

1172

OBSERVATORI DE LA IMMIGRACIÓ A CATALUNYA

FUNDACIÓ JAUME BOFILL

Informe Setembre 1998 / Març 1999

**Elaborat pel GESDI (Grup d'Estudis sobre els Drets dels
Immigrants del Departament de Dret Constitucional de la
Universitat de Barcelona i de l'Institut de Dret Públic)**

El Grup d'Estudis sobre Drets dels Immigrants, dirigit pel Dr. Eliseo Aja, Catedràtic de Dret Constitucional de la Universitat de Barcelona, és format per les següents persones:

Eliseo Aja

Elisabet Almeda i Samaranch

Marco Aparicio

Xavier Anton i Grau

Miguel Ángel Cabellos

Cristina Dietrich

Laura Díez Bueso

Gustavo

David Moya

Elena Rodríguez

Eduard Roig

Gemma Rubí i Casals

ÍNDIX

PRESENTACIÓ

I. ELS TITULARS SOBRE IMMIGRACIÓ A LA

PREMSA CATALANA

1.- Cronologia de les notícies

2.- Les notícies ordenades sistemàticament

II. DADES SOBRE LA IMMIGRACIÓ A CATALUNYA

1.- Rebutjats/ades, expulsions, devolucions i internaments

2.- Educació

3.- Sanitat

III. INFORMACIONS PER A LA REFLEXIÓ

1.- El tràfic d'immigrants i el Codi Penal

2.- Els convenis entre l'Estat i algunes Comunitats

Autònomes en matèria social

3.- L'Ordre Ministerial de 8 de gener de 1999 sobre tramitació de visats i permisos de residència per reagrupament familiar

4.- L'assistència sanitària als estrangers en situació irregular

5.- L'arribada d'immigrants "regularitzats" de Ceuta i Melilla

6.- El contingent d'autoritzacions per a 1999

7.- Reformes legislatives a diversos països europeus

8.- Les normes d'immigració seran aviat dret comunitari,

i no necessàriament millors

IV. OPINIONS JURÍDIQUES

1.- Els menors immigrants

2.- Educació i integració

3.- La nova Llei de la Jurisdicció contenciosa-administrativa i la protecció dels drets dels immigrants

4.- Es regulen per Ordre Ministerial els Centres d'internament d'estrangers, amb un retard de 3 anys i encara una espera de 2 més

V. ESTUDI MONOGRÀFIC: LES PROPOSICIONS DE

REFORMA DE LA LLEI D'ESTRANGERIA

1.- L'origen i caràcter de les propostes

2.- L'estructura de les propostes

3.- El contingut de les propostes

4.- Les polítiques d'estrangeria

VI. REFERÈNCIES DOCUMENTALS

1.- La normativa en matèria d'immigració durant 1998

2.- Comentari a la Jurisprudència del Tribunal Suprem

3.- Sentències del Tribunal Europeu de Drets Humans

4.- Informe anual del Síndic de Greuges de Catalunya, corresponent a l'any 1998

5.- Treballs parlamentaris

P. 1

P. 3

P. 13

P. 21

P. 23

P. 45

P. 59

P. 72

P. 74

P. 79

P. 83

P. 87

P. 91

P. 95

P. 99

P. 103

P. 109

P. 116

P. 124

P. 132

P. 139

P. 141

P. 144

P. 146

P. 199

P. 204

P. 206

P. 212

P. 247

P. 249

P. 251

PRESENTACIÓ

Tot i que resulta difícil assegurar-ho amb certesa, sembla que durant l'any 1998 s'ha incrementat l'interès de l'opinió pública pels problemes de la immigració, desgraciadament, en ocasions per successos dramàtics com els naufragis de pateres o els nens polissons. Però també més enllà d'aquests episodis augmenta la preocupació per la situació de la immigració, tant entre les institucions i forces polítiques com entre els medis i la pròpia societat. Diverses normes han vingut a millorar lleugerament la regulació de problemes rellevants, com els centres d'internament, la tramitació de visats per al reagrupament -que fins ara era molt lenta- i la col.laboració entre administracions que pot suposar la signatura de Convenis entre Estat i Comunitats Autònomes. Però sobre tot destaquen els treballs parlamentaris de reforma de la Llei Orgànica d'Estrangeria. Diferents iniciatives d'associacions, corporacions i ONGs estan adquirint creixent influència. Per exemple l'Informe del Col.legi d'Advocats de Madrid sobre centres d'internament o la demanda creixent, incloent a bastants ajuntaments catalans, del dret de sufragi per als immigrants estables. Algunes d'aquestes línies, en general en funció de criteris d'actualitats, són objecte de reflexió i estudi en aquest Informe, i d'altres es tractaran en el proper que s'elaborarà el mes d'octubre.

El primer apartat recull els titulars de premsa publicats entre setembre de 1998 i març de 1999. Encara que la resta d'apartats es refereixen a 1998, en aquest hem preferit primar l'actualitat, tenint en compte també la distribució entre els dos informes anuals. L'objectiu dels titulars no és l'elaboració d'un dossier de premsa, que altres òrgans, públics i privats, realitzen més exhaustivament, sinó una aproximació indicativa -necessàriament- a les dades de la immigració que trascendeixen a l'opinió pública. Per damunt de les preferències dels especialistes -sociòlegs, pedagogs, juristes o antropòlegs- el llistat dels titulars indica els problemes que objectivament han merescut atenció.

Les dades estadístiques de la segona part, sobre refús en frontera, devolucions i expulsions, centres d'internament, educació i sanitat, pretenen reflexar la realitat en aquests àmbits i suposen un recolzament quantitatiu per a alguns estudis inclosos als dos apartats següents. Els centres d'internament, per l'aprovació de la norma que els regula; i l'educació i la sanitat, a partir de les polèmiques generades, especialment a Catalunya i Madrid, respectivament.

La tercera part pretén sistematitzar la multiplicitat d'informacions publicades entorn d'un problema concret, i fins i tot d'un aconteixement que revela una problemàtica més general del què pugui semblar. La selecció respon en tot cas, a criteris qualitius per presentar una breu i coherent explicació de notícies publicades parcialment durant setmanes o mesos.

La quarta part consisteix en breus estudis jurídics sobre algun dels problemes considerats rellevants durant el període estudiat. En termes professionals, són esbossos de dictamens o informes que permeten situar les grans línies legals de l'objecte estudiat, sense superar però aquest caràcter d'esbós.

L'estudi monogràfic, dedicat en aquesta ocasió al conjunt de proposicions de reforma de la Llei Orgànica d'Estrangeria, presentades per tots els grups parlamentaris i que es troba en fase de discussió al Congrés dels Diputats, té, lògicament, major ambició i responsabilitat. Ens ha semblat útil no només per conèixer les posicions dels partits, sinó també per marcar les deficiències que en alguns àmbits segueixen presentant les pròpies iniciatives de reforma.

