, aquesta tendència canvia, bàsicament per dos factors. D'una banda, la recuperació i el creixement que en l'ordre econòmic inicien els països del nord-oest d'Europa, actua com un element d'atracció de treballadors de fora o bé dels països del sud d'Europa. Durant més de dues dècades (1950-1975) la immigració de països del Tercer Món es veu afavorida —de vegades, propiciada— per la política immigratòria d'estats com la República Federal d'Alemanya, Gran Bretanya o França (*política de portes obertes*).

En segon lloc, els processos d'independència i descolonització política a moltes àrees del món provocaren el retorn de molts dels funcionaris de l'Estat a la metròpoli o fins i tot de colons a les colònies que ja havien deixat de ser-ho. Igualment, cal tenir en compte que les metròpolis s'asseguren en molts casos el manteniment de lligams econòmics, polítics i culturals, de tal manera que molts dels que emigraren es van beneficiar de prerrogatives de trànsit entre un estat i l'altre.

1.2 Segona fase: Del 1975 al final de la dècada dels 80

La crisi econòmica que succeeix el crac del petroli de 1973 té com a conseqüència principal la restricció a l'entrada de nous treballadors estrangers per part dels estats fins llavors importadors de força de treball (*política de portes tancades*). La immigració de treballadors deixa de ser una demanda expressada pels empresaris i assumida per l'Estat, i fins i tot se'n promou el retorn als països d'origen. Paral·lelament, als països de l'Europa meridional es produeixen uns fets que contribuiran a canviar l'orientació dels fluxos migratoris internacionals. En primer lloc, un decreixement demogràfic, que

situa els índexs de reproducció al nivell dels veïns europeus del nord. En segon lloc, Itàlia i Espanya havien iniciat un desenvolupament econòmic ja abans del 1973. Ambdós factors frenen l'impuls del flux emigratori.

Ara bé, malgrat aquests frens al moviment migratori dirigit al nord-oest d'Europa, el cert és que el nombre d'estrangers en països com França, Alemanya, Holanda o Gran Bretanya ha continuat creixent. Dos elements expliquen aquest fet:

— El reagrupament familiar massiu continua, fins i tot després del tancament de fronteres en aquests estats. Això condueix a un augment dels grups estrangers, també pel naixement de fills d'immigrats, la condició jurídica dels quals és, en principi i en tots els estats, la d'estrangeria; i doncs, produeix un efecte de *sedentarització*

— La immigració il·legal, encara que sotmesa a oscil·lacions, no cessa. De fet, a mesura que els treballadors immigrats de les onades anteriors regularitzen la seva situació legal, es reagrupen en famílies i s'estableixen en el nou medi, esdevenen cada cop mà d'obra menys flexible. Els «buits» que genera l'estructura del mercat laboral són ara ocupats pels nouvinguts més recents i en situació jurídica i social més feble.

El creixement sostingut de la població estrangera en els països del nord-oest d'Europa més enllà del 1973, no obsta, tanmateix, perquè els fluxos migratoris internacionals es reorientin notablement pel que fa a Europa. Així, mentre s'atura o es redueix la migració de sud a nord, tant la de procedència intraeuropea com extraeuropea, els països europeus meridionals esdevenen, ja des dels anys 70, focus d'atracció d'estrangers.

1.3 Del final de la dècada dels 80 endavant

L'augment de la proporció d'immigració estrangera als estats meridionals de la CE, juntament amb l'inici de nous moviments de població des dels països de l'antic Bloc de l'Est, justifiquen parlar d'una nova fase en la immigració a Europa.

Segons Jean-Claude Chesnais,[1] l'«abisme econòmic» que separa «les

[1] Vid. CHESNAIS, J.C. *Europa, escenario de la inmigración del Este*. Fundació Paulino Torras Domènech. Barcelona 1991.

dues Europes» determinarà l'abast de les migracions est-oest. D'entrada, es constata que l'augment de sortides de la Unió Soviètica i cinc dels seus ex-estats satèl·lits els últims anys és ostensible: d'una mitjana de 100.000 sortides l'any en la dècada dels 70, s'ha passat a 1.000.000 de sortides els anys 1989 i 1990.

D'una altra banda, caldrà determinar en el futur, especialment a partir de l'1 de gener de 1993, si els països meridionals de la Comunitat Europea esdevenen els principals focus d'atracció d'immigració exterior o si es demostrarà que en bona part constituïen per als immigrats d'Africa, Àsia i Amèrica Llatina la «sala d'espera» per fer el salt a l'«Europa rica», com han conjecturat diversos autors (veure ISOPLAN: 1991).

2. La migració d'Europa de l'Est a Europa Occidental

A partir del seu increment espectacular de l'any 1989, l'emigració de població de cultura alemanya, tant des del territori de l'antiga República Democràtica Alemanya, com des d'altres països de l'antic Bloc de l'Est, va marcar l'inici d'una nova onada migratòria est-oest, sense precedents en les seves dimensions.

Cal destacar que no es tracta d'un procés merament social i econòmic, sinó que a la vegada és induït políticament. Ja abans d'aquell any s'havia negociat, d'estat a estat —unes vegades a nivell de *länders*,[unes altres pel govern federal-, un «tràfic de persones» (Chesnais, J. C.).[2]

Ara bé, no es tracta només d'un moviment migratori interalemany. Respecte als països emissors, es poden constatar els següents fets:

— La Unió Soviètica, ara Comunitat d'Estats Independents, ha entrat en el joc de la migració a escala europea i mundial. Amb tot, les 450.000 persones que en sortiren l'any 1990 representen una taxa d'emigració proporcionalment més baixa que les de Polònia o de Romania.

— Hongria, Polònia i Txecoslovàquia han esdevingut països alhora d'emigració i d'immigració. D'una banda, exporten mà d'obra als països oc-

[2] Vid. CHESNAIS, J.C. *Op. cit.*

cidentals i, d'una altra, són receptors de romanesos i emigrants procedents de l'antiga URSS i d'Orient Pròxim.

Quant als països d'acollida, tot i que és Alemanya l'estat amb més entrades, en completen la sèrie una llista força llarga:

— Israel, que està rebent la incorporació de jueus, especialment de l'ex-Unió Soviètica.

— Estats Units, que amb la institució els «visats de la llibertat» afavoreix l'arribada de professionals altament qualificats.

— Àustria.

— França i països de la CEE, en menor mesura.

— Altres països extraeuropeus: Canadà, Austràlia, Africa del Sud, Zimbabwe, etc.

Per tant, la «gran redistribució de capital humà» a la qual es refereix Jean-Claude Chesnais es produeix a escala planetària.

3. La immigració del Tercer Món a Europa

Segons coincideixen la majoria d'analistes, a Europa la immigració procedent de l'anomenat Tercer Món continuarà creixent d'aquí al tombant de segle. La raó és que els desequilibris demogràfics i econòmics continuaran existint i, respecte a algunes regions, augmentant.

En aquest marc, es considera l'àrea del Magrib com un focus amb alt potencial emigratori, de la mateixa manera que una sèrie de factors en les societats europees continuen exercint un efecte d'atracció de força de treball.

Des del punt de vista demogràfic, els contrastos més visibles són el diferent creixement de població i la diferent estructura d'edats entre[el nord i el sud de la Mediterrània. Ho il·lustren les següents dades: el 1950 la població de la ribera nord era el doble de la de la ribera sud i oriental; el 1982, la diferència s'havia reduït a 193 milions enfront de 161 milions; la prospecció per a l'any 2.000 indica que els habitants del sud i l'est superaran els del nord en cinquanta milions (200 per 250, respectivament). D'altra banda, la població menor de 15 anys dels països magribins duplica la dels països amb

més tradició immigratória d'Europa, i si bé aquest percentatge és lleugerament més alt per als països europeus meridionals, l'índex de fecunditat tendeix a igualar-se amb el dels estats del centre i el nord.

Ara bé, com ha assenyalat Joaquim Arango,[3] la variable més directament relacionada amb el potencial d'emigració de les societats magribines és el *creixement de la població activa*, és a dir, de la força de treball. No s'ha d'oblidar que la migració en direcció a Europa posterior a la segona guerra mundial ha estat, sobretot, una migració de força de treball.

A nivell estrictament econòmic, les raons que expliquen els fluxos migratoris sud-nord són diverses:

— les diferències entre nivells salarials, tan acusades que fan irrellevant qualsevol oscil·lació de la conjuntura;

l'alt grau de segmentació (sectorial i regional) dels mercats de treball permet i, de fet, requereix la inserció de mà d'obra estrangera, molt més flexible —sovint exclosa del marc normatiu legal— per a l'accés al treball que la població autòctona sense feina;

— l'augment de la qualificació i del nivell d'expectatives d'ocupació s'ha començat a produir en els països nord-africans, junt amb un augment del treball assalariat *femení* i *fins infantil* (*frenant així la reconversió tecnològica* d'alguns sectors de l'economia). Aquest augment de la qualificació de la població activa no s'ha vist correspost per l'esforç inversor en infrastructura per part dels estats, especialment en certes àrees (nord del Marroc, per exemple);

— des de la perspectiva dels governs dels països del Magrib, l'emigració de treballadors a Europa és valorada positivament, tant per la descongestió que representa del mercat laboral (efecte «vàlvula d'escapament»), com pel benefici que comporta l'entrada ulterior de divises.

Tanmateix, J. Arango[4] ha observat que també hi ha elements que poden frenar la incorporació de nous efectius als mercats laborals europeus. En primer lloc, el nul o negatiu creixement de la població activa no va acompanyat d'una tendència excessiva a la creació d'ocupació (en els[països meridionals, sobretot). En segon lloc, la incorporació creixent de la dona al

[3] Vid. ARANGO, J. *Disparidades demogràficas y potencial migratorio en el Mediterráneo.* A *Els moviments humans a la Mediterrània*. ICEM, Barcelona 1989.

[4] Vid. ARANGO, J., *op. cit.*

mercat laboral, i també el retard en l'edat de jubilació poden restar «buits» a una mà d'obra d'origen estranger.

I més en general, que el flux entre el sud i el nord de la Mediterrània continuï fortament actiu com els darrers anys, dependrà també de les polítiques migratòries dels estats europeus.

4. La política migratòria a Europa

Es poden resseguir les preses de posició de la Comunitat Europea en matèria migratòria per mitjà dels principals documents que han marcat l'orientació d'aquesta entitat supranacional.

En el tractat fundacional (Roma, 15/III/57), els immigrats estrangers són considerats, principalment, com «treballadors». D'acord amb això s'estableix el principi d'afavorir la circulació dels factors de producció, seguint la lògica capitalista de la distribució òptima dels recursos.

Ara bé, aquest tractat era restrictiu per a tot aquell que no fos ciutadà d'un dels estats membres (article 48). Segons Réné KAHN (1989), aquesta limitació responia a la creença que la necessitat de força de treball era reduïda i passatgera. De fet, és aquesta una concepció pròpia sobretot dels estats del nord de la CEE, principalment d'Alemanya[5].

Durant la dècada dels anys 60, aquesta visió de la immigració estrangera comença a qüestionar-se i, ja a partir de la crisi econòmica dels anys 70, es constata que un contingent important de la immigració que es considerava eventual se sedentaritza. També en aquest període es comprova la poca eficàcia de les mesures que promouen el retorn i esclaten els primers conflictes interètnics als suburbis de les grans ciutats europees. Aquest canvi en la percepció del fenomen queda reflectit en diferents documents del Parlament i de la Comissió Europea, en què es recomana l'adopció d'una política comuna d'immigració i l'eliminació de la discriminació cultural o ètnica.

[5] La paraula alemanya *gastarbeiter* sintetitza aquesta visió. Significa «treballador hoste».

Finalment, a l'Acta Unica Europea, signada l'1 de juliol de 1987, es va avançar en la línia de tancament de fronteres. D'aquesta manera foren introduïdes algunes limitacions als drets de refugi i asil, i al dret de reagrupació familiar, en contradicció amb la Convenció de Ginebra sobre l'estatus dels refugiats, de la qual són signants els estats membres (1954).

Tanmateix, fins avui, els intents de la majoria de membres integrants d'arribar a consensuar una política migratòria comunitària han fracassat. Sense anar més lluny, en la passada cimera de Maastrich, el govern anglès va aconseguir aturar un acord en aquesta matèria (vegeu EL PAIS, 11/XII/91). De moment, el lloc on s'està avançant en la direcció de suprimir fronteres internes i enfortir les externes és en el marc del grup de Schengen (format per vuit dels dotze països comunitaris).

A la pràctica, mentre els estats del nord de la CEE es decanten per la immigració d'Europa de l'Est, els membres meridionals assisteixen amb certa impotència a l'entrada contínua d'immigrants a través de la Mediterrània. D'un costat, Alemanya ha suprimit visats amb la intenció de captar una força de treball qualificada i flexible alhora, amb afinitats culturals i amb possibilitats de retorn altes. D'un altre, Itàlia i Espanya han estat des de la dècada passada enfortint les seves fronteres amb el Magrib (des del maig del 1991, Espanya exigeix el visat als immigrants d'aquesta procedència) per frenar un flux humà que, per proximitat geogràfica, lligams històrics i interessos econòmics i polítics entre ambdues regions, és gairebé imparable.

5. Sobre immigració a l'Europa meridional. Característiques demogràfiques generals

Pel que fa a l'origen dels estrangers que resideixen en algun dels països de la CEE meridionals (Grècia, Portugal, Itàlia i Espanya), l'institut alemany ISOPLAN va aportar les següents dades (ISOPLAN, 1991): per al període 1987/1988, el total d'estrangers regulars es distribuïa segons la nacionalitat de la següent manera: un 33% de països comunitaris; un 25% d'altres països de capitalisme avançat; 23% d'ex-colònies d'aquells quatre països; 10% del Magrib i Egipte; 9,3% altres països del sud d'Europa, especialment, Turquia i Jugoslàvia.

Respecte a l'*estructura demogràfica* i segons aquesta mateixa font, cal diferenciar dos grans grups:

a. Els provinents de fora de la CEE, excloent altres països altament industrialitzats, són, sobretot, joves de sexe masculí (la gran majoria té menys de 40 anys) o dones solteres que emigren en solitari. Es tracta en la seva gran majoria d'una migració de treball. Aquest tipus és afavorit per una política d'immigració restrictiva respecte a la reagrupació familiar.

b. Entre els estrangers de la CEE i dels països capitalistes avançats predominen les persones casades, amb família. L'estructura d'edats presenta més diversitat. Es tracta d'una migració no exclusivament deguda a raons laborals. (Alguns estudis han remarcat que els grups d'edat més avançada estan sobrerepresentats en relació amb l'estructura d'edats autòctona).

En relació amb la situació jurídica dels estrangers als estats meridionals de la CEE, cal destacar l'alt nombre d'immigració il·legal o «irregular». S'estima (ISOPLAN, 1991) que al voltant de 1.274.000 estrangers, el 47,3% del total, es trobaven en aquesta situació. La situació era especialment extrema a Itàlia abans de la llei de regularització (Llei Martelli), i Espanya (56,8 i 38,2%, respectivament, segons una estimació d'ISOPLAN per als anys 1988/1989). Aquesta és una diferència important amb els països del centre i nord de la Comunitat Europea, on la majoria dels immigrats tenen, com a mínim, regularitzada la residència.

El percentatge d'estrangers en situació il·legal augmenta considerablement si tan sols considerem els països tercers. En efecte, eren majoritàriament immigrats il·legals els marroquins a Itàlia i Espanya, els filipins i altres africans a Espanya, els caboverdians a Portugal, els de Tunísia, Eritrea i Somàlia a Itàlia, etc. Per expressar-ho d'una altra manera: de cada cent residents legals als països meridionals, 46 són comunitaris (una sobrerepresentació de 13 punts) i 54 de països tercers. Es tracta d'una prova que l'accés a la regularització jurídica és desigual en funció del país de procedència.

És cert que els esmentats processos de regularització han incidit en una reducció de la immigració il·legal. Ara bé, almenys en el cas de l'Estat espanyol, aquesta no ha emergit totalment. Les dades aportades per la Dirección General de Migraciones, pràcticament definitives, estan per sota de les estimacions de residents il·legals: 102.204 de regularitzats enfront de

294.000 (ISOPLAN, 1991) i entre 175.000 i 260.000 (GRUPO PASS, 1991) estrangers en situació irregular, segons les diferents fonts.

Una altra diferència amb els altres països comunitaris és el baix nombre de ciutadans que gaudeixen de dret de refugi o d'asil (20.000 a l'Estat espanyol i 10.557 a Itàlia).

Finalment, com ha destacat el demògraf J. Arango,[6] hi ha una dada, en el llindar entre economia i demografia, que ajuda a comprendre la necessitat d'immigració per als països del nord de la Mediterrània. Es tracta del baix creixement anual de la població activa, en comparació amb altres regions, com ara la ribera oriental i sud de la Mediterrània.

5.1 La immigració a Itàlia: dades demogràfiques

El nombre d'estrangers que resideixen en situació legal a Itàlia s'ha triplicat des del 1976 fins al 1988. Segons l'institut ISOPLAN, aquesta població era el 1989 de 645.000 persones (en canvi, el servei estadístic de la mateixa CEE donava una xifra de només 211.000 estrangers a Itàlia l'any 1987). Segons la mateixa font, la població estrangera en situació d'il·legalitat era superior a aquesta xifra: 850.000 individus.

Componen aquesta població estrangera regular, en la seva majoria, ciutadans de la CEE o bé de països dits desenvolupats (40% aproximadament). Un de cada deu prové de països de l'antic bloc de l'Est, especialment de Jugoslàvia i de Polònia. Altres grups menys nombrosos entre els regularitzats són: marroquins (2,8%), filipins (2,6%), tunisians (2,1%), etíops (1,9%) i egipcis (1,9%). Ara bé, els grups que han experimentat un major increment entre 1981 i 1987 són precisament els menys nombrosos quantitativament: països africans, amb un increment del 162%, països asiàtics, amb el 87,1% (increment global: 72,5%).

5.2 La immigració a Grècia: dades demogràfiques

Grècia, amb una població autòctona d'aproximadament 9.990.000 habitants el 1988, tenia una població immigrada d'entre 214.000 i 260.000 per-

[6] Vid. ARANGO, J., *op. cit.*

sones, segons diverses estimacions (EUROSTAT, 1989; ISOPLAN, 1991). La xifra dels que estaven en situació legal oscil·la entre 184.000 i 193.000, segons les fonts; d'aquests, 45.000 tenien doble nacionalitat (emigrants o descendents seus que han retornat). Les estimacions d'estrangers en situació il·legal són molt dispars: 30.000 (R. FAKIOLAS, 1990) i 76.000 (ISOPLAN, 1991).

A diferència d'Itàlia i Espanya, Grècia presenta una composició d'estrangers legals, amb majoria de països no comunitaris (70%). Amb tot, els provinents de països altament industrialitzats constitueixen el 53%. Un altre segment important és el format per turcs i xipriotes, que suposen un 27% d'aquella població.

La proporció varia, amb un augment dels originaris de països no occidentals, quan es considera la immigració il·legal: un 50% procedeix d'Europa, occidental i de l'Est, i dels països anomenats desenvolupats, i l'altre 50% del Tercer Món.

Quant a la ubicació d'aquesta població en el territori, el 80% es concentra a Atenes i la seva conurbació.

5.3 La immigració a Portugal: dades demogràfiques

La població estrangera en situació de residència legal a Portugal s'aproxima a l'1% respecte al total de portuguesos (10.250.000). Segons les fonts ja citades, el nombre és 90.000 o 95.000 (EUROSTAT i ISOPLAN, respectivament).

Portugal és el país amb menys immigració d'altres països de la CEE, en xifres relatives; tan sols un 27% té aquesta procedència. En aquest cas, la gran majoria d'estrangers prové d'antigues colònies portugueses que encara mantenen una certa relació sòcio-cultural amb la metròpoli: Cap Verd (28,9%), Amèrica del Sud, en especial, Brasil (15% i 9,9% respectivament) i ex-colònies africanes (13%).

Cal destacar en el cas de Portugal el moviment de retorn de portuguesos instal·lats als antics enclavaments colonials. El punt culminant d'aquest moviment es produí al final dels anys 70, amb el repatriament de 700.000 persones.

6. Sobre immigració a l'estat espayol: la dimensió demogràfica

6.1 El nombre d'estrangers residents a l'Estat Espanyol. Entre la dispersió de les dades oficials i les estimacions sobre immigració clandestina.

Durant els últims anys, la població d'origen estranger resident a l'Estat Espanyol ha augmentat considerablement. Si el 1970, el cens comptabilitzava 291.035 estrangers —xifra que incloïa no tan sols la població «de dret», sinó la «de fet», el 1986 un estudi del COLECTIVO IOE donava la xifra d'uns 721.000, dels quals 354.500 eren residents legals i la resta il·legal. Dades més recents, de la Direcció General de Migracions del Ministerio de Trabajo, eleven la xifra de legals a 407.671 (1990).

Ara bé, en part a causa de la seva dispersió, les xifres oficials tendeixen a subestimar el fenomen, ja que ni recullen estimacions d'immigrats il·legals, ni tampoc agreguen tots els tipus jurídics de residents (des dels residents per treball als refugiats). Així, el 1980 el govern oferia la xifra de 181.544 estrangers, i el 1989, la de 399.377. Segons una estadística de la Direcció de Policia, el 1986 el nombre d'estrangers en situació legal a Espanya era de 360.032. En canvi si a aquesta xifra s'hi suma el nombre d'estrangers estudiants, refugiats i apàtrides —com ho ha fet IOE— resulta un total de 484.334 l'any 1988. D'altra banda, el nombre de so.licitants d'asil i de refugi havia augmentat espectacularment entre 1986 i 1990: de 2.819 a 9.190 sol·licituds.

Fins ben recentment l'administració no s'ha preocupat d'estudiar la població estrangera en situació jurídica il·legal. Segons un informe encarregat per l'aleshores Instituto Español de Emigración, elaborat per GRUPO PASS (1991), els estrangers clandestins a l'Estat Espanyol podien oscil·lar entre 175.000 i 260.000. Aquestes xifres es poden considerar infraestimades, ja que són similars a les aportades per IOE quatre anys enrera, i corresponen a un període on l'entrada clandestina, especialment del Magreb, ha estat i és presumiblement alta.

6.2 *Distribució dels estrangers per països d'origen.*

La procedència dels fluxos d'immigració regularitzada a l'Estat espanyol s'ajusta a la tipologia dual que caracteritza la resta de països comunitaris del Sud. Així:

a. Un 53% provenen d'altres estats membres de la CEE (gairebé el 50%) o de països altament industrialitzats.b. La resta, un 47%, són originaris, en la seva majoria, d'ex-colònies espanyoles: Marroc, Filipines, Guinea Equatorial i Llatinoamèrica (ISOPLAN 1991).

Ara bé, aquestes proporcions s'inverteixen si considerem la població estrangera «clandestina» (COLECTIVO IOE 1989): només els immigrats de països asiàtics i africans suposen més del 55% (la suma de filipins i marroquins significa el 32.3%) i el 22.4% són d'estats llatinoamericans, mentre que els ciutadans de països comunitaris i més[industrialitzats només suposen un 15 % (els portuguesos sols signifiquen el 12.9%). Estudis més recents han coincidit en mostrar aquestes distribucions (GRUPO PASS, 1991).

6.3 Distribució per edat i sexe.

Si es pren com a font el padró de 1986 —una font oficial que inclou una part d'estrangers sense permís de residència i, en canvi, tendeix a excloure la població més mòbil—, les dades indiquen per aquell any una majoria de dones (51,8%). En canvi, en una enquesta que inclou població immigrada realitzada pel COLECTIVO IOE (1989), la proporció varia: el 53.8% són homes i el 46.2% són dones. Si ens cenyim al nombre d'estrangers amb permís de residència, el percentatge d'homes s'eleva al 64.8%, que correspon a una xifra de 55.289 davant de 29.949 dones en un registre de 1990 (Anuario de Migraciones 1992 de la Dirección General de Migraciones).

Tanmateix a través de totes aquestes fonts es constata que hi ha fluxos migratoris principalment de dones i fluxos principalment d'homes. Es troben dintre el primer tipus, la població procedent de Filipines i d'alguns països europeus i americans (especialment, República Dominicana, Colòmbia i França). En canvi, la migració des d'Africa i Asia és majoritàriament masculina, així com també ho és la dels països europeus meridionals Grècia i Itàlia. Finalment, la majoria de països occidentals proporcionen una migració masculina i femenina en proporcions semblants.

D'altra banda, l'edat constitueix un indicador del tipus de migració. Així, mentre per a una **migració de treball** cal esperar un predomini de persones en edat laboral; per a una **migració de residència** es previsible que el nombre de persones en edat de jubilació sigui elevat. A Espanya corresponen al primer tipus de migració, els estrangers del Tercer Món i de Portu-

gal, el 68% del qual té entre 16 i 50 anys (COLECTIVO IOE, 1989). Del tipus de migració residencial es poden considerar, en canvi, un sector dels immigrats de la CE. Segons el padró estatal de 1986, el grup que presenta un major nombre de majors de 64 anys és el de ciutadans comunitaris, amb un 17% del total. Un recent estudi del demògraf D. LOPEZ i del sociòleg A. IZQUIERDO (1990), assenyala que un 26% dels immigrats europeus passa dels 60 anys.

Respecte al grup d'edats baix, la població originària de països de l'anomenat Tercer Món és superior a la dels estats comunitaris. Així, tenien menys de 18 anys el 1986 el 29% dels africans, el 22% dels asiàtics, el mateix percentatge dels americans i el 17% dels de la CE.

6.4 Ubicació dels assentaments

En termes generals els principals enclavaments de la immigració estrangera a Espanya són les grans ciutats, especialment Madrid i Barcelona. En canvi, la resta de l'Estat conté entre la seva estructura poblacional només al voltant d'un 0,6% d'estrangers (COLECTIVO IOE, 1989); amb les excepcions de les Illes Canàries (4%) i les províncies de Ceuta i Melilla (quasi un 30%).

Si ens cenyim a l'assentament en el territori de la immigració clandestina, una investigació promoguda per l'antic Instituto Español de Emigración l'any 1990 ens permet traçar el següent esquema:

— àrees de forta atracció immigratòria. Comunitat Autònoma de Madrid (65.121), Catalunya (52.899).

— àrees de mitjana atracció immigratoria. País Valencià (10.334), Galícia (8.659), Andalusia (6.226), Castella-Lleó (7.686), Ceuta/Melilla (7.525) i Astúries (6.521).

— àrees de no atracció immigratòria. La resta de CC.AA.

La ubicació en el territori de procedència nacional es pot sintetitzar de la següent manera:

— Els procedents de països industrialitzats (CEE, EE.UU., Suècia, Japó, etc.) es concentren principalment, d'una banda, a Barcelona i a Madrid i, d'una altra banda a les zones turístiques d'Alacant, Màlaga, Illes Canàries i Illes Balears. Els primers atenen la xarxa de més de 1.500 empreses amb capital europeu que hi ha a Espanya; els segons acostumen a estar jubilats.

— Els procedents de països del Tercer Món, compresos en el seu conjunt, presenten una major dispersió al llarg de la geografia espanyola, en funció de la nacionalitat d'origen. D'aquesta manera, els marroquins es concentren sobretot a Catalunya (casc antic de Barcelona i al seu cinturó industrial, a les comarques industrials de l'interior —Osona, Bages, etc.— i a les costaneres —Maresme, Baix i Alt Empordà—, principalment), a Madrid i, en molt menor mesura a Gran Canària (enrolats en la flota perquera). Els portuguesos s'estableixen sobretot a les regions fronteres, a Astúries i Biscaia i, en menor mesura, al cinturó industrial de Barcelona i Madrid. Es concentren a les grans ciutats els equatoguineans, els llatinoamericans i els filipins —el 60% d'aquests últims habita a Madrid o a Barcelona—. Els procedents d'Africa occidental solen instal·larse a les zones costaneres i turístiques i, en menor mesura, a Madrid i Barcelona. Els xinesos estan dispersats per gairebé totes les ciutats mitjanes i grans. Els indis s'han establert a les Illes Canàries —on posseeixen negocis de «Bazars»—, a Madrid i a les principals ciutats mediterrànies.

6.5 La inserció laboral dels immigrats a Espanya.

El pas que ha experimentat Espanya de societat d'emigració a societat d'immigració, es pot explicar a partir dels següents canvis en el mercat laboral interior i exterior.

A nivell del mercat laboral interior, un fet ha estat decisiu: a partir de 1975 comencen a minvar els corrents migratoris interns camp-ciutat, de tal manera que es redueix la pressió sobre el mercat de treball urbà i, especialment en els sectors més marginals i de menys prestigi social (com ara el treball auxiliar de la llar, venda ambulant, etc).

A nivell exterior, cal considerar la reacció de les economies del centre i del nord d'Europa davant la crisi desencadenada al 1973. A diferència de les societats del sud, la recuperació econòmica es va sostenir molt més en una reconversió industrial basada més en inversió en capital fix, que no en subcontratació laboral. De resultes d'això, es produí una reorientació de fluxos migratoris del centre i nord d'Europa al sud.

Amb tot, les conseqüències del fenomen són relatives des del punt de

vista quantitatiu. Malgrat que, com s'ha vist en els apartats anteriors, la immigració de treballadors provinents de l'estranger no ha deixat d'augmentar de 1970 a 1991, en l'actualitat la població activa ocupada estrangera representa una part molt petita del total d'ocupació de l'Estat espanyol. Els immigrats del Primer Món constitueixen el 0.4%, i els del Tercer Món i Portugal el 0.3% d'aquest total.

Ara bé, si baixem el nostre enfoc fins al sector no visible de l'economia, els treballadors de països menys industrialitzats ocupen el 6% del mercat laboral submergit, segons una estimació d'IOE (1989).

Com es pot apreciar a través dels següents aspectes, el tipus d'inserció dels estrangers a Espanya és, com a tota la CE meridional, dual[7]:

— Sector d'ocupació. Mentre els treballadros dels països de l'anomenat Primer Món s'ocupen en un 75% dels casos en el sector serveis; un 50% de les ocupacions on s'insereixen els extraeuropeus i els immigrats portuguesos pertanyen als sectors de comerç, servei domèstic i peonatge.

— Categoria sòcio-professional. Si un 32.4% dels immigrats «del nord» són contractats com a directius i tècnics superiors (percentatge que augmenta en el cas dels EE.UU., amb un 66%, de la Gran Bretanya, amb un 41%, i del Japó, amb un 50%), ja ha estat esmentat que la majoria de la població vinguda del Tercer Món pateix un procés de desqualificació quan s'insereix al mercat laboral espanyol.

— Atur. La desocupació afecta gairebé exclusivament als estrangers «del sud». Concretament, en un 22%, segons es desprèn d'una recerca d'IOE de 1986.

— Tipus de mercat de treball. Mentre els professionals de la CEE i altres països capitalistes avançats s'insereixen en mercats de treball primaris, els de la resta de països solen iniciar el seu itinerari laboral en mercats secundaris (contractes eventuals o temporals. sense cobertura social i salaris baixos).

[7] Les dades que a continuació es presenten han estat elaborades per: Padró d'habitants 1986, estadístiques del Ministeri de Treball i enquesta efectuada per COLECTIVO IOE el 1986.

7. Fonts de documentació

7.1 Fonts bibliogràfiques

Sobre migració a Europa:

ARANGO, J. *Disparidades demográficas y potencial migratorio en el Mediterráneo*. Els moviments humans a la mediterrània. ICEM, Barcelona, 1989.

CARDELÚS, J. i PASCUAL, A. *Elements per a l'estudi de la mobilitat de personal qualificat*. Institut Universitari d'Estudis Europeus. Barcelona, 1991.

CIDOB. *La comunitat europea davant el fenomen de la immigració* i *Dades CEE* . La Immigració, revista CIDOB, 38. Barcelona, 1991.

CHESNAIS, J.C. *Europa, escenario de la inmigración del este.* Fundación Paulino Torras Domènech. Barcelona, 1991.

CHEVALLIER, A. i KESSLER, V. *Contrastes demográficos y empleo en el Mediterráneo occidental: un desafío formidable*. Revista del ICS, 683. 1990.

FAKIOLAS, R. i VOB, W. *Wanderungsbewegungen von und aus Griechenland*. Sarrebruck: Fort Lauderdale, 1989.

ISOPLAN. *L'immigration de ressortissants de pays tiers dans les Etats méridionaux de la Communauté européenne.* Informe a partir de monogràfics estatals de diversos autors. Europe Sociale, suplement 1/91. Luxemburg, 1991.

KAHN, R. *Migrants et travail en Europe.* Actes del Col·loqui organitzt pel Centre Européen Travail et Societé. Maastricht, desembre 1987. Presses Interuniversitaires Européennes. París 1989.Sobre immigració a l'Estat Espanyol

CIDOB *Espanya: país d'immigració recent* i *Procés de regularització de la immigració a Espanya: un llarg camí a recórrer*. La immigració, revista DCIDOB, 38. Barcelona 1991.

COLECTIVO IOE. *Inmigrates extranjeros en España.* Informe intermedi d'un estudi realitzat amb la col·laboració de Cáritas i finançat pel Ministerio de Trabajo i S.S. Policopiat, 1985.*Los inmigrantes en España* Documentación Social, 66. Cáritas española. Madrid, 1987. *España de país de emigración a país de inmigracion*. Ponència presentada per Miguel Angel Prada al Simposium Internacional 'Els Moviments humans en el

Mediterrani'. ICEM, Barcelona 1991.GRUPO PASS *Mapa de trabajadores extranjeros no regularizados en españa*. Informe per encàrreg de l'Instituto español de emigración. 1989.Sobre immigració a Catalunya.

CABRE, A. *Les migracions a Catalunya, 1900*

2000 Ponència al Simposi Internaional 'Els moviments humans en el Mediterrani occidental' (novembre 1989). ICEM. Barcelona, 1990.

PASCUAL, J. *Els estrangers legals i semilegals residents a la ciutat de Barcelona. Estudi estadístic.* Informe per a l'àrea de Serveis Socials de l'Ajuntament de Barcelona. Barcelona, 1991.

RECOLONS, Ll. *Esbós de prospectives per a la població d'origen nordafricà a Catalunya en el període 1990-2000*. Ponència al Simposi Internacional 'Els moviments humans en el Mediterrani occidental' (novembre 1989). ICEM. Barcelona, 1991.

7.2 Fonts estadístiques.

Dades demogràfiques:

Hi ha dues fonts d'informació fonamentals:

— EUROSTAT a nivell de la CE.

— SOPEMI, organisme dependent de l'OCDE, a nivell europeu i mundial.

Dades sobre treballadors estrangers i inserció en el mercat del treball, a nivell de l'Estat Espanyol.

— *Anuario de Estadísticas Laborales*. Dades sobre permisos de treball a estrangers. Dades elaborades per la SUBDIRECCIÓ GENERAL D'ESTADÍSTICA DEL MINISTERIO DE TRABAJO Y S. SOCIAL. Volums anuals des de 1985.

— *Anuario de Migraciones 1992*. Elaborat per la DIRECCIÓN GENERAL DE MIGRACIONES DEL MINISTERIO DE TRABAJO Y S. SOCIAL.

— *Boletin de Estadísticas Laborales*. Publicació trimestral. Disponible des del número 82 (abril 1991). MINISTERIO DE TRABAJO Y S. SOCIAL. MADRID. Dades sobre permisos de residència i concessió d'asil i refugi.

— DELEGACION ESTADISTICA DE LA SECRETARIA GRAL. DE POLITICA INTERIOR. Ministerio del Interior.

II. L'ESTATUT JURÍDIC DELS ESTRANGERS A CATALUNYA

Marc Carrillo
Hèctor Garcia Morago

L'estatut jurídic dels estrangers a l'Estat democràtic ocupa avui una posició de gran rellevància en el Dret públic. El fet que els seus drets siguin reconeguts a les constitucions i posteriorment regulats per llei, com és el cas, per exemple, d'Espanya, mostra l'interès del món del Dret per acollir, dins l'àmbit jurídic, el procés d'internacionalització de les relacions no solament entre els subjectes públics —els estats— sinó també aquelles que afecten l'exercici dels drets i les llibertats dels estrangers en un altre estat.