Finalment, la part de documentació pretén recollir amb certa exhaustivitat les referències dels àmbits corresponents: disposicions legals, jurisprudència, activitat parlamentària i Informe del Síndic de Greuges.

En el seu conjunt, l'Informe pretén detectar problemes i explicar-los a tots els interessats pel fenomen de la immigració; i a la vegada apuntar algunes línies per al debat entre els experts. Sens dubte, les opinions d'aquests milloraran la seva estructura i metodologia.

ELS TITULARS SOBRE IMMIGRACIÓ A LA PREMSA CATALANA

Selecció i sistematització a càrrec de Michael Donaldson

A) CRONOLOGIA DE LES NOTÍCIES

La Vanguardia. Oct.'98-Mar'99	P. 3
El Punt. Oct'98-Mar'99	P. 6
Diari de Tarragona. Oct'98-Mar'99	P. 8
El Segre. Oct'98-Mar'99	P. 10
Regió 7. Oct'98-Mar'99	P. 11

B) LES NOTÍCIES ORDENADES SISTEMÀTICAMENT

1.- Distribució territorial y caràcters generals de la immigració	P. 13
2.- Les condicions d'entrada, el permís de residència i el reagrupament familiar. Els contingents.	P. 13
3.- El permís i les condicions de treball	P. 13
4.- Les infraccions, les detencions i les expulsions	P. 14
5.- Els drets civils i polítics	P. 15
6.- Els drets socials	P. 16
7.- Ceuta i Melilla	P. 18
8.- Les Administracions	P. 19
9.- Altres aspectes	P. 19
10.-Opinions	P. 20

ABREVIATURES UTILITZADES

V:	La Vanguardia	P:	El Punt Diari
T:	Diari de Tarragona	S:	El Segre
R:	Regió 7		

A) CRONOLOGIA DE LES NOTÍCIES

LA VANGUARDIA

OCTUBRE 1998

- Divendres 2. Las escuelas cristianas piden más recursos para atender a los hijos de inmigrantes.
- Dimecres 7. Niños de la calle: mano dura. De Gispert impulsa medidas coercitivas para los menores inmigrantes en situación ilegal.
- Dimecres 7. Niños sin techo. Unos 200 niños inmigrantes desamparados en las calles de Barcelona
- Divendres 9. La Guardia Civil intercepta en La Jonquera un camión con 22 inmigrantes ilegales.
- Dissabte 10. Inmigrantes desalojados en Melilla.
- Dijous 15. Nuevas críticas contra Justicia por el caso de los niños de la calle magrebíes.
- Dissabte 17. El conseller Hernández acepta un reparto no forzado de los niños inmigrantes en las escuelas.
- Dilluns 19. El Síndic de Greuges pide que el Código Penal castigue el tráfico de inmigrantes.
- Dimarts 20. El promotor del camión patera de Capmany, condenado a tres años.
- Dijous 22. Detenidos cinco ilegales a su llegada a Almería.
- Dissabte 24. La Policía Nacional detiene a 23 inmigrantes clandestinos en dos redadas en Girona.
- Dilluns 26. Seis marroquíes, en el doble fondo de un vehículo.
- Divendres 30. Prendas caras para disfrazar la miseria. Cómo son y de qué huyen los jóvenes magrebíes que malviven en las calles de Barcelona.

NOVEMBRE 1998

- Diumenge 8. Los jóvenes temen el impacto laboral de la inmigración.
- Divendres 20. Denuncian a la policía de Ceuta por malos tratos y vejaciones en la expulsión de menores marroquíes.
- Dimarts 24. Inmigrantes ilegales toman Barcelona por Roma.

Divendres 27. Al menos 10 mossos conocieron la agresión a un marroquí en la comisaría de Roses.

Dissabte 28. Conmoción por la grabación que delata maltratos de mossos a un inmigrante.

DESEMBRE 1998

Divendres 4. Pomés defiende los sistemas de control de los Mossos en el caso del magrebí de Roses.

Diumenge 6. Ceuta: a la caza de los "mofetas". Relato de una ronda nocturna de la policía local organizada para "limpiar" la ciudad de niños marroquíes.

Dijous 10. Detenidos 127 inmigrantes en Ceuta.

Dijous 10. Denuncian la política de extranjería en España. Reclamada por la Asamblea Papeles para Todos.

Divendres 11. Un muerto y más de 20 desaparecidos al naufragar una patera en el Estrecho.

Dimecres 16. Emigrantes en la escuela. Artículo de Miguel Siguan.

GENER 1999

Diumenge 3. Seis mil extranjeros expulsados de Cataluña.

Dissabte 9. El número de extranjeros devueltos a sus países aumentó un 32,8% en 1998.

Dijous 21. Denuncian al Insalud por no atender a hijos de inmigrantes ilegales.

Divendres 22. El Gobierno suaviza la política de inmigración.

Divendres 22. El gobierno da prioridad a ciudadanos centroamericanos.

Divendres 22. El Insalud busca a las familias de los menores que rechazó para enmendar su actuación.

Divendres 22. Cataluña, pionera en dar atención sanitaria a inmigrantes ilegales mediante una ONG.

Dissabte 23. Insalud con datos que atendió a nueve de los menores inmigrantes.

Diumenge 24. La policía logra neutralizar en Valencia el mayor desembarco de polizontes marroquíes.

Dimarts 26. El cupo de inmigrantes triplica en Girona el del resto de España.

Dimarts 26. La Generalitat propone que las escuelas privadas reserven plazas para los hijos de inmigrantes.

Dimecres 27. La UE pide un cambio de la Constitución española para proteger a los inmigrantes.

Dissabte 30. El caso de un niño con cáncer reabre la polémica por la atención a los inmigrantes.

Diumenge 31. El Insalud pide al gobierno que dé una tarjeta sanitaria a los menores "ilegales".

FEBRER 1999

Dilluns 1. El PSOE equipara inmigrantes a refugiados políticos.

Dimecres 3. El Insalud crea tarjetas provisionales para atender a los menores inmigrantes.

Dijous 4. El Insalud retira una demanda a un inmigrante al que quiso cobrarle la asistencia de su hijo.

Divendres 5. El Insalud tramita desde hoy las tarjetas sanitarias para los menores que carecen de papeles. La Generalitat duda en hacerlo.

Dissabte 6. Cinco adolescentes magrebíes viajan de Casablanca a Palamós como polizones.

Dissabte 6. El Insalud se compromete a extender la cobertura sanitaria a todos los inmigrantes.