Resulta evident que aquest procés d'internacionalització, actualment, afecta diversos àmbits de la vida individual i col·lectiva: les relacions comercials, el turisme, la participació política, les inversions econòmiques, etc., sense oblidar els efectes jurídics que ha produït el fenomen del terrorisme. Aquest procés també és cada vegada més palès en un cas com el d'Espanya, malgrat la històrica absència de tradició immigratòria.[8]

La comunitat internacional ha promogut l'aprovació de textos internacionals que han recollit la transcendència dels drets dels estrangers. Tanmateix, si es pren com a punt de referència la situació dels nacionals d'un estat, des d'una perspectiva històrica, el règim jurídic dels estrangers s'ha caracteritzat per una clara limitació dels seus drets i de les seves llibertats. Però, malgrat aquesta asseveració, des de la fi de la segona guerra mundial, és cert que l'estatut jurídic dels estrangers ha experimentat progressos significatius. Les institucions internacionals han reconegut en les declaracions de drets un conjunt de drets i llibertats que tenen els estrangers com a destinataris. En aquest sentit, l'estatut jurídic d'estranger es pot definir com una si-

[8] Històricament, Espanya s'ha configurat com un estat d'exiliats i emigrants. Actualment, aquesta tendència ha començat a canviar tot i que els nivells de població estrangera són encara reduïts: concretament, els estrangers representen un 1,5% de la població, és a dir uns 600.000, dels quals la meitat són europeus (Aquestes xifres son les declarades recentment pel sots-secretari de l'Interior, Santiago Varela, en una col·laboració periodística: *Integración, control y solidaridad (La política del Gobierno español ante el fenómeno de la inmigración)*. EL PAIS. Suplemento: España, tierra de asilo. 28/XI/1991, p.5).

tuació de llibertat que, essencialment, permet a qui la posseeix fixar la seva residència i desplaçar-se sense límit tant per l'interior com més enllà del territori nacional.

Sobre aquesta qüestió, cal remarcar que la *Declaració Universal de Drets de l'Home*, aprovada per les Nacions Unides el 10 de desembre del 1948, és, probablement, el text que de forma general ha regulat millor la situació dels estrangers; el seu article 13 proclama la llibertat de circulació i d'elecció de residència en sentit ampli.[9]. Tanmateix, és important subratllar que el sentit de la Declaració es refereix més exactament a les situacions d'opressió política i no a un reconeixement dels drets d'emigració i immigració.[10].

El *Conveni per a la Protecció dels Drets Humans i les Llibertats fonamentals* (Roma, 1950) va precisar molt més el sentit dels drets dels estrangers; el seu article 5 ha reconegut que tot individu té el dret a la llibertat i a la seguretat, i assenyala els supòsits en què, d'acord amb el procediment establert per la llei, ningú no podrà ser privat de la llibertat de circular. És evident, doncs, que aquest plantejament permet sostenir que l'exercici d'aquests drets està subordinat a la legalitat de la situació en la qual es trobi l'estranger, qüestió aquesta que, com veurem més endavant, es posa en relleu amb tota cruesa en determinats àmbits de residents estrangers a Espanya.

El mateix criteri fou l'adoptat per l'*Acord Internacional dels Drets Civils i Polítics*, dictat a Nova York el 16 de desembre del 1966, que exigí la legalitat prèvia de la situació de l'estranger i, en virtut de raons d'interès nacional, va fer dependre l'exercici de les llibertats de residència i circulació de les restriccions establertes per la llei.

Amb anterioritat, i mitjançant el *Protocol Addicional núm. 4 al Conveni de Roma*, aprovat a Strasbourg el 16 de setembre de 1963, havia estat reconegut el dret a entrar al territori de qualsevol estat i la prohibició d'expulsions col·lectives d'estrangers, la qual cosa no impedia, *a sensu contrario*, les expulsions individuals.

[9] El contingut d'aquest article és el següent: «1. Tota persona té el dret de circular lliurement i d'escollir la seva residència en el territori d'un estat. 2. Tota persona té el dret d'abandonar qualsevol país, inclòs el seu propi, i de retornar-hi.»

[10] Viv. A. MIAJA DE LA MUELA, *Derecho Internacional Privado*, Madrid 1987, p. 198.

Finalment, la *Carta Social Europea* aprovada a Torí el 18 de desembre del 1961, va establir el dret dels nacionals dels estats membres del Consell d'Europa a exercir una activitat lucrativa, com també el dret dels treballadors estrangers i de les seves famílies a l'assistència mèdica i social.

La normativa espanyola pre-constitucional sobre els drets dels estrangers no ha estat gaire abundant, tot i que el tractament que els va donar durant aquest primer període respongué a un règim jurídic que podria ser qualificat de generós. Aquest plantejament fou mantingut pel text de la *Constitució del 1978* i per la *Llei 7/1985*, d'1 de juliol, *dels drets i llibertats dels estrangers a Espanya*, fins al punt que si considerem les tres possibilitats existents per regular jurídicament l'estatut dels estrangers (igualtat, reciprocitat i discriminació), el Dret espanyol ha optat bàsicament per la primera. Aquest és, doncs, el criteri jurídic emprat que, malauradament, la realitat de la seva aplicació s'encarrega moltes vegades de qüestionar.

Des de la perspectiva que ofereix la realitat jurídica més propera, aquest tractament legal favorable s'ha vist limitat després de l'entrada d'Espanya a la CEE.

La incorporació ha suposat un canvi remarcable per causa de la importància que ha assolit el fenomen migratori dels nacionals d'estats que no formen part de la CEE.[11]

Aquest treball té per objecte l'anàlisi de la situació dels estrangers residents a Espanya. Des d'una perspectiva jurídica aquest objectiu també ens permet abordar aquí l'especial subordinació de l'Administració pública a la Constitució i a la Llei, com també l'equilibri entre el poder executiu i el poder judicial a l'hora d'instrumentar els mecanismes de protecció dels drets i les llibertats.[12] Per la seva banda, la perspectiva social planteja el problema que es deriva de la recepció del conjunt de la normativa jurídica en el cos social que integren nacionals i estrangers. En aquest sentit, resulta molt significatiu que la manifestació més nombrosa de les realitzades els darrers anys a la ciutat de Barcelona hagi estat la convocada contra el racisme

[11] Darrerament, el govern espanyol exigeix visat d'entrada als treballadors del Marroc.

[12] Vid. Ignacio BORRAJO INIESTA, «El status constitucional de los extranjeros», en *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al Profesor Eduardo Garcia de Enterria*, 3 vol. Civitas, Madrid, 1991, p. 698.

i la intolerància per *SOS Racisme* i abonada per cent una organitzacions sota el lema *Igualtat per viure, diversitat per conviure*.[13]

L'anàlisi jurídica es projecta sobre una realitat complexa i és probable que en el futur sigui cada vegada més conflictiva. Malgrat l'escassa tradició d'Espanya com a Estat d'acollida per a estrangers en demanda d'asil polític o de treball, avui la importància política, social i jurídica del tema comença a plantejar-se principalment per la progressiva arribada de treballadors procedents del Magrib i també —tot i que amb dimensions molt diferents— per les conseqüències que ha de portar l'entrada d'Espanya a la CEE i el procés que es desencadeni a partir de la vigència de l'Acta Unica Europea.

Per la seva banda, els òrgans de govern de la Comunitat (Consell de Ministres i Comissió Europea) demanen ja avui d'Espanya una política d'estrangeria que s'aproximi a la que caracteritzaria a una mena de gendarme europeu davant la pressió demogràfica provinent del nord d'Àfrica.

En general, i com a producte d'una política proteccionista, la legislació europea en matèria d'estrangeria tendeix cap l'accentuació de les restriccions de les llibertats dels estrangers. A Espanya, els immigrants d'una altra nacionalitat ocupen solament el 0,7% de la població activa; tanmateix, és sabut que cada vegada és més intens l'estat d'opinió segons el qual els estrangers ocupen més llocs de treball en perjudici dels nacionals. El racisme i la xenofòbia són una conseqüència que les experiències més recents s'encarreguen de manifestar amb tota la seva cruesa. I convé remarcar que, a banda de les actituds pel que fa al cas protagonitzades per particulars, la responsabilitat dels poders públics no es pot deixar de banda, quan per acció o per omissió mostren tolerància o, fins complicitat, amb tractes discriminatoris sobre determinats sectors de la població estrangera. Des de la perspectiva de l'Estat de Dret, no és admissible —per exemple— la lentitud mostrada en la tramitació dels expedients sobre concessió de cartes de residència, sense que sigui justificació suficient la necessitat d'investigar l'autenticitat de la documentació presentada. Constitueix una soterrada forma de racisme la transigència mostrada per algunes[administracions públiques en la vulneració de la legislació laboral de la qual fan ostentació alguns empresaris que contracten treballadors en condicions laborals contràries a la legislació vigent.

[13] Aquesta manifestació es va realitzar el 23 de febrer del 1992.

Les pàgines que segueixen són una anàlisi jurídica d'aquesta legislació, que configura l'estatut jurídic de l'estranger.

1. La Constitució i la Llei orgànica 7/1985 de drets i llibertats dels estrangers

La norma fonamental ha establert un règim de llibertats per als estrangers conforme a allò que la Llei o els tractats internacionals puguin determinar; és a dir, cal remetre's al legislador per concretar el règim jurídic que afecta els residents estrangers.

L'article 13.1 de la Constitució estableix que els estrangers gaudiran a Espanya de les llibertats públiques garantides al títol primer (és a dir, aquell que reconeix els drets i els deures fonamentals) en els termes que estabཀliran els tractats i la Llei. Malgrat aquesta formulació genèrica, val a dir que determinats drets no poden ser exercits pels estrangers d'acord amb les actuals previsions normatives; en aquest sentit l'article 13.2 preceptua que «únicament els espanyols gaudiran dels drets reconeguts a l'article 23 (el dret de sufragi) llevat d'allò que, amb criteris de reciprocitat, pugui establirse per tractat o per llei per al dret de sufragi actiu en les eleccions municipals.»

D'acord amb les previsions constitucionals, el Dret Internacional inspira l'ordre jurídic en la mesura que «les normes relatives als drets fonamentals i a les llibertats que reconeix la Constitució hauran de ser interpretades conforme a la Declaració Universal de Drets Humans i als tractats i als acords[internacionals sobre aquestes matèries signats per Espanya» (art. 10.2). Amb aquesta formulació, la Constitució ha fet una crida a l'ordenament jurídic internacional que representa la introducció d'un factor de supranacionalitat que ajuda a completar la interpretació sobre drets i llibertats; això significa una ampliació de l'àmbit de llibertats que es poden imputar als estrangers. La remissió al Dret Internacional obliga a retenir el contingut dels textos jurídics internacionals esmentats abans,[14] i, especialment, de-

[14] Vid. E. GARCIA DE ENTERRIA *et al. El sistema europeo de protección de los derechos humanos*. Civitas. Madrid, 1985.

terminades institucions jurisdiccionals. En aquest sentit convé assenyalar aquí la importància de la funció que exerceix el Tribunal Europeu de Drets Humans en la mesura que també els estrangers poden plantejar recurs davant aquest òrgan si l'estat causant de la lesió és membre del Consell d'Europa, com és el cas d'Espanya.

Segons allò que preveu la Constitució, els estrangers poden exercir una colla de drets que han de ser analitzats d'acord amb la següent classificació:

— Els drets que poden ser exercits per espanyols i estrangers.
— Els drets que tenen com a titulars únicament els espanyols.
— Els drets que també poden ser exercits pels estrangers, però sotmesos a determinats límits.

En el primer grup es troben els drets i les llibertats que es constitueixen com a fonament essencial de la dignitat de la persona i que, en conseqüència, pertanyen, sense distincions, als espanyols i als estrangers.

Són aquells drets que la Constitució atribueix a l'individu com a tal i no específicament com a ciutadà, a banda del seu estatus jurídic com a nacional d'un determinat estat, i que resulten imprescindibles per garantir la dignitat de la persona. Pertanyen doncs, sense distincions, a espanyols i estrangers sense que sigui factible preveure'n un tractament desigual per raó de la diferent nacionalitat.[15]

La seva garantia està assegurada per la Constitució quan reconeix que: «la dignitat de la persona, els drets inviolables que li són inherents, el lliure desenvolupament de la personalitat, el respecte a la llei i als drets dels altres són fonament de l'ordre polític i de la pau social.»

Es tracta, evidentment, del dret a la vida i a la integritat física i moral (art. 15); del dret a la llibertat ideològica i a la llibertat religiosa (art. 16); del dret a la llibertat i a la seguretat (art. 17); del dret de la personalitat —l'honor, la intimitat i la pròpia imatge— (art. 18.1); del dret a la inviolabilitat del domicili i de les comunicacions (art. 18.2 i 3). Així mateix, la Constitució ha reconegut també altres drets en què no s'estableix diferència explícita entre nacionals i estrangers, entre els quals cal remarcar: el dret a obtenir la pro-

[15] Vid. STS de 23 de setembre del 1987 (art. 6145).

tecció efectiva dels tribunals (art. 24.1); la llibertat d'expressió i el dret a la la informació (art. 20.1. a i d); el dret a la propietat privada (art.33); el dret de reunió (art. 21); el dret d'associació (art. 22), etc.

En el segon grup es troben els drets i les llibertats que la Constitució ha atribuït als espanyols: el dret a la igualtat (art. 14); la llibertat de circulació i el dret a escollir residència (art. 19); el dret de petició (art. 29); el dret i el deure de defensar Espanya (art. 35); el dret de sufragi (art. 23.1); el dret a ser elegit i el dret d'accés a la funció pública (art. 23.2).

En el cas del dret de sufragi passiu (dret a ser elegible), es tracta, fins ara, d'un dret privatiu dels espanyols,[16] llevat d'allò que es derivi de l'adequada incorporació de les noves previsions jurídiques sorgides del Tractat d'Unitat Europea.

Pel que fa al tercer grup, podem incloure-hi alguns drets que formen part dels dos primers grups però que solament podrien ser exercits d'acord amb els límits establerts pels tractats i les lleis:[17] per exemple, el dret a la igualtat, el dret de circulació i a escollir residència; el dret de sufragi; el dret de propietat, etc.

En relació amb la normativa que la precedia, no hi ha dubte que la Constitució ha transformat el règim jurídic dels estrangers. Cal no oblidar que en el període pre-democràtic la regulació de l'estatut dels estrangers estava reservada als reglaments administratius, sense llei prèvia habilitadora. Després de la vigència del text constitucional tots els poders públics estan vinculats als drets i les llibertats dels estrangers: d'una banda, l'activitat de l'Administració és controlada pels òrgans judicials adscrits a la jurisdicció ordinària (art. 106.1); d'una altra, les Corts Generals no poden aprovar una llei que deixi de banda els drets dels residents estrangers.

Tanmateix, entre el període de temps comprès entre la Constitució i la *Llei orgànica 7/1985*, d'1 de juliol, sobre *els drets i llibertats dels estrangers a Espanya*, passaren set anys de manca de normativa específica adaptada a la Constitució.[18] Anys en els quals ja es produí una ampliació de les

[16] Vid. STS de 20 de novembre del 1990 (art. 9129)

[17] Vid. STS de 20 de novembre del 1990 (art. 9192).

[18] Durant aquest període estava vigent el Decret 522/1974, de 14 de febrer, pel qual l'Administració disposava d'un poder discrecional quasi absolut.

garanties en els processos davant els tribunals de justícia, malgrat l'opinió en sentit contrari de l'Advocat de l'Estat que, per manca d'una llei reguladora, encara sostenia un poder discrecional en favor de l'Administració. Amb aquest plantejament no hi ha dubte que s'ignorava el valor normatiu i l'eficàcia directa de la Constitució en aquest aspecte, que estableix com a principi essencial de l'Estat de Dret el control jurisdiccional dels actes i les normes de l'Administració.

Des de l'òptica del poder judicial, l'actuació i els criteris interpretatius foren diferents. Concretament, els òrgans judicials adoptaren la posició de procurar per a si mateixos el control efectiu. Per exemple, en allò que es refereix a la llibertat de residència, la jurisprudència espanyola ha retingut la doctrina dels conceptes *jurídics indeterminats*,[19] segons la qual l'Administració està obligada a justificar de manera suficient la raó per la qual ha refusat una demanda de residència en el territori de l'Estat.[20] La mateixa posició ha estat presa en relació amb la decisió del Ministeri de l'Interior d'expulsar un estranger: la jurisprudència insisteix en la necessitat de donar audiència a l'estranger i de justificar i no remetre a la clàusula general de la raó d'estat, per decidir una expulsió sense cap fonament concret.

La Llei orgànica 7/1985 ha desenvolupat l'article 13.1 de la Constitució i, d'acord amb allò que anuncia el seu preàmbul, els estrangers són posats en un pla d'igualtat amb els nacionals espanyols. Lògicament, i en la línia dissenyada per la norma suprema, la Llei introdueix límits a l'exercici de determinats drets i fa dependre l'estatut jurídic de l'estranger de la legalitat de la seva situació; altrament dit, *l'exercici dels drets reconeguts està sotmès a l'obtenció de l'autorització administrativa de residència*.[21] *En la mesura que aquesta queda vinculada a l'obtenció d'un treball remunerat estable, les dificultats per a la seva obtenció són considerables.*

La realitat del mercat laboral i la política restrictiva de les autoritats espanyoles, en una línia similar a la mantinguda per les seves homònimes europees, fa que l'obtenció de la residència sigui cada vegada més un calva-

[19] Vid. BORRAJO INIESTA., *op. cit.*, p. 709.

[20] Vid. STS de 25/6/1980 (art. 3344). També J.L. PIÑAR MAÑAS, «El derecho a la libertad de residencia y circulación de los extranjeros en territorio nacional». *RAP* núm. 93, Madrid, 1980, pp. 199-212.

[21] La Llei ha estat desenvolupada pel Decret 1119/1986, de 26 de maig i per les O.M. de 29 de febrer i 26 de juny del 1989.

ri per als estrangers que arriben a territori espanyol per buscar-hi feina. És obvi que aquesta crua constatació exclou —en gran part— els nacionals dels estats europeus que temporalment s'instal·len aquí com a quadres dirigents o tècnics al servei de grups empresarials equivalents.

2. Els drets i les llibertats segons la Llei 7/1985 i la interpretació jurisprudencial

Analitzarem aquí alguns drets i llibertats que han suscitat major debat doctrinal i jurisprudencial. No es tracta, doncs, d'una anàlisi exhaustiva del règim jurídic de tots els drets dels estrangers, sinó que hem centrat l'atenció en els que probablement han generat major interès, tant des de l'àmbit jurídic com des de la perspectiva política.

2.1 El dret a la igualtat

La primera qüestió que cal plantejar-se és si els estrangers poden gaudir del dret a la igualtat, és a dir, si poden activar un procediment judicial contra un acte o una disposició d'un poder públic o davant l'acció d'un altre particular que siguin discriminatoris. És la igualtat un dret que pertany únicament[als espanyols?

Si es pren l'article 14 de la Constitució en el seu sentit literal, és evident que la titularitat del dret afecta únicament els nacionals; però aquest criteri intepretatiu no serveix per respondre la qüestió plantejada. Cal trobar un criteri d'interpretació sistemàtica que ens permeti vincular el dret a la igualtat amb els drets dels estrangers. Aquesta és la fórmula adoptada pel Tribunal Constitucional en el cas *Leyes Rosano*: en la seva *ratio decidendi*, el Tribunal considera que els estrangers poden gaudir del principi d'igualtat perquè, malgrat el contingut de l'article 14, és la llei la que ha d'establir les condicions d'exercici del dret, i la remissió a la llei no pot ser sinònim de situació de desigualtat per als estrangers.[22] Aquest criteri ha estat reforçat per una sentència posterior (en el cas de la *Llei d'estrangeria*),[23] criteri que podem resumir així:

[22] STC 107/1984, de 23/XI, FJ 3.
[23] STC 115/1987, de 7 de juliol.

a. Quan la Constitució no fa referència als espanyols de forma exclusiva, el mandat de l'article 13 no impedeix exercir als estrangers aquests drets.
b. Quan la Constitució no estableix diferències entre espanyols i estrangers, el legislador està obligat a respectar el criteri de la igualtat de tracte.[24]

L'aplicació d'aquest plantejament del principi d'igualtat la podem comprovar en diverses resolucions judicials que aborden qüestions diverses de l'estatut jurídic dels estrangers. Per exemple, en l'exercici del dret a la tutela judicial (art. 24 CE), quan el recurrent estranger demana la suspensió d'un acte de [l'Administració que lesiona drets que li corresponen i sol·licita que el seu caràcter executiu s'ajorni fins que l'autoritat judicial dicti sentència; en aquests casos, els tribunals consideren que la supressió de la possibilitat que els estrangers puguin instar la suspensió de les resolucions administratives dictades en matèria d'estrangeria és contrària al dret a la igualtat.[25] Aquesta era la previsió legal que, com veurem més endavant, fou declarada —amb bon criteri— contrària a la Constitució pel Tribunal Constitucional, perquè *no considerà raonable aquest tractament desigual previst per la Llei en l'ús dels instruments processals, quan no hi ha diferències de fet entre nacionals i estrangers per disposar d'aquests instruments*. És a dir, que la Llei d'estrangeria va introduir un element de discriminació pel fet de donar un tractament legal diferent a dues situacions que no ho eren.

Un altre exemple el trobem en l'àmbit del dret d'accés a les entitats professionals (art. 36 de la CE): concretament, denegar la col·legiació professional dels estrangers en possessió del títol d'odontòleg, expedit al seu país i reconegut per l'Estat espanyol en virtut d'un tractat, comporta una vulneració del dret fonamental a la igualtat de l'article 14 de la Constitució.[26]

Finalment, el mateix criteri fonamentat en el respecte al principi d'igualtat permet afirmar que el marge de discrecionalitat que l'article 26 de la Llei orgànica 7/1985, d'1 de juliol, atorga a l'Administració per tal de decidir l'expulsió d'estrangers del territori nacional no es considera contrari al

[24] Vid. FERRER PEÑA, *op. cit.*, p. 74.

[25] Vid. STC 115/1987, de 7 de juliol, FJ 4.

[26] Vid. STS de 14 de gener de 1988, FJ 2 (art. 277) i Sent. núm. 312, de 14 de maig de 1991, de la Secció 2ª de la Sala del Contenciós Administratiu del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, FJ 2. *Tribunal* (R. 906).

dret fonamental a la igualtat.[27] El problema es planteja, però, quan la discrecionalitat administrativa amaga arbitrarietat —decisió presa al marge de les previsions legals— i els tribunals no són prou diligents i avalen l'excés comès.

2.2 El dret de residència i de lliure circulació

El dret a la lliure circulació està relacionat amb la llibertat de residència. Des de la perspectiva dels estrangers, el reconeixement d'aquest dret està vinculat al fet que siguin autoritzats a quedar-se en el territori espanyol. La Llei reguladora dels drets i les llibertats dels estrangers no fa cap referència a aquesta qüestió, atès que, lògicament, parteix d'una situació prèvia de legalitat. Així, acceptada aquesta condició, els estrangers que es trobin legalment en el territori de l'Estat tenen el dret a circular-hi i a escollir lliurement la seva residència sense cap altre límit que aquells que derivin del contingut dels tractats i les lleis[28] en virtut de criteris de seguretat pública. Les mesures legals restrictives poden ser les següents:

— La presentació periòdica davant les autoritats corresponents.

— L'allunyament de la frontera o de nuclis de població prèviament especificats.

— La residència obligatòria en llocs determinats.

Cal remarcar que aquest dret també pot ser restringit o fins i tot suprimit (mitjançant una ordre d'expulsió, per exemple) en virtut d'una resolució motivada dictada, prèvia audiència de l'interessat, per un òrgan competent en aplicació dels supòsits tipificats a la Llei i un cop practicades les diligències de prova que escaiguin.[29]

El problema que poden plantejar aquestes mesures restrictives és el que deriva de la component excessivament genèrica de la clàusula de seguretat pública com a fonament d'aquestes mesures; aquesta característica no exclou la possibilitat que puguin produir-se decisions arbitràries per part de l'Administració.

[27] Vid. STS de 18 de novembre de 1988, FJ 3 (Ar.8746).
[28] Vid. STS de 23 de setembre de 1987, FJ 7 (art. 6145).
[29] Vid. SSTS de 15 de març de 1990 (art. 2507) i de 28 de maig de 1990 (art. 4910).

Tanmateix, els tribunals de justícia han mantingut el criteri que tota decisió que impedeixi l'exercici d'aquests drets ha de ser fonamentada i respectuosa amb el dret de l'estranger al tràmit d'audiència. Sembla evident, doncs, que el dret de residència no pot dependre d'una decisió arbitrària de l'Administració.[30] Així, per exemple, disposar l'expulsió d'un estranger quan encara es troba pendent de resolució la petició de permís de treball i de residència formulada pel mateix interessat comporta una violació dels drets a la lliure circulació i a la llibertat de residència. A més a més, una actuació d'aquesta naturalesa comportaria, també, el desconeixement del **contingut essencial** de la llibertat de residència, entenent per això aquell nucli del contingut del dret que resulta indisponible per a l'acció dels poders públics;[31] en el cas que ens ocupa, la decisió d'expulsió presa per l'autoritat governativa.

Igualment, constitueix un atac real i efectiu a la llibertat de residència l'actitud reiterada de l'autoritat governativa de respondre amb el silenci administratiu a la petició d'un estranger de ser declarat exclòs de l'obligació de presentar visat.[32]

2.3 Els drets de llibertat i de seguretat

D'acord amb l'article 17 de la Constitució, tota persona gaudeix del dret a la llibertat i a la seguretat. Ningú no pot ser privat de la seva llibertat, sinó és amb observança del que estableix la norma fonamental i del que disposi la llei reguladora. El dret a la llibertat és inherent a la persona humana i correspon, en peu d'igualtat, als espanyols i als estrangers.[33]

Així doncs, la privació de llibertat d'un estranger s'haurà de fer conforme a les condicions generals i a les previsions de la llei específica que reguli aquests drets. Les garanties constitucionals són les següents:

— La detenció preventiva de caràcter governatiu no podrà excedir les setanta-dues hores.

[30] Vid. STS, de 29/9/1982; 2/3/1983 i de 23/11/1987. Vid. també: J.F. FONT: «Procedimiento administrativo y sancionador y derecho de extranjería». *REDA* núm. 38, Madrid 1983, pp. 435-438.

[31] Vid. SAN de 9 de maig de 1987, FJ 3 (art. 268) i STS de 29 de març de 1988, FJ 2 (art. 2549).

[32] Vid. STS de 21 de juny de 1990, FJ 5 (art.4785).

[33] Vid. STC 115/1987, de 7 de juliol, FJ 1.

— Ultrapassat aquest període, el jutge decidirà si el detingut haurà d'ingressar a la presó o bé quedar en llibertat.
— Tota persona té dret a ser informada immediatament dels seus drets i de les raons de la detenció, sense ser obligada a declarar.
— Es garanteix l'assistència d'advocat en les diligències policíaques i judicials.
— Es reconeix el dret d'*habeas corpus* per posar immediatament tota persona detinguda il·legalment a disposició judicial.
— La presó provisional estarà sotmesa al termini màxim assenyalat per la Llei.

No hi ha dubte, doncs, que la llibertat personal dels estrangers a Espanya està sotmesa al control dels tribunals ordinaris i no al control preventiu de l'Administració governativa. En aquest sentit, i d'acord amb el criteri general, quan l'Administració vol internar un estranger sotmès a un expedient d'expulsió en un dels centres d'internament habilitats exclusivament a aquests efectes, ha de sol·licitar la corresponent autorització del jutge competent, dins les setanta-dues hores subsegüents a la detenció.[34]

Tanmateix, la Llei orgànica 7/1985 presenta aquí un punt fosc quan permet l'internament previ, durant quaranta dies, en un centre no penitenciari, de persones subjectes a un procés d'expulsió (art. 26.2). En relació amb aquesta disposició, certament diferent d'allò que es preveu per als espanyols, el Tribunal Constitucional ha fet una interpretació conforme a la Constitució i ha determinat que no l'altera, ja que l'internament sempre és una decisió judicial sotmesa al control de l'òrgan jurisdiccional. La regulació legal, a criteri del màxim intèrpret de la Constitució, no modifica les previsions d'aquesta i, per tant, no estem davant d'un control preventiu (administratiu) sinó repressiu (judicial).[35] Així mateix, i sense perjudici del seu caràcter de mesura preventiva, el criteri jurisprudencial és que l'internament de l'estranger sotmès a un expedient administratiu d'expulsió sigui sempre excepcional.[36]

El jutge, en rebre la *petició d'autorització d'internament*, haurà d'adoptar lliurement la seva decisió tenint presents les circumstàncies concurrents

[34] Vid. STC 115/1987, de 7 de juliol, FJ 1.
[35] STC 115/1987, de 7 de juliol, FJ 1.
[36] Vid. STC 115/1987, de 7 de juliol, FJ 1 i STC 41/1982, de 2 de juliol, FJ 1.

en el cas, no les relatives a la decisió d'expulsió en si mateixa (sobre la qual el jutge no pot pronunciar-se en aquest procediment), sinó aquelles que fan referència, entre altres aspectes, a la causa d'expulsió invocada, a la situació legal i personal de l'estranger, a les possibilitats existents que aquest darrer intenti fugir, o a qualsevol altra que el jutge consideri rellevant per adoptar la seva decisió. En tot cas, la resolució que decideixi —preventivament— sobre el manteniment de la situació de llibertat o d'internament de l'estranger tindrà sempre naturalesa jurisdiccional i s'adoptarà amb total i absolut respecte dels drets de defensa de l'interessat. Aquest podrà fer ús del dret d'*habeas corpus* fins i tot des de la fase governativa prèvia a la intervenció jurisdiccional.[37]

Finalment, si la decisió d'expulsió prospera cal entendre que si ha estat decretada d'acord amb les previsions de la Llei d'estrangeria no implica cap violació del dret a la llibertat de l'afectat; aquesta és una conseqüència de la previsió constitucional que estableix que els estrangers gaudeixen a Espanya de les llibertats públiques contemplades a la Constitució en els termes establerts per les lleis i els tractats.

2.4 El dret a l'obtenció de protecció efectiva dels jutges i a les garanties del procés

El fet d'obtenir la protecció efectiva dels jutges i tribunals és un dret essencial de la persona; per tant, se n'han de beneficiar, en condicions d'igualtat, espanyols i estrangers, i sense cap consideració diferenciadora per raó de la nacionalitat.[38] El Tribunal Constitucional ha recordat el contingut de la tutela judicial que, alhora, comprèn:

— *El dret a la jurisdicció*. És el dret de lliure accés als diversos òrgans jurisdiccionals que depenen del Poder Judicial.

— *El dret al jutge ordinari predeterminat per la Llei.*

— *El dret a la presumpció d'innocència i a les altres garanties que deriven del procés.*

[37] Vid. STC 115/1987, de 7 de juliol, FJ 1.

[38] Vid. STS de 9 de maig de 1988, FJ 2 (art. 4077).

Sobre el contingut d'aquest dret fonamental, que és una garantia de plena aplicació als estrangers,[39] el Tribunal Constitucional i també el Tribunal Suprem han elaborat una àmplia jurisprudència. Així, el primer ha tingut oportunitat de remarcar que, per exemple, la *presumpció d'innocència* no pot ser destruïda si no és mitjançant una activitat probatòria mínima.[40] La prova ha de ser demostrada en un procés amb les garanties judicials corresponents, respectant el *principi de contradicció* entre les parts —igualtat d'oportunitats perquè cada part al·legui el que escaigui— i el *principi de publicitat* de les actuacions judicials. Així mateix, la prova dels fets ha de correspondre a l'acusació.

El dret a la *presumpció d'innocència* té una incidència especial en els procediments administratius per a l'expulsió d'un estranger. Tant és així que les pures i simples sospites relatives a la presumpta comissió d'uns fets delictuosos no són suficients per destruir la presumpció d'innocència ni per fonamentar la realització d'activitats il·legals per part d'un estranger.[41]

Sembla evident, doncs, que la jurisprudència no dubta que el dret a la presumpció d'innocència correspon també als estrangers sotmesos a un procediment d'expulsió; una cosa diferent és el que es refereix al permís de residència: és a dir, la presumpció d'innocència no protegeix contra la decisió administrativa que hagi refusat la renovació de l'esmentat permís.[42]

Pel que fa a les *garanties jurisdiccionals*, el dret d'accés als tribunals significa que els estrangers poden presentar tot el ventall de recursos davant els òrgans judicials ordinaris: és a dir, recurs d'empara ordinari i recurs d'empara constitucional.

a. *El recurs d'empara ordinari* per a la defensa de drets fonamentals —els compresos a la secció primera del capítol II del títol primer de la Constitució— pot ser exercit mitjançant un procediment especial previst a la Constitució (art. 53.2) i regulat —provisionalment— a la *Llei 62/1978*, de 26 de desembre, de *protecció dels drets fonamentals de la persona*; aquesta Llei introduí importants modificacions respecte d'allò que contemplava la

[39] Vid. STS de 23 de desembre de 1989, FJ 1 (art. 6490).

[40] Vid. STC 31/1981, de 28 dejuliol, FJ 3; vid. també, F. TOMÁS Y VALIENTE, «In dubio pro ves, libre apreciación de prueba y presunción de inocencia». *REDC* núm. 20, Madrid 1987, pp. 9-34.

[41] Vid. STS de 18 de març de 1987, FJ 2 (art. 1531).

[42] Vid. STC 1371982, FJ 2n.9.

Llei de la jurisdicció contenciosa administrativa, alterant favorablement la posició processal del subjecte que planteja recurs contra l'Administració davant els tribunals, en defensa de drets fonamentals i llibertats públiques. Aquestes modificacions foren les següents:

— La supressió del caràcter preceptiu del recurs administratiu previ.
— La passivitat de l'Administració no interromp el procés.
— L'adopció com a criteri general de la mesura preventiva consistent en la suspensió de l'acte administratiu impugnat.

D'aquesta manera, s'atenuava considerablement la posició de superioritat de l'Administració respecte del particular —l'anomenada *potestas imperium*— en el sentit de facilitar al recurrent més possibilitats processals per fer front a les actuacions de l'aparell administratiu que puguin suposar una lesió dels seus interessos legítims. En aquest sentit, convé afegir que la referència als *interessos legítims i no als interessos directes* permet al resident estranger fer un ús més generós dels avantatges que li proporciona la Llei 62/78; no és un problema semàntic, sinó que la possibilitat de presentar un recurs per causa d'una lesió *d'interessos legítims* obre l'àmbit de la legitimació per recórrer, no solament a aquell que sigui titular jurídic del dret al·legat davant els tribunals, sinó també a aquells que — sense ser-ho— demostrin una vinculació objectiva al dret de l'estranger que ha estat lesionat; per exemple, una associació de veïns en relació amb una eventual lesió del dret d'associació d'un membre d'aquesta que no sigui espanyol.