Diumenge 7. Cae una red china de inmigración ilegal radicada en Madrid y Barcelona.

Dilluns 8. Hallados los dos marroquíes huidos de un centro. L'Escala, Girona.

Dimarts 9. Cataluña dará también tarjeta sanitaria a niños inmigrantes sin papeles.

Dimecres 10. Pimentel advierte que si no crece el empleo femenino deberá contratarse a inmigrantes. El Ministro de Trabajo asegura que hay escasez de mano de obra en algunos sectores.

Dijous 11. La Generalitat da marcha atrás en la reserva de plazas a inmigrantes en la escuela privada.

Divendres 12. Ensenyament reservará plazas a inmigrantes.

Divendres 12. CC.OO. Critica la detención de inmigrantes.

Dissabte 13. Miles de subsaharianos aguardan a las puertas de una Ceuta tomada por la policía. Calamocarro: una olla a presión.

Diurnenge 14. El hambre, la bancarrota y la guerra empujan a miles de africanos a Europa a través de Ceuta.

Dimarts 16. El PSOE propone dar nacionalidad española a los hijos de inmigrantes con residencia legal.

Divendres 19. Un magrebí muere en Manresa al negarse a ir al hospital por miedo a ser repatriado.

Divendres 19. El Ministerio de Trabajo prepara un contrato temporal de empleo para los inmigrantes.

Dilluns 22. Inmigrantes contra la ley de Extranjería. Manifestación en Madrid a las puertas del Congreso de los Diputados.

MARÇ 1999

Dimecres 10. Los Mossos ficharán a los menores extranjeros sin papeles.

Dimecres 17. La Generalitat obliga a 42 escuelas privadas a reservar plazas para los inmigrantes.

Dilluns 22. Inmigrantes contra la Ley de Extranjería.

Dilluns 22. Grupos antiracistas pide el cierre de los centros de internamiento para inmigrantes.

Dissabte 27. Encuentran a un menor marroquí en un camión. Vallés Occ.

EL PUNT

OCTUBRE 1998

Dimecres 7. De Gispert demana empara legal per poder controlar els nois magribins indocumentats.

Divendres 9. Intercepten a la Jonquera un camió de Barcelona que transportava 22 magribins il.legals.

Dissabte 10. Busquen un marroquí com a responsable del transport il.legal de 22 magribins.

Dijous 15. De Gispert acusa la resta d'institucions de no fer res pels menors immigrants.

Divendres 16. Buscant el propi desenvolupament. Els GRAMC formen un grup d'immigrants perquè gestionin projectes als seus països.

Dimecres 21. A la saga del condemnat. Els cossos policials estan alerta per veure que deté primer a Lakbir Aitsalah.

Dimecres 21. Satisfacció entre els membres de la taula d'immigració.

Dijous 22. El jutjat ordena la detenció del condemnat a tres anys de presó pel cas de Capmany.

Divendres 30. Els partits exigeixen mes coordinació al govern en el cas dels menors del carrer. Mesures per trobar una solució a la situació dels menors i immigrants.

NOVEMBRE 1998

Dilluns 2. Els Negreafricans a Catalunya.

Dijous 5. Un polonès accidentat a Riudellots denuncia que ha estat víctima d'un tràfic de mà d'obra.

Dijous 5. L'Audiència confirma la sentència absolutòria del conductor del camió "patera" de Sils.

Dissabte 7. CIU esmena el Codi Penal per cobrir el buit legal sobre tràfic d'immigrants.

Dilluns 16. Expertes europeus analitzen a Barcelona les polítiques d'integració educativa per a alumnes amb necessitats educatives especials, com els alumnes immigrants.

Dissabte 21. Els centres religiosos reclamen la gratuïtat del parvulari per poder escolaritzar nens immigrants.

Diurnenge 22. Drets humans i educació.

Dimarts 24. Divuit instituts gironins tenen un taller de llengua per als alumnes immigrants.

Diurnenge 29. Emigrar, un dret.

DESEMBRE 1998

Dimarts 1. Els GRAMC editen un material didàctic per a dones immigrants.

Dimecres 2. Interior expulsa l'ucraïnès que vivia a la Garrotxa però accepta revocar-li la prohibició d'entrada.

Dijous 10. El jutjat arxiva la causa contra responsables de l'ABS de Roses que cobraven les visites als estrangers.

Dijous 10. Les ONG gironines denuncien que els immigrants pateixen la conculcació dels drets.

Dilluns 28. La USTEC-STEs diu que l'increment d'hores de llengua per alumnes immigrants és insuficient.

GENER 1999

Dissabte 9. La policia va detenir 1.543 immigrants per infracció de la llei d'estrangeria el 1998.

Dissabte 23. Els centres sanitaris de Madrid citen els fills d'immigrants malalts.

Dimarts 26. Part dels immigrants que s'acullin al contingent no hauran d'anar al seu país a buscar un visat.

Dimarts 26. Ensenyament vol que els centres concertats reservin cinc places a infantil per a nens immigrants.

Dimecres 27. Els centres religiosos alerten que la gratuïtat de places per a nens immigrants pot ser discriminatòria.

Dijous 28. Un centenar d'immigrants sol·liciten les places de treball ofertes a Girona.

Dissabte 30. El fiscal reclama a L'Insalud que atengui els fills d'immigrants il·legals.

FEBRER 1999

Dimarts 2. La fiscalia demana targetes sanitàries per als fills d'immigrants il·legals.

Dimecres 3. Una tesi planteja la tendència a l'aplegament dels immigrants marroquins.

Dissabte 6. Cinc menors marroquins arriben a Palamós com a polissons d'un vaixell portuguès.

Dilluns 8. Porten d'excursió dos dels polissons de Palamós s'escapen i intenten robar una moto a l'Escala.

Divendres 12. Ensenyament decidirà quins centres han de reservar cinc places per a nens immigrants.

Dissabte 13. El comissari Trapote es fixa com a objectiu eradicar el crim organitzat i el tràfic d'immigrants.

Dimecres 17. Pecar per poc amb els "sense papers". Centrar-se en la tarjeta sanitària és pecar per poc.

Dimecres 24. Assistència sanitària a immigrants.

Dimecres 24. L'Estat envia sense avisar un grup d'immigrants a una parròquia de Mataró perquè se n'encarregui.

MARÇ 1998

Divendres 5. Fiscalia vol coordinació policial i penes més elevades contra l'emigració il·legal.

Dimarts 16. Ensenyament obliga dotze escoles concertades a reservar més places per a nens immigrants.

Dimarts 16. La Fundació Caixa de Girona fa un seminari sobre immigració.