Inicialment, l'àmbit d'aplicació d'aquest procediment especial no en preveia l'aplicació com a garantia jurisdiccional dels drets dels estrangers; ara bé, la no previsió no era sinònim d'interdicció constitucional; quan la Constitució va reconèixer un procediment preferent i sumari —amb els avantatges processals per al ciutadà que hem remarcat— no ho va fer amb caràcter[limitador, o sigui, no va establir un *numerus clausus*, és a dir, no tancava la possibilitat que nous drets poguessin incorporar-se als guanys que el procediment podia aportar. Aquest fou el cas de l'objecció de consciència, del dret d'asil i dels altres drets dels estrangers reconeguts a la Llei d'estrangeria. I no podia ser altrament, perquè el criteri constitucional d'equiparació entre els drets dels nacionals i dels estrangers ha fet —com hem assenyalat al principi— que els residents d'una altra nacionalitat puguin gaudir d'una part dels drets fonamentals que la Constitució reconeix als ciutadans espanyols, en condicions d'equiparació. Per aquesta raó, el procés considerat a

la *Llei 62/1978*, de 26 de desembre, *de protecció jurisdiccional dels drets fonamentals de la persona*, és adequat per discutir —per exemple— l'expulsió dels estrangers del territori espanyol —quan s'al·legui la violació d'algun dels drets emparats en l'esmentada Llei—, per tractar-se d'una aplicació de l'article 13, en relació amb el 19 de la Constitució.[43]

L'expulsió d'un estranger és una de les potestats aplicadores de sancions més greus posades a disposició dels poders públics. Es tracta d'una facultat atribuïda a l'autoritat governativa, concretament al director de la Seguretat de l'Estat, quan concorrin alguns dels supòsits següents (art. 26 de la Llei d'estrangeria):

— Mantenir il·legalment la residència en territori espanyol.

— No tenir permís de treball vàlid i trobar-se treballant, encara que es posseeixi un permís vàlid de residència.

— Estar implicat en activitats contràries a l'ordre públic o a la seguretat *interior o exterior de l'Estat o realitzar qualsevol mena d'activitats contràries* als interessos espanyols o que puguin perjudicar les relacions d'Espanya amb altres països.

— Haver estat condemnat dintre o fora d'Espanya per una conducta dolosa que aquí constitueixi un delicte sancionat amb una pena privativa de llibertat superior a un any, llevat que els antecedents penals haguessin estat cancel·lats.

— Demorar de forma dolosa o amb falsedat l'obligació de comunicar al Ministeri de l'Interior les circumstàncies relatives als canvis de situació legal (nacionalitat, domicili, treball, etc.).

— No disposar de mitjans lícits de vida, o desenvolupar activitats il·legals.

D'aquesta llista de supòsits resulta evident que les previsions legals de la Llei d'estrangeria contenen una excessiva càrrega de causes de contingut molt indeterminat, que poden facilitar resolucions administratives poc justificades i, per tant, habilitar decisions d'expulsió que poden fregar l'arbitrarietat (per exemple: en relació amb activitats contràries a l'ordre públic, treballar sense permís tot i que es disposi de carta legal de residència, etc.). Certament, la garantia per barrar el pas a aquest perill és el control judicial que la Llei estableix. Tot i així, no és positiu que s'ampliïn les atribucions ad-

[43] Vid. STS de 26 de maig de 1988, FJ 1 (art. 4206).

ministratives fins a límits que poden atenuar, o fins anorrear, l'eficàcia efectiva del dret en qüestió.

Els criteris jurisprudencials que es dedueixen de resolucions dictades pels tribunals ordinaris mostren la preocupació per evitar l'abús de poder en què pot caure l'Administració. Per aquesta raó s'insisteix en la necessitat de tenir cura de la motivació de les decisions d'expulsió, per preservar el dret a la defensa jurídica. Aquest dret obliga l'Administració a motivar les resolucions aplicadores de sancions o d'expulsió que pugui dictar en matèria d'estrangeria. No fer-ho suposaria infringir frontalment l'article 24 de la Constitució.[44] En la mateixa línia s'ha mostrat el Tribunal Superior de Catalunya: el dret a no ser sotmès a indefensió, que pertany als estrangers en peu d'igualtat amb els espanyols, exigeix que les resolucions que adopti l'Administració en matèria d'estrangeria estiguin degudament motivades, la qual cosa vol dir que seran del tot insuficients les fórmules estereotipades o convencionals de raonament jurídic per fonamentar una decisió. La motivació haurà de permetre a l'interessat constatar que l'Administració ha ponderat els interessos en presència d'acord amb la Llei i no a banda d'aquesta, o sia, de forma arbitrària.[45] Així mateix, el dret a la no indefensió comporta també, el dret, des de les primeres diligències, a una comunicació interpersonal intel·ligible i, fins i tot, fluïda amb el seu advocat, amb la garantia —si s'escau— d'un intèrpret.[46]

Es tracta, doncs, d'excloure situacions d'indefensió derivades d'una manca de la deguda justificació de la decisió presa; evidentment, el tema no és banal quan està en joc la permanència d'un estranger en el territori de l'Estat. Per això, disposar l'expulsió sense haver-li fet avinent abans el contingut de l'expedient administratiu, per tal de poder formalitzar al·legacions i demanar, si s'escau, la pràctica de proves, comporta la violació del dret fonamental de l'estranger a no ser sotmès a indefensió. En aquest sentit, la resolució de l'autoritat governativa consistent en l'expulsió pot equiparar-se a una mena de sanció administrativa.[47]

[44] Vid. STS de 10 de març de 1987, FJ 3 (Ar.1523).

[45] Vid. Sentència núm. 1243, de 3 dedesembre de 1990, de la Secció 2ª de la Sala del Contenciós Administratiu del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, FJ 1.(R. 15/1991, *Tribunal*).

[46] Vid. STC 71/1988, de 19 d'abril, FJ 4 i 5.

[47] Vid. STS de 21 d'octubre de 1988, FJ 2 i 3 (art.7893).

Com dèiem abans, el control jurisdiccional està previst lògicament en la Llei per mandat constitucional, que preceptua que «els Tribunals controlen la potestat reglamentària i la legalitat de l'actuació administrativa, així com el sotmetiment d'aquesta als fins que la justifiquen» (art. 106.1 de la CE). En aquest sentit, quan l'autoritat governativa acorda la detenció d'un resident estranger perquè —per exemple— està implicat en activitats contra l'ordre públic o per no disposar de mitjans lícits de vida, en el termini màxim de setanta-dues hores s'adreçarà al jutge d'instància del lloc en què s'hagi produït la detenció, i en demanarà l'internament en centres de detenció o en *locals que no tinguin caràcter penitenciari.* D'aquesta mesura es donarà compte al consolat o l'ambaixada respectius i al Ministeri d'Afers Exteriors. L'internament no podrà excedir de quaranta dies.

Tanmateix, cal posar en relleu que la insuficiència existent de centres d'internament que reuneixin les característiques adients fa que el llarg període de quaranta dies no es diferenciï gaire d'una situació pròpia d'un centre penitenciari.

La Llei estableix també que quan l'estranger detingut estigui sotmès a un expedient d'expulsió, en tràmit d'instrucció o d'execució, i posteriorment li hagin instruït diligències per la comissió d'un delicte, el jutge o tribunal podrà acordar, o bé l'ingrés a la presó, o bé la llibertat provisional; en aquest últim supòsit, i si es tracta de delictes menys greus, l'òrgan jurisdiccional podrà acordar-ne l'expulsió.

A banda d'aquest cas en què la decisió d'expulsió correspon a un jutge o tribunal, la qüestió és diferent si la decisió és presa per l'autoritat governativa. Es tracta, llavors, d'un acte administratiu que, en aplicació dels avantatges processals que proporciona el procediment especial previst a la Llei 62/78, pot ser suspès mentre que no es produeixi decisió judicial pel que fa al cas. La petició de suspensió de l'acte impugnat la pot demanar l'interessat o el ministeri fiscal, i correspondrà al jutge ponderar els interessos en conflicte i avaluar les conseqüències que sobre la seva concessió poden deduir-se per a l'interès col·lectiu.

En aquest sentit, no és constitucionalment lícit eliminar, amb caràcter general i sense excepcions, la possibilitat d'instar la suspensió davant els òrgans jurisdiccionals de les resolucions administratives dictades en matèria d'estrangeria, ja que una previsió de tal naturalesa i abast vulneraria frontal-

ment un dret fonamental com és el dret a la tutela judicial efectiva —incloses totes les garanties derivades d'aquest— que la Constitució ha volgut atribuir a tothom, fos quina fos la seva nacionalitat. Tanmateix, cal matisar que de la no suspensió de les resolucions administratives impugnades no sempre es derivarà una vulneració del dret a la tutela judicial efectiva.[48]

Cal remarcar que els guanys —tot i que siguin conjunturals— que es dedueixen de la posada en marxa de la mesura preventiva de la suspensió de l'acte, han donat lloc a un cert ús no sempre raonat i de vegades abusiu per part de recurrents als quals no assisteix la raó jurídica. Val a dir que aquest comportament processal s'ha produït de forma generalitzada respecte de tota mena de drets fonamentals; i evidentment, els drets fonamentals dels quals siguin o puguin ser titulars els estrangers no han estat una excepció. És per això també que el Tribunal Suprem determina que procedeix denegar la suspensió de les ordres d'expulsió quan es pugui derivar un perjudici greu per a l'interès general, equiparant-se al concepte de *perjudici greu per a l'interès general* l'eventual frustració dels objectius que persegueix la Llei orgànica 7/1985, d'1 de juliol (la Llei d'estrangeria) per una utilització massiva del procediment[establert a la *Llei 62/1978*, de 26 de desembre, *de protecció jurisdiccional dels drets fonamentals de la persona*.[49]

Els tribunals també han utilitzat el criteri de l'efecte social que pugui tenir l'emigració estrangera sobre la població laboral per fonamentar la viabilitat de la mesura preventiva de la suspensió. Així, es posa com a argument que quan la suspensió preventiva d'una ordre d'expulsió no tingui pràcticament incidència en el mercat de treball, s'haurà de respectar el principi general favorable al manteniment de la suspensió.[50] Aquest és un criteri de rellevància jurídica molt qüestionable i que obeeix més aviat a raons d'oportunitat social, lògiques des de la perspectiva del Govern, però molt poc adients en la justificació jurídica d'una decisió judicial.

Cal no oblidar, però, que la preocupació lògica per l'ús indegut de la Llei 62/78 no pot amagar una certa tendència a l'automatisme judicial per

[48] Vid. STC 115/1987, de 7 de juliol, FJ 4; i STS de 23 de setembre de 1987, FJ3 i 4 (art. 6145).

[49] Vid. STS 22 de maig de 1991, FJ 1 (art. 4158).

[50] Vid. ATS de 27 d'octubre de 1989 (art. 9290).

decretar expulsions sense una deguda avaluació judicial del cas; és a dir, que el resultat de les diligències dutes a terme per l'autoritat governativa és considerat suficient i revalidat pel tribunal que, de fet, dóna per bona la investigació que des d'instàncies administratives li ha estat lliurada.

Finalment, a banda del recurs previst a la Llei 62/78, el resident estranger també pot plantejar els recursos judicials ordinaris per a la defensa dels drets que no tenen el caràcter de fonamentals (per exemple: el dret d'asil, el dret al treball, el dret de propietat, etc.).

b. *El recurs d'empara constitucional.* En segon lloc, i de forma subsidiària, els estrangers poden fer ús del *recurs d'empara constitucional* davant el Tribunal Constitucional per violació de drets fonamentals i de llibertats públiques. Per tant, no gaudeixen d'aquesta protecció especial el dret d'asil ni tampoc els recursos referits al procés penal d'extradició.

Amb aquest recurs, els estrangers —igual que els nacionals— disposen d'un procediment de caràcter excepcional per aconseguir, si s'escau, la nul·litat d'una decisió lesiva, el reconeixement del dret o la llibertat pública amb el seu contingut constitucionalment declarat o el restabliment en la integritat de l'exercici, amb l'adopció de les mesures adients per a la seva conservació (art. 55.1 de la Llei orgànica 2/1979, de 3 d'octubre, del Tribunal Constitucional).

2.5 La llibertat d'expressió i el dret a la informació

La Constitució reconeix, sense distinció de nacionalitat, el dret a:

— Expressar i difondre lliurement els pensaments, les idees i les opinions mitjançant la paraula, l'escriptura o qualsevol altre mitjà de reproducció.

— El dret a comunicar o a rebre lliurement informació veraç per qualsevol mitjà de difusió.

Es tracta, doncs, de drets que poden ser exercits per espanyols i estrangers amb les mateixes limitacions, per exemple, que les que afecten les condicions financeres per crear un diari, una ràdio o una cadena privada de televisió.[51]

[51] Llei 10/1983, de 3 de maig, sobre la televisió privada.

2.6 El dret de reunió i el dret d'associació

a. El dret de reunió

La Constitució reconeix el dret de reunió pacífica i sense armes. Per a l'exercici d'aquest dret no caldrà autorització prèvia.

En els casos de reunions en llocs de trànsit públic i de manifestacions caldrà comunicar-ho prèviament a l'autoritat, la qual només podrà prohibir-les quan hi hagi motius fonamentals d'alteració de l'ordre públic, amb perill per a persones o béns.

La Llei 7/1985 reguladora dels drets i les llibertats dels estrangers reconeix aquest dret a condició que resideixin legalment a Espanya, tot i afegint que a la necessitat de mostrar la condició legal de resident *calia incorporar-hi l'autorització de l'Administració per exercir aquest dret.*

Amb bon criteri, el Tribunal Constitucional declarà contrària a la Constitució aquesta autorització prèvia i considerà que l'exercici del dret de reunió per a estrangers no pot estar sotmès a control administratiu (control previ); és a dir, no pot quedar subordinat a una avaluació discrecional ni a un acte habilitant de l'Administració. Els estrangers són, doncs, també titulars d'aquest dret fonamental.[52]

L'exercici del dret de reunió, especialment pel que fa a la seva vessant activa, és a dir la reunió en llocs de trànsit públic i les manifestacions, incideix sobre un bé jurídic també protegit constitucionalment: l'ordre públic.

Més enllà de l'obligació de comunicar a l'autoritat governativa competent —delegat del Govern o governador civil— el propòsit de realitzar una reunió en lloc de trànsit públic, cal remarcar que, si com a conseqüència d'una manifestació es[produeixen danys sobre persones o béns, la responsabilitat sobre aquests efectes correspon igualment als espanyols o als estrangers que l'hagin convocada o que hi hagin participat. Fins ara, els recursos contra les sancions administratives que en matèria d'ordre públic haguessin estat imposades, produïen la *suspensió automàtica* dels seus efectes fins que no hi hagués resolució judicial ferma. Després de l'entrada en vigor de la *Llei orgànica 1/1992*, de 21 de febrer sobre *protecció de la se-*

[52] STC 115/1987, de 7 de juliol, FJ 2.

guretat ciutadana (LLOSC) aquest criteri ha variat, segons el que determina el seu article 38.1:

> *Las sanciones impuestas en las materias objeto de la presente Ley serán ejecutivas desde que la resolución adquiera firmeza en la vía administrativa.*

El contingut d'aquest precepte ha suprimit l'automatisme esmentat i deroga l'apartat 5 de l'article 7 de la Llei 62/1978, de 26 de desembre de protecció jurisdiccional dels drets fonamentals de la persona (Llei 62/78).

Aquesta és una decisió del legislador ordinari que modifica de forma important el criteri que des de 1978 havia mantingut sobre el caràcter executiu dels actes administratius en matèria d'ordre públic. Com ja hem dit, la Llei 62/78 esmentada establí la regla de la suspensió automàtica de l'acte administratiu impugnat. D'aquesta manera, es trencava amb el criteri anterior que presumia la legalitat de l'acte i, en conseqüència, la seva executivitat es mantenia com a criteri general. Anteriorment a la Llei 62/78, l'òrgan jurisdiccional era a qui corresponia, *excepcionalment* —i no com a regla general-, determinar si de la suspensió de l'execució immediata de l'acte impugnat es deduïen danys o perjudicis d'impossible o de difícil reparació. Aquest és el criteri que encara mantenen la Llei de la jurisdicció contenciosa administrativa (LLJCA), la Llei de règim jurídic de l'Administració de l'Estat (LLRJAE) i la Llei de procediment administratiu (LLPA).

Quan es va promulgar la Llei 62/78, i segons les previsions de l'art. 53.2 de la CE —que preveuen una futura regulació del procediment preferent i sumari-, l'ordenament jurídic oferí als recurrents en matèria de drets fonamentals —nacionals i estrangers, sense distinció— la possibilitat d'escollir entre el procediment tradicional de la LLJCA, poc generosa respecte a la matèria preventiva de la suspensió, i el procediment nou dissenyat per l'esmentada Llei 62/78.

El legislador de la Llei orgànica de seguretat ciutadana, —pel que fa *únicament* a les sancions imposades en matèria de seguretat ciutadana— ha decidit, diguem-ne, prescindir d'aquesta generositat i optar per un nou criteri que ofereix dues interpretacions. La primera és la més restrictiva, i representaria tornar al plantejament anterior a la Llei 62/78, segons el qual el tribunal ha de decidir a partir del criteri de l'executivitat de l'acte com a regla

general i de la suspensió com a excepció; la segona és més flexible, i consisteix a mantenir la regla inversa, que d'altra banda és la que continua sent vigent per a tots els altres drets que gaudeixen de la protecció que proporciona el procediment de la Llei 62/78.

Si el criteri dominant en la magistratura fos el de la primera interpretació, estaríem davant la conseqüència d'una política de llibertats públiques menys sensible al principi del *favor libertatis* que la que existia fins a la promulgació de la LLOSC.

Convé insistir una mica més sobre aquesta qüestió. Com ha estat assenyalat anteriorment, el dret a la tutela judicial comporta el dret de lliure accés a la jurisdicció, el dret a un procediment degut i sense dilacions i el dret a obtenir una resolució judicial raonada conforme a Dret i executada; en aquest sentit, la *recuperació parcial* del principi d'executivitat dels actes administratius que implicaria el primer criteri interpretatiu no impedeix al jutge, evidentment, la presa d'una decisió preventiva *a posteriori,* en defensa preventiva d'un dret fonamental. No obstant això, sí que és cert que la decisió del jutge es produeix des d'una presumpció diferent que, tot i que no nega el dret a la tutela, l'ajorna —com a criteri general— al moment de resoldre el procés principal, és a dir, quan es dicti sentència sobre el fons de la qüestió plantejada en defensa d'un dret fonamental. En aquest sentit, el que no es pot negar és l'eventualitat d'una sentència estimativa del recurs però que, al capdavall, resulti ineficaç socialment per la irreversibilitat del dany produït per l'acte administratiu impugnat.