Dimecres 31. Les APA de Girona volen que la distribució dels nens immigrants s'estengui a secundària.

DIARI DE TARRAGONA

OCTUBRE 1998

Dijous 1. Autorizarán la creación de un centro para magrebíes.

Divendres 2. En marcha las nuevas ayudas a los inmigrantes. Facilidades para que hallen vivienda.

Diumenge 4. Los magrebíes recelan de la oficina de atención al inmigrante.

Dimecres 7. La Generalitat creará un centro para inmigrantes menores de edad.

Divendres 9. Una detención puede destapar una red de tráfico de inmigrantes.

Dimecres 14. De Gispert explica las medidas contra la explotación de menores. Menores inmigrantes explotados por grupos de adultos para que cometan delitos.

Dissabte 17. El fiscal José María Mena pide un centro para niños inmigrantes.

NOVEMBRE 1998

Dijous 5. Finaliza en Cambrils la campaña de ayuda a refugiados Kosovares.

Dilluns 16. CIU, partidario de tipificar como delito el tráfico de inmigrantes.

Dimarts 17. Condenado a 5 años de prisión el dueño de la librería neonazi Europa.

Dissabte 28. El consistorio quiere que los inmigrantes voten en las municipales.

Diumenge 29. El flujo migratorio hace que reaparezcan enfermedades exóticas. Esta circunstancia se ha observado en niños inmigrantes o que han sido adoptados en países del tercer mundo.

DESEMBRE 1998

Dissabte 5. El perill feixista.

Dilluns 21. Incendi al campament d'inmigrants a Ceuta.

GENER 1999

Dimecres 20. Iniciativa ciudadana solidaria con los inmigrantes.

Divendres 29. Aumenta en Reus el alumnado magrebí.

Diumenge 31. La comissió Diocesana visita Marruecos para "arreglar" visados.

FEBRER 1999

Dissabte 6. Los hijos de inmigrantes ilegales ya disponen de atención sanitaria.

Dimarts 9. Sospechas de que las mafias controlan a los menores inmigrantes.

Dimarts 9. Uno de los jóvenes polizones de Palamós pide volver a Marruecos.

Dimarts 9. La Generalitat aprueba la tarjeta sanitaria para los hijos de "ilegales".

Divendres 26. Reus Solidari quiere erradicar los prejuicios hacia los inmigrantes.

MARÇ 1999

Dimecres 3. Debate sobre la problemática de las mujeres inmigrantes.

Dijous 11. Sant Jaume dels Domenys. Moció para que voten inmigrantes con más de cinco años de residencia.

SEGRE

NOVEMBRE 1998

Dimecres 11. La Paeria apoya el reparto de niños conflictivos entre todos los colegios.

Dijous 19. Santa Maria de Gardeny: la diversitat de 280 nens.

Dijous 19. Una llei que ajuda però que crea guetos.

DESEMBRE 1998

Dijous 24. Trabajo para 30.000 extranjeros.

Dijous 31. Inserción laboral para inmigrantes africanos.

GENER 1999

Diumenge 3. Formación laboral para evitar que los africanos trafiquen.

Divendres 22. El Insalud niega atención a 12 hijos de inmigrantes.

Dilluns 25. Un accidente descubre un tráfico de inmigrantes ilegales en Cervera.

Dimarts 26. "Se nos trata peor que a un etarra". La familia de un asentamiento ilegal en Magranes afirman ser víctimas de un "acto racista".

Dimecres 27. Los centros privados deberán reservar plazas para niños inmigrantes.

Dimecres 27. El Consejo de Europa acusa a España de racista y pide que cambie la Constitución.

Dijous 28. Avalancha de inmigrantes para pedir un permiso de trabajo en Lleida.

FEBRER 1999

Dijous 4. Una vecina de Arsèguel no puede traer a su hija de Colombia al no tener papeles. Un inmigrante demandado por no pagar la cura de su bebé en Madrid.

- Dijous 4. La mitad del cupo de extranjeros de Lleida, cubierto en una semana.
- Dimarts 9. Inmigrantes denuncian que un marroquí les cobra por conseguirles trabajo en Lleida.
- Diumenge 14. Sólo un extranjero ha conseguido el asilo político en Lleida en los últimos diez años.
- Dilluns 22. Mil inmigrantes piden trabajo.
- Dimecres 24. Mejoras para los inmigrantes del Bajo Cinca.
- Divendres 26. Ofensiva en Mollerusa contra los ilegales con antecedentes policiales.

MARÇ 1999

- Dimarts 9. Interior retiene el DNI a los hijos de una africana de Lleida nacidos en España.
- Dimecres 10. Interior culpa a la familia africana de que sus hijos no tengan el DNI.
- Dimecres 10. Inmigrants? Més val que siguin dones.
- Dissabte 13. Sin medalla por el DNI. Dos hermanos africanos nacidos en Barcelona no tienen derecho a títulos por no tener el DNI solicitado a Interior hace 2 años.
- Dimecres 17. Exposició per a la igualtat d'oportunitats educatives.
- Dijous 18. Trece centros privados escolarizarán inmigrantes.
- Dimarts 23. La mitad de extranjeros se quedan sin permiso en Lleida.
- Dimecres 24. Interior trae a Lleida a 20 africanos para aliviar la presión de inmigrantes en Ceuta y Melilla.
- Dijous 25. Interior ya ha traído a Lleida a 22 africanos desde Ceuta y mañana enviará dos más.
- Divendres 26. La Paeria pide cuentas a Interior por los africanos.
- Dimarts 30. Contratos tutelados para marroquíes.

REGIÓ 7

OCTUBRE 1998

- Divendres 23. El nombre d'inmigrants il.legals creix.

NOVEMBRE 1998

- Dijous 19. Les escoles de l'Ateneu van tancar una setmana dedicada a la diversitat.

GENER 1999

Dissabte 30. Acte informatiu per a immigrants a Manresa.

FEBRER 1999

Dimarts 2. Més polèmica per l'atenció als immigrants.

Dimecres 10. El Casal Cívic Montserrat parla de dona i immigració.

Dijous 18. Mor per falta d'atenció mèdica un magribí sense papers en un habitacle de Manresa.

Dijous 18. Personal sanitari aposta per facilitar l'accés dels immigrants als hospitals.

Divendres 19. Els hospitals manresans fan centenars d'atencions l'any a immigrants il·legals.

MARÇ 1999

Divendres 12. El 20 % dels usuaris dels serveis socials de l'Ajuntament de Manresa són Marroquins.

Dilluns 22. La immigració centra la desena trobada dels Amics de Casaldàliga.

B) LES NOTÍCIES ORDENADES SISTEMÀTICAMENT

1.- Distribució territorial i caràcters generals de la immigració.

- O. Divendres 23. El nombre d'immigrants il·legals creix. R.
- G. Dimarts 26. El cupo de immigrants triplica en Girona el del resto de España. V.
- G. Dimarts 26. Part dels immigrants que s'acullin al contingent no hauran d'anar al seu país a buscar un visat. P.

2.- Les condicions d'entrada, el permís de residència i el reagrupament familiar. Els contingents.

- D. Divendres 11. Un muerto y más de 20 desaparecidos al naufragar una patera en el Estrecho. V.
- G. Divendres 22. El gobierno suaviza su política de inmigración y da prioridad a ciudadanos centroamericanos. V.
- G. Dimarts 26. El cupo de inmigrantes triplica en Girona el del resto de España. V.
- G. Dimarts 26. Part dels immigrants que s'acullin al contingent no hauran d'anar al seu país a buscar un visat. P.
- G. Diumenge 31. La comissió Diocesana visita Marruecos para "arreglar" visados. T.
- F. Dimarts 18. El PSOE propone dar nacionalidad española a los hijos de inmigrantes con residencia legal. V.
- F. Dijous 4. Una vecina de Arsèguel no puede traer a su hija de Colombia al no tener Papeles. S.

3.- El permís i les condicions de treball.

- D. Dijous 24. Trabajo para 30.000 extranjeros. S.
- D. Dijous 31. Inserción laboral para inmigrantes africanos. S.
- G. Diumenge 3. Formación laboral para evitar que los africanos trafiquen. S.
- G. Dijous 28. Un centenar d'immigrants sol·liciten les places de treball ofertes a Girona. P.
- G. Dijous 28. Avalancha de inmigrantes para pedir un permiso de trabajo en Lleida. S.
- G. Dissabte 30. Acte informatiu per a immigrants a Manresa. R.
- F. Dijous 4. La mitad del cupo de extranjeros de Lleida, cubierto en una semana. S.

- F. Dimecres 10. Pimentel advierte que si no crece el empleo femenino deberá contratarse a inmigrantes. V.
- F. Dimecres 10. El Ministro de Trabajo asegura que hay escasez de mano de obra en algunos sectores. V.
- F. Divendres 19. El ministro de trabajo prepara un contrato temporal de empleo para los inmigrantes.V.
- F. Dilluns 22. Mil inmigrantes piden trabajo. S.
- M. Dimarts 23. La mitad de extranjeros se quedan sin permiso en Lleida. S.
- M. Dimarts 30. Contratos tutelados para marroquíes. S.

4.- Les infraccions, les detencions i les expulsions.

- O. Divendres 9. Una detención puede destapar una red de tráfico de inmigrantes. T.
- O. Divendres 9. Intercepten a la Jonquera un camió de Barcelona que transportava 22 magribins il.legals. P.
- O. Divendres 9. La Guardia Civil intercepta en La Jonquera un camión con 22 inmigrantes ilegales. V.
- O. Dissabte 10. Busquen un marroquí com a responsable del transport il.legal de 22 magribins. P.
- O. Dimarts 20. El promotor del camión patera de Capmany, condenado a tres años. V.
- O. Dimecres 21. A la saga del condemnat. Els cossos policials estan alerta per veure qui deté primer a Lakbir Aitsalah. (*Promotor del camió-patera de Capmany*) P.
- O. Dijous 22. El jutjat ordena la detenció del condemnat a tres anys de presó pel cas de Capmany. P.
- O. Dijous 22. Detenidos cinco ilegales a su llegada a Almería. V.
- O. Dissabte 24. La Policía Nacional detiene a 23 inmigrantes clandestinos en dos redadas en Girona. V.
- N. Dijous 5. Un polonès accidentat a Riudellots denuncia que ha estat víctima d'un tràfic de mà d'obra. P.
- N. Dijous 5. L'Audiència confirma la sentència absolutòria del conductor del camió "patera" de Sils. P.
- N. Dissabte 7. CIU esmena el Codi Penal per cobrir el buit legal sobre tràfic d'immigrants. P.
- N. Dilluns 16. CIU, partidario de tipificar como delito el tráfico de inmigrantes. T.
- N. Dimarts 24. Inmigrantes ilegales toman Barcelona por Roma. V.
- N. Divendres 27. Al menos 10 mossos conocieron la agresión a un marroquí en la comisaría de Roses. V.
- N. Dissabte 28. Conmoción por la grabación que delata maltratos de mossos a un inmigrante. V.
- D. Divendres 4. Pomés defiende los sistemas de control de los Mossos en el caso del magrebí de Roses. V.

- G. Dimecres 2. Interior expulsa l'ucraïnès que vivia a la Garrotxa però accepta revocar-li la prohibició d'entrada. P.
- G. Diumenge 3. Seis mil extranjeros expulsados de Cataluña. V.
- G. Dissabte 9. El número de extranjeros devueltos a sus países aumentó un 32,8% en 1998. V.
- G. Dissabte 9. La policia va detenir 1.543 immigrants per infracció de la llei d'estrangeria el 1998. P.
- G. Diumenge 24. La policia logra neutralizar en Valencia el mayor desembarco de polizones marroquies. V.
- G. Dilluns 25. Un accidente descubre un tráfico de inmigrantes ilegales en Cervera. T.
- G. Dimarts 26. Part dels immigrants que s'acullin al contingent no hauran d'anar al seu país a buscar un visat. P.
- F. Dissabte 6. Cinco adolescentes magrebies viajan de Casablanca a Palamós como polizones. V.
- F. Dissabte 6. Cinc menors marroquins arriben a Palamós com a polissons d'un vaixell portuguès. P.
- F. Diumenge 7. Cae una red china de inmigración ilegal radicada en Madrid y Barcelona. V.
- F. Dimarts 9. Inmigrantes denuncian que un marroquí les cobra por conseguirles trabajo en Lleida. S.
- F. Dissabte 13. El comissari Trapote es fixa com a objectiu eradicar el crim organitzat i el tràfic d'immigrants. P.
- F. Divendres 26. Ofensiva en Mollerusa contra los ilegales con antecedentes policiales. S.
- M. Divendres 5. Fiscalia vol coordinació policial i penes més elevades contra l'emigració il·legal. P.
- M. Dimecres 10. Los Mossos ficharán a los menores extranjeros sin papeles. V.
- M. Dilluns 22. Grupos antirracistas pide el cierre de los centros de internamiento para inmigrantes. V.
- M. Dissabte 27. Encuentran a un menor marroquí en un camión. *(Venia de Marroc i va ser detingut al Vallès Occidental)* V.

5. - Els drets civils i polítics.