Entenem, doncs, que el legislador ordinari és lliure de prendre una decisió normativa que, des la perspectiva de la política de llibertats públiques, presenta una filosofia restrictiva difícil de negar. Filosofia que resulta deduïble *a sensu contrari* de la jurisprudència del Tribunal Suprem,[53] quan avala la necessitat d'adoptar com a criteri general la mesura preventiva de la suspensió de l'acte impugnat, basada en els següents arguments:

— En el valor normatiu del principi d'igualtat, la interpretació del qual no pot obeir a criteris diferents pel fet que una de las parts d'un litigi sigui l'Administració pública.

— En l'eficàcia de la Constitució respecte dels poders públics, la qual pot

[53] Vid. STS de 22 juliol de 1982.

quedar molt atenuada o limitada si per la seva condició d'ens públic, l'Administració gaudís d'un tracte processal diferent i preferent, especialment quan el que està en joc és la protecció de drets fonamentals constitucionalment garantits.

— En el dret a la tutela judicial, que podria quedar negativament afectat per causa del pas del temps, la qual cosa faria materialment ineficaç una sentència.

b. El dret d'associació.

Aquest dret també ha estat reconegut en favor dels estrangers.[54] Tanmateix, les associacions que tinguin objectius o facin servir mitjans tipificats com a delictes són il·legals. Són prohibides, també, les associacions secretes i aquelles que tinguin un caràcter paramilitar.

Les garanties per a l'exercici d'aquest dret són les mateixes que afecten els nacionals espanyols:

— Les associacions hauran d'inscriure's en un registre a efectes de publicitat.

— Les activitats de les associacions només podran ser dissoltes o suspeses en virtut d'una resolució judicial motivada.

Però, malgrat aquesta formulació constitucional, la Llei 7/1985 va preveure la possibilitat que una associació d'estrangers pogués ser suspesa durant un cert període per decisió administrativa.

En coherència amb allò que es va decidir sobre el dret de reunió, aquest control previ també ha estat declarat inconstitucional.[55] L'article 13.1 de la Constitució no permet a les Corts Generals —al legislador— que puguin configurar lliurement el contingut del dret d'associació dels estrangers. Aquest ha estat reconegut directament pel text constitucional i la Llei no pot establir diferències de tracte jurídic que no resultin raonables o proporcionades a la finalitat perseguida per l'exercici dels drets, és a dir, diferències que siguin discriminatòries vers la persona. En aquest sentit, el control[previ que inicialment havia previst la Llei d'estrangeria resultava dis-

[54] Vid. STC 115/1987, de 7 de juliol, FJ 3 i STS de 2 de febrer de 1987 (art. 492).
[55] STC 115/1987, FJ 2.

criminatori vers els estrangers en la mesura que, a criteri del Tribunal Constitucional, la condició jurídica de resident estranger no justifica la introducció d'una excepció d'aquest abast. La previsió constitucional que les associacions solament podran ser dissoltes o suspeses per mitjà de resolució judicial motivada, és de plena aplicació a les associacions constituïdes per estrangers; en conseqüència, qualsevol disposició normativa que atorgui aquesta facultat a òrgans no jurisdiccionals serà inconstitucional, sigui quina sigui la nacionalitat dels membres o promotors de l'associació.[56] Així mateix, la inscripció en el registre d'associacions d'una entitat que hagi estat creada per estrangers, igual que succeeix amb les integrades per nacionals, té efectes estrictament de publicitat sobre la seva existència. És a dir, que el dret dels estrangers a constituir una associació no depèn d'un control governatiu previ; *el seu règim jurídic és el mateix que el que afecta les associacions constituïdes per espanyols i únicament podran ser suspeses o dissoltes per decisió judicial si hi concorren els supòsits d'il·legalitat previstos a la normativa vigent* (Constitució; Llei 191/1964, de 24 de desembre, d'associacions; i Codi Penal —art. 172-177).

2.7 El dret de sufragi actiu

Com dèiem al principi, la previsió constitucional (art. 13.2) sobre el dret de sufragi estableix que la titularitat dels drets de participació política reconeguts a l'article 23 solament correspon als espanyols, llevat d'allò que amb caràcter de reciprocitat pugui establir-se en un tractat o una llei en favor de l'exercici del dret de sufragi actiu dels estrangers a les eleccions locals.

La Llei 7/1985 reguladora dels drets dels estrangers ha subratllat l'exigència que aquests tinguin la condició legal de residents. Per la seva banda, la *Llei orgànica 5/1985*, de 19 de juny, *del règim electoral general* ha introduït també el principi de la reciprocitat: aquells estats dels residents estrangers que permetin als espanyols exercir el dret de sufragi a les eleccions municipals també podran gaudir d'aquest dret a les eleccions locals que es produeixin a Espanya, d'acord amb allò que es disposi en el tractat.

[56] Vid. STC 115/1987, de 7 de juliol, FJ 3.

Per materialitzar aquest mandat, el Govern ha de comunicar a l'oficina del cens electoral la llista dels estats amb els quals hi ha signat tractat internacional que consideri la clàusula de reciprocitat i els seus nacionals residei-xin a Espanya: aquests residents han de ser inscrits com a electors.[57]

Malgrat aquesta previsió legal, els tractats internacionals que fins ara ha signat l'Estat espanyol no han pogut ser duts a terme per les raons següents:

— La reforma de la Llei electoral realitzada l'any passat[58] ha ajornat l'exercici del dret de sufragi actiu dels estrangers a les primeres eleccions convocades després de 1992 (disp. trans. tercera).

— Determinats problemes d'ordre tècnic que han aparegut durant les darreres eleccions municipals en l'elaboració del cens d'estrangers.[59]

Una qüestió molt diferent és la referida a l'exercici pels estrangers del *dret de sufragi passiu*, és a dir, el dret dels nacionals d'un altre estat a ser elegibles a Espanya i, per tant, a presentar-se com a candidats a les eleccions d'àmbit local.

Com s'assenyalava abans, l'article 13.2 de la Constitució únicament i de forma explícita es refereix al dret a votar uns representants als municipis, a les províncies o a altres entitats locals (*sufragi actiu*); en cap cas no preveu la vessant passiva del dret de sufragi.

Així ho reconegué el Tribunal Constitucional en el *Cas Vandoorne*, en ocasió de la candidatura presentada per aquest ciutadà de nacionalitat belga en una llista ecologista a la ciutat de Motril. A criteri del Tribunal, els estrangers no poden gaudir, sota cap concepte, del dret de sufragi passiu: la Constitució solament considera la possibilitat que puguin exercir el dret a votar, sota determinades condicions, i solament a les eleccions municipals.[60]

[57] Espanya ha signat acords amb Holanda, el 23 de febrer de 1989 (BOE de 7 i 8 de agost de 1990) i amb Dinamarca, el 13 de juliol de 1989 (BOE de 30 de novembre de 1990).

[58] La Llei orgànica 5/1985, de 19 de juny, ha estat modificada: 1) per la Llei orgànica 1/1987, de 2 d'abril, per a les eleccions al Parlament Europeu; 2) per la Llei orgànica 8/1991, de 13 de març.

[59] Per a una crítica a la reforma de la Llei electoral i el dret de sufragi dels estrangers, veure: Eduard SEGARRA TRIAS «El voto de los extranjeros en las elecciones municipales». *El Observador*, 25/4/1991, Barcelona. p.12.

[60] Vid. STC 112/1991, de 29 de maig, FJ 2.

Després de la recent aprovació del *Tractat de la Unió Europea* a la cimera de caps d'estat i de govern celebrada a Maastricht (Holanda) els dies 9 i 10 de desembre de 1991, el tema s'ha revifat A l'article 8B del Tractat —encara no ratificat per les Corts Espanyoles— es preveu també el reconeixement del dret de sufragi passiu als estrangers amb residència legal a qualsevol estat membre de la futura Unió Europea (avui CEE):

> «Tot ciutadà de la Unió que resideixi en un estat membre del qual no sigui nacional, tindrà dret a ser elector i elegible a les eleccions municipals de l'estat membre en què resideixi, en les mateixes condicions que els nacionals de l'esmentat estat. Aquest dret s'exercirà sens perjudici de les modalitats que el Consell haurà d'adoptar abans del 31 de desembre de 1994, per unanimitat, a proposta de la Comissió i prèvia consulta al Parlament Europeu. Aquestes modalitats podran establir excepcions quan això ho justifiquin problemes específics d'un Estat membre.[61]

És evident que aquestes previsions del Tractat Internacional contrasten amb el que la Constitució reconeix als estrangers. Certament, i tot i que el text constitucional és obert a la creixent influència dels afers internacionals sobre les normes jurídiques, convé remarcar que no ho ha estat tant per preveure clàusules més obertes al dret internacional i europeu. Un exemple l'ofereix el contingut de l'article 13.2.

La solució futura per incorporar l'exercici del dret de sufragi al règim jurídic dels estrangers procedents de la Comunitat Europea implica, necessàriament, *la reforma de la Constitució*. El seu article 95.1 determina que: «La celebració d'un tractat internacional que contingui estipulacions contràries a la Constitució exigirà la prèvia revisió constitucional.» Indubtablement, aquesta és una circumstància que afecta el Tractat de Maastricht, per la qual cosa no podrà incorporar-se vàlidament a l'ordenament jurídic espanyol i esdevenir llei d'aplicació en el territori de l'Estat, mentre el contingut de la Constitució no hagi estat modificat.

[61] El text d'aquest article és una traducció nostra de l'orginal en llengua francesa contingut a: EUROPE: *Agence Internationale d'Information pour la Presse*, núm. 1750/1751, de 13 de desembre de 1991. Brussel·les.

Aquesta modificació pot realitzar-se mitjançant el procediment previst a l'article 167, que exigeix una majoria qualificada de les tres cinquenes parts en el Congrés i en el Senat; si l'acord no es produeix entre totes dues Cambres, s'intentarà obtenir-lo en una comissió paritària que presentarà un text que serà votat pel Congrés i pel Senat. Tot i així, si encara no s'obtingués l'aprovació de la reforma, i sempre que el text hagués gaudit del vot favorable de la majoria absoluta del Senat, el Congrés per majoria de les dues terceres parts podrà aprovar la reforma. Així mateix, el referèndum del poble no serà preceptiu llevat que ho sol·liciti, en el termini dels quinze dies següents a la seva aprovació, la desena part dels membres de qualsevol de les cambres.

2.8 El dret al treball

El dret al treball és reconegut per la Constitució (art. 35) amb referència específica i única als espanyols, els quals poden elegir lliurement professió o ofici. Malgrat aquesta atribució de la titularitat del dret a les persones que tinguin la nacionalitat espanyola, no es pot deduir de forma automàtica que únicament siguin aquestes qui puguin exercir-lo.

D'acord amb el que estableix la Llei d'estrangeria i els criteris jurisprudencials que els tribunals ordinaris han anat elaborant, el dret al treball —llevat de supòsits singulars, propis de règims especials laborals— no és un dret jurídicament exigible pels estrangers davant els tribunals. No existeix cap tractat ni cap llei que disposi la igualtat de tractament entre espanyols i estrangers pel que fa a l'accés a un lloc de treball; la Constitució solament reconeix el dret al treball en favor dels nacionals.[62] En aquest àmbit, el dret a la igualtat no opera de forma absoluta entre espanyols i estrangers: l'article 14 de la Constitució no impedeix que s'estableixi un tractament diferenciat consistent en l'exigència prèvia que l'estranger obtingui el permís de treball.[63]

Tanmateix, l'entrada a la Comunitat Econòmica Europea modifica aquest plantejament: concretament, els efectes de l'Acta d'Adhesió d'Es-

[62] Vid. STS de 24 de gener de 1991, FJ 2 (R.334).
[63] Vid. STS de 27 de novembre de 1989, FJ 4 (art. 8287).

panya a la CEE obliguen a matisar l'afirmació que sota cap circumstància no és exigible la igualtat de tractament entre espanyols i estrangers pel que fa a l'accés al treball[64] (sempre que siguin nacionals dels estats membres de la CEE).

Una cosa diferent és quan el resident estranger ha obtingut la carta de treball i ja ocupa un lloc de feina remunerat; en aquest cas, és a dir, un cop queda vinculat per una relació jurídica laboral, l'estatut jurídic de l'estranger accedeix a condicions d'igualtat amb els nacionals espanyols. En aquest sentit, els residents legals estrangers poden exercir en les mateixes condicions que els nacionals espanyols els drets fonamentals de l'àmbit laboral —com són la llibertat sindical i el dret de vaga— com també tots els drets laborals que els reconeix la legislació.

En el marc del dret al treball s'inclou, com a manifestació derivada de la prestació d'un servei propi de les professions tituladas, *el dret a formar part d'un col·legi professional* (art. 36 CEE). Els estrangers poden disposar d'aquest dret en els termes que la jurisprudència del Tribunal Suprem ha posat en relleu en els següents termes: els estrangers tenen dret a integrar-se en els col·legis professionals espanyols en[condicions d'igualtat amb els nacionals si reuneixen els requisits legals de titulació, sense que la manca de permís de treball pugui ser un impediment a aquests efectes. En aquest sentit, la manca de permís de treball només podrà determinar la *col·legiació sense exercici*, però mai la denegació pura i simple de la col·legiació sol·licitada.[65]

2.9 El dret a la seguretat social

L'article 41 de la Constitució estableix l'obligació dels poders públics de mantenir un règim públic de seguretat social, per a tots els ciutadans, que garanteixi assistència i prestacions socials suficients davant situacions de necessitat, especialment en cas de manca d'ocupació.

Del text constitucional es podria pensar que aquest dret solament correspon als espanyols, donada la referència específica que fa als ciutadans;

[64] Vid. STS de 8 de juny de 1987, FJ 2 (art. 4139).
[65] Vid. STS 2 de febrer de 1987, FJ 3 (art. 492).

així mateix, la Llei d'estrangeria no estableix l'obligatorietat d'inscripció dels treballadors estrangers a la Seguretat Social; però el Reglament de 26 de maig que la desenvolupa exigeix que, per a la concessió o renovació dels permisos de treball per compte d'altri, l'empresari presenti document que confirmi la inscripció a la Seguretat Social del treballador contractat o, si s'escau, l'exempció de l'esmentada inscripció.

Tot i així, de la normativa reguladora de la seguretat social[66] no es dedueix un tractament equiparable com el que acabem d'assenyalar, llevat del cas de llatinoamericans, portuguesos, brasilers, andorrans i filipins.

La realitat jurídica demostra que és mitjançant convenis internacionals de tractament recíproc com s'articula la incorporació dels treballadors estrangers al sistema de la seguretat social.

2.10 El dret a la propietat i a la llibertat d'empresa

El dret a la propietat està reconegut a la Constitució (art. 33) amb el límit que estableix la seva funció social. És un límit que afecta sense distincions espanyols i estrangers; en conseqüència, aquests no podran ser privats de béns propis si no és per causa justificada d'utilitat pública o d'interès social, mitjançant la corresponent indemnització i d'acord amb el que estableix la Llei de 16 de desembre d'expropiació forçosa de 1954. Tanmateix, de la legislació específica sobre inversions de capital estranger, que regula l'activitat mercantil dels estrangers a Espanya, es poden deduir altres limitacions fonamentades en raons d'interès nacional, militar o econòmic.

Limitacions molt semblants són també les que incideixen en el reconeixement de la llibertat d'empresa en el marc d'una economia de mercat (art. 28). Aquest principi informador del sistema econòmic que la Constitució ha recollit afecta espanyols i estrangers; no obstant això, en la mesura que és la llei la que en determina el contingut, és habitual trobar normes i disposicions que limiten la llibertat d'empresa dels estrangers, especialment, com

[66] Vid. la Llei general de la Seguretat Social; la refosa del seu text fou aprovada pel Decret 2065/19874, de 39 de maig (art. 7), precepte que no ha estat derogat pel Decret-llei de 16 de novembre de 1978.

s'ha posat en relleu anteriorment, en relació amb l'abast de les inversions que puguin realitzar.[67]

2.11 El dret al matrimoni i a l'adquisició de la nacionalitat espanyola

Per la seva consideració de dret humà fonamental, el reconeixement per la Constitució (art. 32) del dret al matrimoni es fa de forma genèrica, sense distincions entre nacionals i estrangers: «l'home i la dona tenen dret a contraure matrimoni en plena igualtat jurídica.»

Per la seva banda, les formes d'adquisició de la nacionalitat espanyola són determinades per la llei; una d'aquestes formes és la que deriva del matrimoni amb persona de nacionalitat espanyola. Ara bé, el vincle matrimonial, per si mateix, no és suficient per produir efectes immediats. Així ho estableix el Codi civil (art. 22.2.d), d'acord amb les previsions introduïdes després de la reforma del 17 de desembre de 1990: n'hi haurà prou amb un any de residència legal i continuada perquè l'estranger/a que en el moment de la sol·licitud faci —com a mínim— un any que està casat amb espanyol/a i sense que hi hagi hagut una separació legal o de fet, pugui sol·licitar la nacionalitat espanyola. Així ho reitera també la jurisprudència del Tribunal Suprem: el matrimoni per si mateix no determina que l'estranger adquireixi la nacionalitat del seu cònjuge espanyol, la qual cosa implica que, en línies generals, el seu règim jurídic continuarà sent el previst a l'article 13 de la Constitució i a la Llei orgànica 7/1985, d'1 de juliol, mentre no hi concorrin les condicions legals per adquirir la nacionalitat espanyola.[68]

3. El dret d'asil i la condició de refugiat

La Constitució reconeix genèricament el dret d'asil dels estrangers, com també la condició de refugiat (art. 13.4). Aquest fet és, per si mateix, de gran significat atesa l'escassa tradició històrica d'Espanya com a lloc pro-

[67] Sobre aquesta matèria regeix la Llei d'inversions estrangeres. La refosa del seu text ha estat aprovada pel Decret 1265/1985, de 27 de juny.

[68] Vid. STS de 7 de febrer de 1991, FJ 2 (art. 1035).

pici per trobar-hi protecció quan la causa de persecució ha estat la defensa dels drets i les llibertats.