- N. Dijous 5. Finaliza en Cambrils la campanya de ajuda a refugiados kosovares. T.
- N. Dissabte 28. El consistorio quiere que los inmigrantes voten en las municipales. *(Ajuntament de Tarragona.)* T.
- F. Dilluns 1. El PSOE equipara inmigrantes a refugiados políticos. V.
- F. Diumenge 14. Sólo un extranjero ha conseguido el asilo político en Lleida en los últimos diez años. S.
- M. Dimarts 9. Interior retiene el DNI a los hijos de una africana de Lleida nacidos en España. S.

- M. Dimecres 10. Interior culpa a la família africana de que sus hijos no tengan el DNI. S.
- M. Dijous 11. Sant Jaume dels Domenys. Moció para que voten inmigrantes con más de cinco años de residencia. T.
- M. Diumenge 14. Sin medalla por el DNI. Dos hermanos africanos nacidos en Barcelona no tienen derecho a títulos por no tener el DNI solicitado a Interior hace 2 años. S.

6.- Els drets socials.

- O. Dijous 1. Autorizarán la creación de un centro para magrebíes. T.
- O. Divendres 2. En marcha las nuevas ayudas a los inmigrantes. Facilidades para que hallen vivienda. T.
- O. Divendres 2. Las escuelas cristianas piden más recursos para atender a los hijos de inmigrantes. V.
- O. Dimecres 7. De Gispert demana empara legal per poder controlar els nois magribins indocumentats. P.
- O. Dimecres 7. Niños de la calle: mano dura. De Gispert impulsa medidas coercitivas para los menores inmigrantes en situación ilegal. V.
- O. Dimecres 7. La Generalitat creará un centro para inmigrantes menores de edad. T.
- O. Dimecres 7. Niños sin techo. Unos 200 niños inmigrantes desamparados en las calles de Barcelona. V.
- O. Dimecres 14. De Gispert explica las medidas contra la explotación de menores. Menores inmigrantes explotados por grupos de adultos para que cometan delitos. T.
- O. Dijous 15. Nuevas críticas contra Justicia por el caso de los niños de la calle magrebíes. V.
- O. Dijous 15. De Gispert acusa la resta d'institucions de no fer res pels menors immigrants. P.
- O. Dissabte 17. El conseller Hernández acepta un reparto no forzado de los niños inmigrantes en las escuelas. V.
- O. Divendres 30. Prendas caras para disfrazar la miseria. Cómo son y de qué huyen los jóvenes magrebíes que malviven en las calles de Barcelona. V.
- O. Divendres 30. Els partits exigeixen mes coordinació al govern en el cas dels menors del carrer. Mesures per trobar una solució a la situació dels menors immigrants. P.
- N. Dimecres 11. La Paeria apoya el reparto de niños conflictivos entre todos los colegios. Escolarizan a los niños del núcleo gitano ilegal de Magraners. S.
- N. Dissabte 21. Els centres religiosos reclamen la gratuïtat del parvulari per poder escolaritzar nens immigrants. P.
- N. Dimarts 24. Divuit instituts gironins tenen un taller de llengua per als alumnes immigrants. P.

- D. Dimarts 1. Els GRAMC editen un material didàctic per a dones immigrants. D.
Dilluns 28. La USTEC-STEs diu que l'increment d'hores de llengua per alumnes immigrants és insuficient. P.
- G. Dijous 21. Denuncian al Insalud por no atender a hijos de inmigrantes ilegales. V.
- G. Divendres 22. El Gobierno suaviza la política de inmigración. V.
- G. Divendres 22. El gobierno da prioridad a ciudadanos centroamericanos. V.
- G. Divendres 22. El Insalud busca a las familias de los menores que rechazó para enmendar su actuación. V.
- G. Divendres 22. Cataluña, pionera en dar atención sanitaria a inmigrantes ilegales mediante una ONG. V.
- G. Divendres 22. El Insalud niega atención a 12 hijos de inmigrantes. S.
- G. Dissabte 23. Insalud con datos que atendió a nueve de los menores inmigrantes. V.
- G. Dissabte 23. Els centres sanitaris de Madrid citen els fills d'immigrants malalts. P.
- G. Dimarts 26. La Generalitat propone que las escuelas privadas reserven plazas para los hijos de inmigrantes. V.
- G. Dimarts 26. Ensenyament vol que els centres concertats reservin cinc places a infantil per a nens immigrants. P.
- G. Dimecres 27. Los centros privados deberán reservar plazas para niños inmigrantes. S.
- G. Dimecres 27. Els centres religiosos alerten que la gratuïtat de places per a nens immigrants pot ser discriminatòria. P.
- G. Divendres 29. Aumenta en Reus el alumnado magrebí. T.
- G. Dissabte 30. El fiscal reclama a L'Insalud que atengui els fills d'immigrants il.legals. P.
- G. Dissabte 30. El caso de un niño con cáncer reabre la polémica por la atención a los inmigrantes. V.
- G. Diumenge 31. El Insalud pide al gobierno que dé una tarjeta sanitaria a los menores "ilegales". V.
- F. Dimarts 2. La fiscalia demana targetes sanitàries per als fills d'immigrants il.legals. P.
- F. Dimarts 2. Més polèmica per l'atenció als immigrants. R.
- F. Dimecres 3. El Insalud crea tarjetas provisionales para atender a los menores inmigrantes. V.
- F. Dijous 4. El Insalud retira una demanda a un inmigrante al que quiso cobrarle la asistencia de su hijo. V.
- F. Divendres 5. El Insalud tramita desde hoy las tarjetas sanitarias para los menores que carecen de papeles. La Generalitat duda en hacerlo. V.
- F. Dissabte 6. El Insalud se compromete a extender la cobertura sanitaria a todos los inmigrantes. V.
- F. Dissabte 6. Los hijos de inmigrantes ilegales ya disponen de atención sanitaria. T.
- F. Dimarts 9. Sospechas de que las mafias controlan a los menores inmigrantes. T.
- F. Dimarts 9. Uno de los jóvenes polizones de Palamós pide volver a Marruecos. T.
- F. Dimarts 9. La Generalitat aprueba la tarjeta sanitaria para los hijos de "ilegales". T.

- F. Dimarts 9. Catalunya dar  también tarjeta sanitaria a niños inmigrantes sin papeles. V.
- F. Dijous 11. La Generalitat da marcha atrás en la reserva de plazas a inmigrantes en la escuela privada. V.
- F. Divendres 12. Ensenyament decidir  quins centres han de reservar cinc places per a nens immigrants. P.
- F. Divendres 12. Ensenyament reservar  plazas a inmigrantes. V.
- F. Dijous 18. Mor per falta d'atenció m dica un magribí sense papers en un habitacle de Manresa. Personal sanitari aposta per facilitar l'acces dels immigrants als hospitals. R.
- F. Divendres 19. Els hospitals manresans fan centenars d'atencions l'any a immigrants il.legals. R.
- F. Divendres 19. Un magrebí muere en Manresa al negarse a ir al hospital por miedo a ser repatriado. V.
- El Ministerio de Trabajo prepara un contrato temporal de empleo para los inmigrantes. V.
- F. Dimecres 24. Mejoras para los inmigrantes del Bajo Cinca. S.
- F. Dimecres 24. Assistència sanitari  a immigrants. P.
- M. Dimarts 16. Ensenyament obliga dotze escoles concertades a reservar m s places per a nens immigrants. P.
- M. Dimecres 17. La Generalitat obliga a 42 escuelas privadas a reservar plazas para los inmigrantes. V.
- M. Dijous 18. Trece centros privados escolarizar n inmigrantes. S.
- M. Divendres 12. El 20 % dels usuaris dels serveis socials de l'Ajuntament de Manresa són Marroquins. R.

7.-Ceuta i Melilla.

- M. Dimecres 24. Interior trae a Lleida a 20 africanos para aliviar la presión de Inmigrantes en Ceuta y Melilla. S.
- M. Dijous 25. Interior ya ha traído a Lleida a 22 africanos desde Ceuta y mañana enviar  dos més. S.
- M. Divendres 26. La Paeria pide cuentas a Interior por los africanos. S.
- O. Dissabte 10. Inmigrantes desalojados en Melilla. V.
- O. Dilluns 26. Seis marroquíes, en el doble fondo de un vehículo. (*De Melilla a Málaga i varen ser detinguts per la Gu rdia Civil*) V.
- N. Divendres 20. Denuncian a la policía de Ceuta por malos tratos y vejaciones en la expuls n de menores marroquíes. V.
- D. Diumenge 6. Ceuta: a la caza de los "mofetas". Relato de una ronda nocturna de la policía local organizada para "limpiar" la ciudad de niños marroquíes. V.
- D. Dijous 10. Detenidos 127 inmigrantes en Ceuta. Denuncian la política de extranjería en España. Reclamada por la Asamblea papeles para Todos. V.

- F. Dissabte 13. Miles de subsaharianos aguardan a las puertas de una Ceuta tomada por la policía. Calamocarro: una olla a presión. V.
- F. Diumenge 14. El hambre, la bancarrota y la guerra empujan a miles de africanos a Europa a través de Ceuta. V.
- D. Dilluns 21. Incendi al campament d'immigrants a Ceuta. T.

8.- Les administracions.

- F. Dimecres 24. L'Estat envia sense avisar un grup d'immigrants a una parròquia de Mataró perquè se n'encarregui. P.
- O. Diumenge 4. Los magrebíes recelan de la oficina de atención al inmigrante. T.
- M. Dimecres 24. Interior trae a Lleida a 20 africanos para aliviar la presión de Inmigrantes en Ceuta y Melilla. S.
- M. Dijous 25. Interior ya ha traído a Lleida a 22 africanos desde Ceuta y mañana enviará dos más. S.
- M. Divendres 26. La Paeria pide cuentas a Interior por los africanos. S.

9.- Altres aspectes.

- F. Dilluns 22. Inmigrantes contra la ley de Extranjería. Manifestación en Madrid a las puertas del Congreso de los Diputados. V.
- O. Divendres 16. Buscant el propi desenvolupament. Els GRAMC formen un grup d'immigrants perquè gestionin projectes als seus països. P.
- N. Diumenge 29. El flujo migratorio hace que reaparezcan enfermedades exóticas. Esta circunstancia se ha observado en niños inmigrantes o que han sido adoptados en países del tercer mundo. T.
- G. Dimecres 20. Iniciativa ciudadana solidaria con los inmigrantes. T.
- M. Dimecres 3. Debate sobre la problemática de las mujeres inmigrantes. T.
- N. Dijous 19. Les escoles de l'Ateneu van tancar una setmana dedicada a la diversitat. S.
- N. Dijous 19. Santa Maria de Gardeny: la diversitat de 280 nens. Una llei que ajuda però que crea guetos. S.
- G. Dissabte 30. Acte informatiu per a immigrants a Manresa. R.
- F. Dimecres 10. El Casal Cívic Montserrat parla de dona i immigració. R.
- M. Dilluns 22. La immigració centra la desena trobada dels Amics de Casaldàliga. R..

10.- Opinions.

- O. Dilluns 19. El Síndic de Greuges pide que el Código Penal castigue el tráfico de inmigrantes. V.
- N. Diumenge 8. Los jóvenes temen el impacto laboral de la inmigración. V.
- D. Dimecres 16. Emigrantes en la escuela. (*De Miguel Siguan. Hi ha una bona Integració a primària, però no durant l'adolescència.*) V.
- G. Dimecres 27. La UE pide un cambio de la Constitución española para proteger a los inmigrantes. V.
- F. Divendres 12. CC.OO. Critica la detención de inmigrantes. V.
- N. Dilluns 2. Els Negreafricans a Catalunya. (*De Raimon Bonal. Els africans que emigren són víctimes de l'herència econòmica dels colonitzadors*) P.
- N. Dilluns 16. Experts europeus analitzen a Barcelona les polítiques d'integració Educativa, per alumnes amb necessitats educatives especials, com els alumnes immigrants. P.
- N. Diumenge 29. Emigrar, un dret. (*D'Aliu Diaó. La globalització i la supressió de les fronteres*) P.
- D. Dijous 10. Les ONG gironines denuncien que els immigrants pateixen la conculcació dels drets. P.
- F. Dimecres 3. Una tesi planteja la tendència a l'aplegament dels immigrants marroquins. De Josep Miquel Paludàrias. P.
- F. Dimecres 17. Pecar per poc amb els "sense papers". Centrar-se en la tarjeta sanitària és pecar per poc. (*Xavier Torrens*) P.
- M. Dimarts 16. La Fundació Caixa de Girona fa un seminari sobre immigració. P.
- M. Dimecres 31. Les APA de Girona volen que la distribució dels nens immigrants s'estengui a secundària. P.
- O. Dissabte 17. El fiscal José María Mena pide un centro para niños inmigrantes. T.
- F. Divendres 26. Reus Solidari quiere erradicar los prejuicios hacia los inmigrantes. T.
- N. Dijous 19. Santa Maria de Gardeny: la diversitat de 280 nens. S.
- G. Dimecres 27. El consejo de Europa acusa a España de racista y pide que cambie la Constitución. S.
- M. Dimecres 10. Inmigrantes? Més val que siguin dones. (*De Ignasi Riera. Critica a un dirigent del PP que recomanava contractar dones, doncs sinó seria necessari contractar immigrants.*) S.