En realitat, és la llei la que regula ambdues circumstàncies[69] (l'asil i l'obtenció de l'estatut de refugiat), amb el límit constitucional consistent a negar la condició de delicte polític a aquell que és conseqüència d'una acció terrorista. L'efecte d'aquest límit és que el tipus delictuós del terrorisme queda exclòs de l'extradició.[70]

3.1 El dret d'asil

Aquest dret es defineix com la protecció que l'Estat, exercint la seva sobirania, dispensa als estrangers que es trobin en circumstàncies de persecució política. Consisteix, bàsicament, en la no devolució a l'Estat on siguin perseguits o hagin estat sancionats i, alhora, en l'adopció de mesures que tinguin com a objectiu assegurar el desenvolupament personal dels estrangers en l'estat que els acull.

Les causes que justifiquen la sol·licitud d'asil són les següents:

— Les persones que hagin obtingut legalment la condició de refugiat. En aquest sentit és refugiat, d'acord amb la legislació espanyola, el que acompleix els requisits previstos en les lleis i convenis internacionals subscrits per Espanya i, especialment,[en la *Convenció sobre l'Estatut de Refugiats* feta a Ginebra el 1951.

L'article 1.A.2) d'aquesta Convenció reconeix la condició de refugiat a les persones que, per causa de qualsevol esdeveniment produït abans de l'1 de gener de 1951 reuneixin les condicions següents: a) tenir raons fonamentades de ser perseguit per motius de raça, religió, nacionalitat, pertinença a un determinat grup social, o per una determinada opinió política; b) que es trobin fora del seu país i no puguin, per aquesta raó, acollir-se a la protecció que el seu país els dóna; c) o que no tinguin nacionalitat i, a causa

[69] Vid. la Llei 5/1984, de 26 de març, reguladora del dret d'asil i de la condició de refugiat. Així mateix, el Decret 511/1985, de 20 de febrer, aprova el Reglament per a l'aplicació d'aquesta Llei.

[70] Aquesta circumstància ha estat prevista a la Llei 4/1985, de 21 de març, d'extradició passiva.

d'aquesta eventualitat, no puguin o, per por, no desitgin retornar al seu país.[71]

— Els estrangers que sofreixin persecució, que estiguin sotmesos a enjudiciament o que hagin estat condemnats en el país de la seva nacionalitat per raons de raça, ètnia, religió, pertinença a un grup social determinat o per opinions o activitats polítiques, tot i que semblin motivades per un delicte de naturalesa comuna. O bé quan el delicte hagi estat comès per aconseguir el restabliment dels drets i les llibertats fonamentals en el seu país o per lluitar contra sistemes no democràtics de convivència. Així mateix, malgrat que no es reuneixin els requisits anteriors, també es podrà concedir l'asil per raons estrictament humanitàries.

La justificació que l'estranger ha de fer de les circumstàncies que l'envolten no és estricta; aquest és el criteri jurisprudencial adoptat pel Tribunal Suprem quan afirma que, a fi d'atorgar el refugi o l'asil sol·licitat per un estranger, *no és lícit d'exigir a l'interessat una prova plena que és o pot ser perseguit*, al seu país d'origen, per motius polítics o ideològics. És suficient a aquests efectes una prova indiciària que acrediti *prima facie* algun d'aquests extrems.[72]

Per contra, l'asil no es concedirà en casos com els següents: a persones de les quals hi hagi indicis fonamentats que han comès delictes contra la pau, la humanitat o de guerra, definits així pels *instruments internacionals*; a persones que hagin participat en la persecució sistemàtica d'altres per motius de raça, religió, nacionalitat, idees polítiques; o a aquells que hagin practicat la tortura; o als que hagin realitzat actes contraris als fins de les Nacions Unides o de la Constitució espanyola.

Tampoc es podrà concedir l'asil quan qui el sol·licita hagi comès, fora del país on és perseguit, un delicte comú greu (és a dir, que sigui castigat pel Codi penal espanyol amb pena superior a la de presó major).

a. La decisió de concedir l'asil correspon al Govern a partir de les circumstàncies del sol·licitant.

[71] El text d'aquesta Convenció no preveu la seva aplicació a casos similars esdevinguts amb posterioritat a la data esmentada.

[72] Vid. STS de 10 d'abril de 1989, FJ 2 (art. 2832).

Més enllà de no retornar la persona sol·licitant d'asil a les autoritats de l'Estat que el persegueixen, aquest dret implica, per part de l'Estat, l'adopció de les mesures següents:

— Autorització de residència indefinida o temporal a Espanya.
— Expedició dels documents de viatge i identitat necessaris.
— Autorització per desenvolupar activitats laborals, professionals o mercantils.
— Assistència social i econòmica que la normativa espanyola estableixi.

La condició d'asilat es concedeix també, per extensió, als ascendents i descendents en primer grau i al cònjuge, o a la persona amb qui estigui vinculat per anàloga relació d'afectivitat i convivència, llevat dels casos de separació legal, separació de fet, divorci, majoria d'edat o independència familiar.

b. Revocació

Cal remarcar que l'estatut jurídic d'asilat no és irreversible i, per tant, pot ser revocat en els supòsits següents:

— Quan s'hagi obtingut amb documents o declaracions falses, sempre que la falsedat sigui determinant per a la concessió de l'asil.
— Quan l'asilat abandoni per més d'un any el territori espanyol sense autorització prèvia o adquireixi la residència en un altre país.
— Quan l'asilat pugui retornar al seu país un cop hagin desaparegut les causes per les quals obtingué l'asil a Espanya.

3.2 El dret de refugi

Ja hem vist a l'apartat anterior les condicions que han de reunir les persones que reclamin aquest dret; tanmateix, cal precisar, d'acord amb els criteris establerts per la jurisprudència del Tribunal Suprem.[66] que la condició de refugiat no pot ser reconeguda sinó quan existeixin *indicis suficients* que justifiquin la situació de la persona que sol·licita aquesta condició. És a dir, s'han d'aportar elements de prova que evitin un reconeixement de la condició de refugiat únicament fonamentada en sospites o conjectures.

[73] Vid. STS de 22 de gener de 1985.

4. Conclusió sobre la posició dels estrangers en el sistema constitucional

Una primera conclusió sobre l'estatut dels estrangers a Espanya permet afirmar que la regulació jurídica que es dedueix del text constitucional és prou avançada i s'inclou en la línia d'una certa equiparació amb els nacionals.

Seguidament, s'ha de subratllar que els drets vinculats més directament al valor de la dignitat, és a dir, els drets humans fonamentals (dret a la vida, dret a la integritat física, a la llibertat ideològica, a la llibertat religiosa, etc.) no estan sotmesos a allò que el legislador pugui decidir en el futur; en conseqüència, les condicions d'exercici d'aquests drets són comparables a les que exerceixen els espanyols. Els altres drets estan sotmesos, efectivament, a una configuració legal que el Parlament ha de determinar, tot respectant la titularitat que els correspon. El problema resideix, essencialment, en aquells drets que podríem qualificar com a *inicials i previs a l'exercici d'altres drets* (dret de residència), ja que, en la mesura que queden vinculats al requisit simultani de disposar d'un permís de treball, les dificultats laborals limiten en gran mesura les possibilitats de l'estranger; a més, faciliten abusos per part, especialment, d'empresaris amb pocs escrúpols, que d'aquesta manera poden —si l'Administració no és diligent en el control- concertar contractes laborals en condicions abusives i il·legals. La peremptòria necessitat d'obtenir la legalització és l'obsessió de milers de residents il·legals que es mouen en un ambient difícil i hostil. Aquest és el repte de les autoritats espanyoles i el drama d'aproximadament el cinquanta per cent d'aquells que han decidit encetar una nova vida i provar sort en un Estat d'escassa tradició immigratòria.[74]

[74] Segons dades del darrer desembre, el nombre d'immigrants estrangers que intentava legalitzar la seva situació era de 120.000. (Vid. *La Vanguardia*, 10 de desembre de 1991,p. 33).

III. L'ESTAT DELS DRETS DELS ESTRANGERS

Josep M. Manté

1. Les limitacions administratives en el seu exercici

Si agafem com a punt de partença el documentat estudi que ens precedeix sobre els drets dels estrangers a l'Estat espanyol haurem de constatar tot seguit unes clares contraposicions amb la realitat.

Per un cantó podem, sens dubte, parlar d'una Constitució moderna que acull un ventall de drets de la persona i en gran part els fa extensius als estrangers. Recordem, però, que bona part d'aquest «mèrit» no el té el text de la Llei d'estrangeria, sinó la interpretació que el Tribunal Constitucional i els jutges ordinaris n'han anat fent, malgrat algunes ziga-zagues i timideses.

Per l'altre, haurem de constatar com una cosa és tenir drets i l'altra que l'aparell de l'Estat els respecti i els faci respectar. I això vol dir tant una interpretació de les normes respectuosa i generosa, que posi la llibertat i la persona per sobre dels límits de la llibertat estricta; com un funcionament de l'Administració que no faci impossible l'exercici dels drets, tot i que hi pugui haver l'accés a les vies de protecció jurídica, no gens fàcils per a un estranger perseguit.

És a dir, que no n'hi ha prou de tenir *drets*; perquè siguin eficaços, cal també poder *exercir-los*.

Per tant, podem dir que és possible, amb la Llei d'estrangeria a la mà, la llibertat de residir i treballar a l'Estat espanyol. Però s'aplica l'estratègia que en podríem anomenar «del lluç», o del peix que es mossega la cua. No es pot tenir una cosa si no es té l'altra, i és impossible tenir la primera si, tot i reunir un munt de documents, no es posseeix un visat que ningú no sap, ni aquí ni als consolats dels països d'origen, com es pot obtenir.

Si partim d'una situació d'il·legalitat com la que teníem de manera majoritària abans del procés de *Regularització*, tan sols es pot accedir a la protecció legal i a la normalitat jurídica emprant procediments excepcionals (exempcions de visat), o picaresques diverses, tuïtives dels drets fonamen-

tals enfront d'una agressió desproporcionada, però que també són un terreny adobat per a tota mena d'aprofitats i estafadors que abusen de la situació de manca de protecció.

Si volem deixar enrere èpoques difícils i partir de l'esperança d'una situació més «regularitzada», encara que no del tot ni molt menys, sols podrem parlar d'exercici de drets, més enllà de la teoria, si queden clares les normes del joc, si hi ha maneres d'entrar legalment al país, de romandre-hi de manera estable, de treballar-hi, de viure-hi, d'expressar-s'hi sense por a l'expulsió.

Llavors sí que es trenca el cercle viciós.

Una última constatació d'aquesta flagrant dualitat que separa el dret de la realitat: la privació de possibilitats d'accedir a la protecció[legal, a una residència i una feina tranquil·les és un fet comú per als immigrants de països del Sud i no representa, en general, cap problema per als immigrants de països del Nord.

I això no sols perquè la legislació de la CEE obliga els governs a un tracte preferencial per als seus membres, sinó perquè, per exemple, un japonès o un americà del Nord, que no són europeus, sí que poden aconseguir amb facilitat un visat per treballar en una multinacional o per viure a Benidorm; però a un camperol africà això li és totalment impossible.

Hi ha un plantejament polític negatiu que, tot i trampejar les resolucions judicials, comptant que la resposta de la justícia és lenta i poc eficaç, almenys per retornar uns drets a un treballador expulsat, manté unes posicions de proteccionisme, de tancament de fronteres i pretén defensar socialment aquesta posició justificant-la en nom d'un benestar comú xenòfob, limitador dels drets constitucionals de l'Estat espanyol.

No es tracta simplement de donar la culpa a un mal funcionament administratiu que no se sap d'on treu la causa. Convé conèixer com i on es donen les mostres clares de lesió dels drets dels estrangers, com es fa possible el mal funcionament i qui n'és responsable.

1.1 Política de visats

La normativa d'estrangeria no s'aplica sols dins el territori de l'Estat,

sinó que comporta uns tràmits amb transcendència jurídica decisiva a les oficines consulars d'Espanya.

Hem passat, fins i tot dins la vigència de la Llei actual, d'una situació en què per entrar no es necessitava visat en la majoria de casos, a una exigència de visat que només exclou els comunitaris i els llatinoamericans, i aquests sembla que per poc temps.

I això parlant de simple visat *turístic per tres mesos*.

A les legacions consulars de les ambaixades espanyoles, les instruccions són, de fa temps, de restricció total. Això ha donat peu a multitud de situacions, sense descartar-ne les derivades de tràfic d'influències.

A tot estirar, els visats que s'aconsegueixen són de més curta durada que la demanada, o de diferent intenció que les que motiven les peticions de l'immigrant. Així, per exemple, si el que es vol és un visat per reagrupació familiar, es dóna un visat turístic per quinze dies, i gràcies...

He pogut viure i comprovar personalment com en un país africà sense servei consular honorari sols hi ha possibilitats de visats per a casos «excepcionals» vinculats a la colònia o a la influència espanyola o governamental a la zona, i sempre que el representant diplomàtic volgués trucar a l'ambaixada recomanant l'assumpte. I encara és molt més difícil si el visat és per residir i treballar.

És del tot impossible que un agricultor africà pugui, sense utilitzar mitjans d'influència, aconseguir un visat, i això tant ara com fa uns quants anys.

Per tant, les remissions reglamentàries de la Llei, els límits i tràmits constitucionals admissibles com els de demanar un visat, es transformen en una barrera del tot insalvable.

Això no ha variat, o si més no no és de domini públic, amb el procés de regularització.

I aquesta és la primera anella de la cadena: Si no hi ha entrada legal no hi ha cap possibilitat de legalitzar-se o és molt difícil; ni es pot, per tant, gaudir de la llibertat de circular o de residir i treballar. O la de demanar que visquin amb tu la muller i els fills, que resten abandonats forçosament.

No podríem donar per acabat el tema dels visats sense tractar el tràmit administratiu derivat de les peticions d'«exempció de visat».

En aquest tràmit administratiu i en el seu ús —fins i tot se'n pot dir abús— s'hi han concentrat totes les xacres del funcionament lent, burocràtic i fins arbitrari de la nostra Administració pública central. Almenys pel que fa a les concessions de permisos de treball i residència.

Diu l'article 22 del Reglament d'aplicació de la Llei d'estrangeria:

> «...3 La autoridad competente [Ministeri de l'Interior o Govern Civil] podrà eximir al solicitante [de permisos de residència i treball] de la presentación de algunos de los Documentos señalados con las letras b), c) y d) en el punto anterior, cuando existan razones excepcionales que justifiquen dicha dispensa». [El b) es: visado de residencia en estado de vigencia; el c) certificado de inscripción consular i el d) certificado de penales del país de origen]».

Aquest senzill paràgraf del Reglament ha centrat la major part de problemes, abans de la regularització.

Segons les diverses situacions, les pressions socials, les proves, les zones geogràfiques concretes, etc. els governs concedien o no exempcions de visat.

Tot i que moltes vegades exigien documentació i justificació de les raons «exepcionals», en molts casos, concretament al Govern Civil de Barcelona, ni tan sols contestaven la petició. I en la resta ho denegaven sense cap motivació que no fos genèrica i impresa.

L'exercici de la reclamació contenciosa administrativa ha estat l'única forma de frenar aquest comportament poc adient amb el dret dels sol·licitants; es tracta, però, d'uns tràmits lents i cars. Malgrat això, aquesta sola possibilitat s'havia convertit en el petit foradet per on fer passar drets i problemes tan importants com el de residència[i treball, com el de poder ser legal i per tant titular dels altres drets, com el de poder simplement viure sense l'etern temor a perdre la llibertat.

Cal insistir encara en una flagrant situació de desigualtat: Si es demanava l'exempció, o els permisos, a Barcelona rarament s'aconseguien en un període inferior a un any, *en la major part dels supòsits, quan el contracte de treball que emparava la petició ja havia caducat*. I el mateix permís, que per fi arribava, *també havia caducat*.

Si es demanava a Girona o a Madrid, era més fàcil aconseguir l'exempció i, si hi havia sort els permisos, en unes setmanes, a tot estirar en uns mesos.

1.2 Ineficàcia administrativa

No es tracta tan sols de constatar que el funcionament ineficaç de l'Administració pot deixar en simple teoria molts dels drets constitucionals; es tracta de ressaltar que en matèria d'estrangeria es donen un cúmul de problemes que fan difícil d'accés dels interessats a l'Administració, que disminueixen les seves possibilitats de defensa i que fan impossible les solucions dins de la legalitat.

Fins fa molt poc, i encara de manera parcial, no s'han acomplert les promeses fetes de fa molts anys d'unificar els tràmits i les dependències administratives on tramitar les documentacions.

Permís de treball, dependent del Ministeri de Treball, i permís de residència, dependent del Ministeri de l'Interior central, es tramitaven per separat, tot i que depenien l'un de l'altre.

Un simple post de la Guàrdia Civil havia de tramitar permisos sense, evidentment, tenir la preparació administrativa per fer-ho i adoptant en conseqüència mesures i actituds policíaques poc propícies a generar confiança per part dels qui se sentien perseguits.

Al principi s'unificaren formalment els tràmits, però en el seu tractament resolutiu continuen desdoblats en diverses autoritats dels respectius ministeris competents, i ara es comencen a unificar les oficines. Aquesta unificació comporta uns problemes suplementaris potser més greus: allunyament de l'administració, que es centralitza a la capital de província. Confusió encara més greu entre repressió i dret. Per exemple, la flamant *Oficina Unica de la provincia de Barcelona* del carrer Balmes és instal·lada en una comissaria de policia, on també hi ha el grup de policia especialitzat en les detencions per expulsar els estrangers. D'aquesta forma és impossible donar a l'immigrant la impressió de servei administratiu.

Tots els estrangers es veuen així obligats a desplaçar-se, moltes vega-

des, a la capital de província i a suportar llargues cues per escoltar reiteradament el «vuelva Ud. mañana».

Tot suggeriment perquè es delegués la gestió en les administracions locals més pròximes ha tingut sempre l'oposició frontal de l'Administració central, que enfoca el tema cada vegada més com un tema d'ordre públic, de seguretat ciutadana, amb tot el que això comporta.

Superat el veritable calvari del procés administratiu, al qual cal afegir els problemes de llengua i comunicació que no són tinguts en compte per l'Administració, entrem en la fase de tramitació on s'han vist repetits —especialment a Barcelona, com s'ha comentat— els funcionaments lents i burocràtics fins a a desesperació.

Cal parlar de pocs funcionaris dedicats a la tasca, d'una preparació deficient, d'improvisació, d'uns canvis de criteris sempre imposats no pel que diu la Llei, sinó per la interpretació que se'n dóna des de dalt. Són moltes les causes, però el resultat és un procés de legalització plenament kafkià i, per tant, propens a tot tipus de suborn, manipulació i indefensió.

Per no esmentar molts supòsits més antics, posem per exemple el del procés de *Regularització*.

Tot i ser un procés administratiu més simple i unificat quant a la tramitació i la decisió administrativa, centralitzades a Madrid i depenent encara de dos ministeris.

Tot i que s'hi van dedicar més mitjans, encara que no els suficients, i un desplegament informàtic important.

D'un termini previst en el mateix acord del Consell de Ministres de *tres mesos*, s'ha passat en el millor dels casos, a Barcelona, a cinc mesos. I ara, a sis mesos de la seva fi, encara s'han de contestar milers de sol·licituds de fa més d'ONZE mesos. Mentrestant, el treballador continua sense poder obtenir els papers per poder treballar, per poder desplaçar-se a Barcelona sense perill, per cobrar l'atur, llogar un pis, obrir un compte corrent, censar-se, etc.

I no cal que en parlem, perquè ja se n'han fet prou ressò els mitjans d'informació, de les llargues cues de lliurament de documents o de la retenció durant molts dies dels permisos ja expedits. Amb terminis que mentrestant ja corren.

Però on podem constatar de forma definitiva l'antijurídica actitud de l'Administració en el procés és en les seves *resolucions*.

En moltes ocasions s'utilitza, per denegar el visat, el silenci administratiu. Actitud que és manifestament contrària a la de tutela dels drets de la persona.

En la gran majoria de les resolucions, per no dir en totes, s'usen fórmules estereotipades de denegació. Fórmules genèriques i impreses com «la situació de l'economia de l'Estat» o «la situació d'atur». En processos d'expulsió les fonamentacions acostumen a ser igualment estereotipades i genèriques.

Nombroses resolucions judicials exigeixen la fonamentació que afecti la persona i el supòsit concrets per poder motivar o expulsions. Però aquestes resolucions són fetes després de llargs procediments i en moltes ocasions quan l'estranger ja ha estat expulsat o ha hagut de marxar, perquè si no ho fa «voluntàriament» pot veure prohibida per tres anys la seva entrada a Espanya.

Tampoc en el procés de Regularització ha millorat el tractament administratiu en matèria de resolucions denegatòries, que continuen basades en fórmules simples i estereotipades: «No aporta la documentació suficient», «no reuneix els requisits». I això potser encara és més greu perquè es tracta d'un procés extraordinari, en què era previsible una actuació administrativa molt més fluïda i generosa.

1.3 L'abús arbitrari de la discrecionalitat

El procés d'obtenció dels permisos, el procés de la seva renovació, el procés darrer de regularització i, finalment, els processos de retencions i expulsions estan sovint viciats per una actuació discrecional, cíclica, conjuntural i capriciosa de l'Administració, molt per sobre del que seria admissible aplicant la normativa legal i reglamentària.

Hi ha una discrecionalitat total en l'atorgament dels visats en el país d'origen.

Hi ha hagut una discrecionalitat sense cap norma coneguda i clara o guia fixa en l'atorgament de les exempcions de visats, moltes vegades única fórmula de legalització parcial i temporal.

Hi ha hagut una discrecionalitat diferenciada en les distintes regions espanyoles a l'hora d'atorgar permisos de residència i/o treball per a treballadors autònoms o artesans.

Hi ha una discrecionalitat originada en ordres o institucions superiors a l'hora de fer detencions, o retencions, d'estrangers sense permís per procedir a successives onades d'expulsions.

I aquesta situació dóna lloc al creixement subterrani de xarxes de tràfic d'influències o documentació falsa i al mateix temps provoca una inseguretat jurídica que es transforma en una inseguretat personal de la gran majoria d'immigrants, que no poden afrontar així equilibradament cap de les seves altres activitats o actituds socials ja que han d'estar sempre pendents dels papers o de la detenció.

Aquesta discrecionalitat, que no pot justificar-se per exagerada i mancada de tot control objectiu, junt amb la ineficàcia abans denunciada, ha creat una mena de cercle viciós on l'immigrant quasi mai aconsegueix estar legalitzat. Sempre que ha aconseguit, en un mínima proporció, superar tots els entrebancs és ja per començar un nou procés de presentar papers i de tornar a tenir pendent la situació de legalitat.

Si bé és cert que la Llei d'estrangeria i el seu Reglament donen possibilitats de denegar els permisos o procedir a expulsions per causes vagues i genèriques, i això és un brou de cultiu per a actituds discrecionals generalitzades, no és això tan sols el que hem pogut observar en la pràctica administrativa, fins i tot en la més recent de la Regularització. És del tot evident que hi ha unes ordres o directrius concretes per part de les autoritats superiors per portar la facultat a uns límits que excloguin qualsevol oportunitat.

Aquest comportament discrecional és especialment greu en matèries que afecten la llibertat de la persona i per tant el seu dret inviolable constitucionalment.

Criteris que donen per a una actuació casuística discriminatòria ja són a la Llei i el Reglament: «Perillositat, mendicitat, manca de mitjans, seguretat pública...».

Són criteris difícilment mesurables, controlables.

Si a això afegim que els terminis de recurs són curts, que l'estranger

té problemes de comprensió, que si queda «retingut» és difícil que pugui demanar ajuda, que els professionals jurídics tenen en general poca preparació tècnica sobre el tema i que els jutges han estat sotmesos a fortes campanyes de la policia que vinculen el problema de la seguretat pública o la droga a l'estranger, arribarem a la conclusió real que els drets de defensa davant una «retenció» o expulsió han estat clarament menysvalorats a la pràctica i que serà molt difícil amb els mitjans disponibles frenar una onada d'expulsions o retencions.

1.4 Interpretacions restrictives

Un altre fenomen que s'ha produït en relació amb els drets dels treballadors estrangers és el conjunt d'interpretacions per part d'organismes públics, i fins i tot jurisdiccionals, que han representat restriccions clares i concretes.

Com es posa en relleu a l'anàlisi jurídica feta abans cal dir, no obstant això, que les interpretacions jurisdiccionals, dels tribunals i els jutjats, no han estat tan restrictives com les que provenen de l'Administració de l'Estat. I fins i tot que criteris judicials han permès consolidar la defensa d'alguns drets no respectats.

La jurisdicció contenciosa ha estat reticent a suspendre l'eficàcia de les resolucions administratives que afectaven estrangers si no es donaven circumstàncies molt excepcionals. Això és particularment greu en temes d'expulsió, perquè una vegada el treballador ha tornat a Gàmbia o al Marroc no té cap sentit que un advocat pel seu compte vagi fent recursos contenciosos. La jurisdicció contenciosa obliga a reconèixer la competència de Madrid per interposar el Recurs especial, més ràpid i de suspensió de l'acte administratiu més probable per atemptat contra els drets fonamentals. És irreal pensar que cap dels 50.000 il·legals que hi podia haver a Barcelona tingui possibilitats de defensar-se a Madrid amb un recurs d'aquestes característiques tècniques.

La Jurisdicció laboral, amb una completa jurisprudència, negava a l'estranger la possibilitat de fer contractes laborals si la seva situació no estava legalitzada, i això implicava una total indefensió del treballador davant dels acomiadaments nuls o improcedents i la pèrdua de qualsevol possibilitat d'assegurança d'atur.

Era també un greu handicap per reclamar fins i tot el pagament del salari. Aquesta situació, vigent fins a la regularització, ha col·locat els drets dels treballadors estrangers en la més pura entelèquia, cosa que ha donat peu a tota una mena d'explotació, per part d'empresaris aprofitats.

Una interpretació restrictiva de la Inspecció de Treball, en la línia abans exposada, ha negat l'afiliació i els drets de la Seguretat Social als estrangers il·legals, quan la jurisprudència demostra que, si s'ha sol·licitat el permís, ja es podria gaudir de les prestacions. Contràriament, s'ha perseguit els empresaris que tenien estrangers treballant amb greus multes, però paradoxalment han resultat multats aquells empresaris conscients i respectuosos amb els drets dels treballadors.

Aquest és un dels factors més greus i contradictoris de tot el problema.

Si un empresari donava d'alta el treballador a la Seguretat Social, i li era admesa, li donava el sou legal i els fulls de salari, perquè era el seu deure, i complia tota la normativa, era fàcilment detectable per la inspecció que agafava les llistes d'ordinador i així li imposava una forta multa. L'empresari que ho feia tot encobert rarament era multat.

I no estem parlant d'un cas aïllat, sinó del cas de centenars de petits empresaris que volien respectar el dret dels seus treballadors.

Paradoxalment, ha estat aquest l'únic camp on s'ha vist una actitud decidida de l'Administració per intentar així posar traves al mercat de treball, quan és evident que es necessita la mà d'obra estrangera per a moltes activitats.

No hi ha hagut cap actitud jurisprudencial que hagi defensat el dret del treballador a un procés de legalització eficaç i ràpid, per exemple donant-li protecció legal en el període d'espera; tan sols és ara, a partir del procés de regularització, que ha començat a tenir-se en compte aquest aspecte, però partint del nou retard imposat per la lentitud de resolució.

Els jutges d'instrucció no han accedit, en forma generalitzada, a les autoritzacions d'expulsió per delictes menors, però ja hem dit abans que cada vegada li és més fàcil a la policia influir en els jutjats sobrecarregats de feina i amb la pressió de la seguretat ciutadana i la lluita contra la droga. Per altra part, des de fora de Barcelona, poc es pot controlar el règim del centre de retenció d'estrangers de Sant Andreu, en condicions d'internament molt

pitjors, quant a drets, que les que tenen els presos comuns (visites, avís a advocats, horaris per a advocats, paquets, etc.).

En un altre ordre de coses, l'INEM nega el dret a l'accés als cursos de formació als estrangers, en tant que no espanyols, i els nega el subsidi d'atur, que moltes vegades seria el que podria facilitar la renovació d'un permís fora de la temporada de treball.

Es permet que un treballador estranger pagui les seves cotitzacions per després denegar-li la prestació de l'atur, al·legant que se li ha acabat el permís de residència. Així resulta impossible demanar la renovació del permís i un immigrant que es trobava a la porta de la legalització es veu abocat novament a l'expulsió o a la clandestinitat.

2. L'experiència del procés de regularització

Aquesta experiència es caracteritza per la confluència dels següents elements definitoris:

— La situació d'il·legalitat de la gran majoria d'immigrants econòmics a Espanya.

— La creixent entrada d'aquests immigrants i en especial la causada per la proximitat del Magrib.

— Els acords a nivell de la CEE i les experiències d'alguns dels seus membres, com Itàlia.

— La pressió parlamentària de l'esquerra amb proposicions de resolucions no de Llei.

— Però, també, la gran pressió social de persones i institucions, que va propiciar la recerca d'una solució «normalitzadora».

Es partia d'una experiència frustrada després de l'aprovació del Reglament, que no va possibilitar, pel seu plantejament restrictiu, per la poca eficàcia administrativa i la por a la detenció, l'aflorament dels milers de treballadors il·legals.

La comunicació minsa i tèbia que fa el Govern a les Corts l'any 1990 ja deixa entreveure que no es renuncia al principi de duresa i restricció.

Que no es preveu cap reforma legal o reglamentària per aplicar criteris més generosos o més objectius.

La forma, un simple acord del Govern, i el contingut, unes simples normes de criteris i procediments, dóna lloc a un quasi clandestí denominat **Acord de regularitzacio de treballadors**de 7 de juny de 1991.

A la nova norma queda clar que no s'intenta capgirar la política d'estrangeria. A tot estirar es proposa: «Propiciar la afloración y legalización de los colectivos de extranjeros que trabajan en situación irregular llegados con posterioridad (1985) a nuestro país y que puedan demostrar su inserción y arraigo». És, com diu l'acord: «un proceso excepcional... tendente a organizar y canalizar la inmigración legal, a agilizar la tramitación de los diferentes permisos y a dificultar la inmigración irregular».

El plantejament és evident: Es tracta d'un punt de partença per mantenir després tota la rigidesa de la legislació d'estrangeria.

Però hi ha dades que fan sospitar que no sols es tracta d'això.

Sembla haver-hi acords comunitaris que exigeixen a l'Estat espanyol per abans del 1993, data d'obertura de fronteres, un cens clar d'immigrants i unes dades policíaques i de registre correctes per poder reprimir la il·legalitat de residència i impedir que sigui «exportada».

Sense una «regularització» atractiva no s'aconseguiria el cens policíac actualitzat. No deixa de ser significatiu que el control de tot el procés de regularització estigui centralitzat a Madrid i als ministeris de l'Interior i de Treball.

Per altra part, de les dades que els mateixos responsables governamentals han donat a l'opinió pública sobre previsions o «quotes» establertes d'immigrants per legalitzar, o els pactes polítics interessants i secrets amb el Marroc per subministrar visats, amb les seqüeles d'escàndols com les del Consolat de Barcelona, deixen clarament al descobert que s'ha intentat una política d'establir un contingent prefixat i d'estabilitzar el cens d'estrangers, i no sols de legalitzar la situació creada.

El fet que durant la fase de Regularització hagi continuat la mateixa política administrativa, els mateixos retards, les mateixes dilacions, la mateixa ineficàcia en la renovació, les mateixes dificultats en els visats, demos-

tren que no ha canviat els criteris, ni els textos legals. Passada la Regularització, no hi ha cap garantia que no continuï tot com abans i que torni a créixer la bossa d'il·legals i les ràtzies d'expulsió, i ara potser amb més eficàcia perquè es coneixeran les dades i les adreces d'aquells a qui es vol expulsar.

Acabat el procés de Regularització, cal constatar algunes conclusions en l'àmbit dels drets:

— Que la regularització ha fet possible que cent mil treballadors immigrats fossin legalitzats per un any.

— Que, acabat fa sis mesos el termini general, encara no s'han enviat molts milers de resolucions.

— Que un nombre igual o superior no ho ha aconseguit, sense que, d'altra banda, s'hagi aturat l'entrada d'il·legals al país.

— Que malgrat la simplificació administrativa ha tornat a quedar palesa la ineficàcia, la lentitud, la discrecionalitat de l'Administració espanyola, que acusa els defectes màxims del centralisme burocràtic.

— Que amb total dependència de les ordres superiors s'han mantingut discriminacions injustificables entre els treballadors de Barcelona i província i els d'altres zones.

— Que en els casos de denegacions, les resolucions tornen a ser genèriques i poc definides, i que provoquen una greu indefensió, que ja es va originar en molts casos en orientar malament la formació dels expedients.

— Que no obstant les deficiències administratives, s'ha mantingut una prudència extrema, fins ara, en matèria d'expulsions, tot i que sembla que es preveu un increment dels processos que semblen aturats pel col·lapse administratiu i policíac de les celebracions del 92 i de la mateixa Regularització.

— Que no hi ha cap indici, ans al contrari, com hem ja exposat, que hi hagi definida una política clara de visats en el país d'origen, que és la causa que vicia d'entrada tot el procediment.

— Que es preveu un greu problema de renovacions dels permisos anuals, donada la coincidència de la fase final amb la d'atur estacional en activitats com l'agricultura, l'hostaleria, la construcció, fet que queda encara més agreujat si continua la interpretació que fa l'INEM, amb la denegació de les prestacions.

— Que queda com a punt obert, i de clara transcendència, veure les interpretacions del procés i de les resolucions que farà la jurisdicció contenciosa;

però seran d'eficàcia clarament limitada per la dificultat d'accés i la lentitud que ja hem comentat.

— Que finalment, dins del procés regularitzador, un dret tan important com és el de la *reagrupació familiar* ha estat concedit amb comptagotes i sense permetre la vinguda de les famílies que el maig del 1992 no eren a Espanya; per això continua sent flagrant i dolorosa la clara discriminació que representa imposar la separació familiar.

3. Previsions per a un futur immediat

De tot el que hem exposat, generalment extret de la constatació de la realitat i la convivència quotidiana amb el problema i la gent que el pateix, podem concloure que l'aplicació del dret, l'exercici dels drets que atorguen les lleis i l'evolució de les intencions dels governants de l'Estat són *absolutament contràries* a una interpretació àmplia i generosa del dret a la llibertat de viure, residir i treballar.

— Que a Espanya s'aplica, pel que fa a interpretació legislativa i a pràctica administrativa i governativa, un criteri restrictiu, de tancament de fronteres, de protecció interior, d'acceptació del paper de gendarmes d'Europa.

— Que això comporta, i es fa palpable dia a dia, un avenç no sols de posicions xovinistes, poc receptives als drets dels immigrants, sinó clarament racistes, en especial cap a la raça negra i els nord-africans.

— Que no hi ha voluntat política de mantenir una posició pròpia davant d'Europa, tret de l'impuls de mesures concretes i conjunturals respecte al Magrib, per consideracions estratègiques i colonials, que ajuden poc o que entorpeixen el desenvolupament dels pobles africans.

— Que en aquestes situacions conjunturals, l'existència de drets reconeguts no pot ser efectiva, per manca de possibilitats d'exercir-los, fora de casos individualitzats i minoritaris.

— Que aquesta situació no ha estat resolta pel procés de Regularització, perquè ha estat parcial i no ha arribat al fons del problema. L'únic resultat ha estat endarrerir la problemàtica un any i «fitxar» una bona colla d'il·legals.

— Que en aquesta situació de drets es fa molt difícil parlar d'integració —o de respecte mutu, si es prefereix— com a base d'equilibri personal i social. Es permet i es perpetua l'existència de persones, de ciutadans, de dues

categories. S'obren les portes a la creació de guetos i d'incomprensions generadores de futures violències racistes. S'impedeix qualsevol acció educativa i globalitzadora.

Sols la contínua conscienciació social i un altre plantejament en l'acció dels poders públics, sols la lluita dia a dia contra aquest estat de coses, permet mantenir una lleugera i llunyana esperança en una futura societat on no haguem d'analitzar si els drets que teòricament s'han reconegut són realment gaudits i exercits.