**DADES SOBRE LA IMMIGRACIÓ A
CATALUNYA:
REFUSOS, INTERNAMENTS I EXPULSIONS,
EDUCACIÓ I SANITAT**

**ELISABET ALMEDA I SAMARANCH
GEMMA RUBÍ I CASALS
XAVIER ANTON I GRAU**

SUMARI

1.- Rebutjats/ades, expulsions, devolucions i internaments	P. 23
1.1. Estranegrs/es rebutjats/ades	P. 26
1.2. Estrangers/es expulsats/ades	P. 34
1.3. Devolució d'estraneers/eres	P. 37
1.4. Internament d'estraneers al Centre de la Verneda	P. 39
2.- Educació	P. 45
2.1. Origen geogràfic dels alumnes	P. 46
2.2. Distribució per nivells d'educació	P. 47
2.3. Ensenyament públic i privat segons origen geogràfic	P. 50
3.- Sanitat	P. 59
3.1. Actes assistencials dispensats pel Servei Català de la Salut	P. 59
3.2. Actes assistencials a immigrants majors de 18 anys	P. 61
3.3. Immigrants atesos pel Servei català de la Salut	P. 64
3.4. Menors de 18 anys atesos pel Servei Català de la Salut	P. 68

1- REBUTJATS/DES, EXPULSIONS, DEVOLUCIONS I INTERNAMENTS

Per començar aquest breu estudi estadístic sobre la immigració extracomunitària a Catalunya, farem referència a les dificultats d'entrada i d'accés d'aquest col·lectiu a l'Estat espanyol, i en concret a Catalunya, durant el període comprès entre els anys 1995 i 1998. Ens centrarem, en primer lloc, en els casos de rebuig produïts en les fronteres terrestres (sobretot, Ceuta i Melilla), marítimes i aèries, i també en els motius explicatius del rebuig; en segon lloc, en les devolucions (per entrada il·legal o per prohibició d'entrada) i, finalment, en les expulsions, on diferenciarem entre les expulsions cursades i les efectivament materialitzades. Pel que fa a les expulsions i devolucions, tractarem les dades globals referents a l'Estat espanyol, i a continuació, les relatives a les quatre províncies catalanes.

TAULA 1.1 - EXPULSIONS, DEVOLUCIONS I REBUTJATS/DES : 1995 - 1998

	DEVOLUCIONS		EXPULSIONS		REBUTJATS/DES	
	DEVOL. ENTRADA IL·LEGAL	DEVOL. PROHIBICIÓ ENTRADA	EXPEDIENTS INCOATS	EXPULSIONS MATERIALITZADES	CEUTA I MELILLA	LA RESTA
1995	18.803	550	15.920	4.875	173.988	167.088
1996	26.504	600	16.204	4.837	144.090	139.039
1997	22.572	451	15.503	4.750	399.469	5.865
1998	16.878	320	18.349	5.525	759.695	7.870

Font : Comisaría General de Extranjería y Documentación, Dirección General de Policía, Ministerio del Interior.

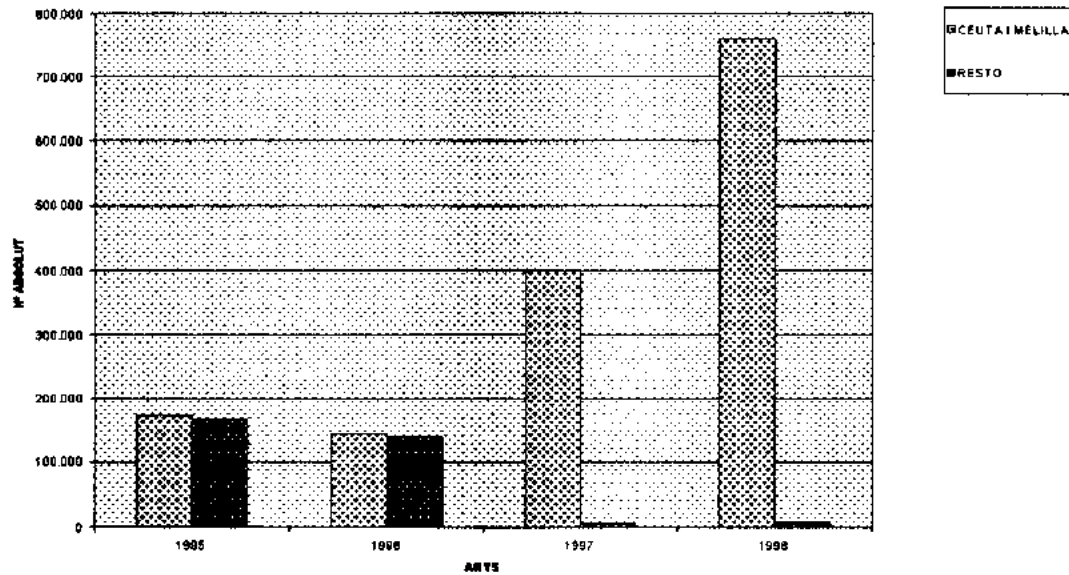
La pressió immigratòria ha augmentat considerablement entre 1995 i 1998, fins al punt que en les fronteres d'entrada més importants, les del Nord d'Àfrica, els casos de rebuig s'han multiplicat gairebé per cinc (veure Taula 1.1 i Gràfic 1.1A). Els rebuïjats són aquelles persones que no han reunit els requisits legals necessaris (visat, suficiència econòmica, documentació en regla, entre d'altres), per la qual cosa se'ls denega l'entrada al país. Com s'indica en aquesta Taula, a partir de l'any 1997 el gruix de rebuïjats es produeix des de Ceuta i Melilla; es redueixen dràsticament les xifres de rebuïjats en la resta de l'Estat. Segurament, encara que no tenim dades per avalar-ho, aquesta brusca reducció es deu al fort enduriment dels controls policials en aquests dos enclavaments, que han impedit l'accés a la península per d'altres fronteres.

Pel que fa a l'evolució de les expulsions, cal destacar, d'una banda, que els expedients d'expulsió incoats quadruplicuen, en tots els anys contemplats, les expulsions materialitzades (veure Taula 1.1 i Gràfic 1.1C). Això demostra una lentitud manifesta per part de l'Administració a l'hora de tramitar aquest tipus d'expedients. De l'altra, el nombre d'expulsions s'ha incrementat lleugerament durant aquest període. Dos factors podrien explicar aquest lleu augment: una major voluntat política a l'hora de controlar la immigració irregular i/o el notable ascens dels fluxes immigratoris en els darrers anys.

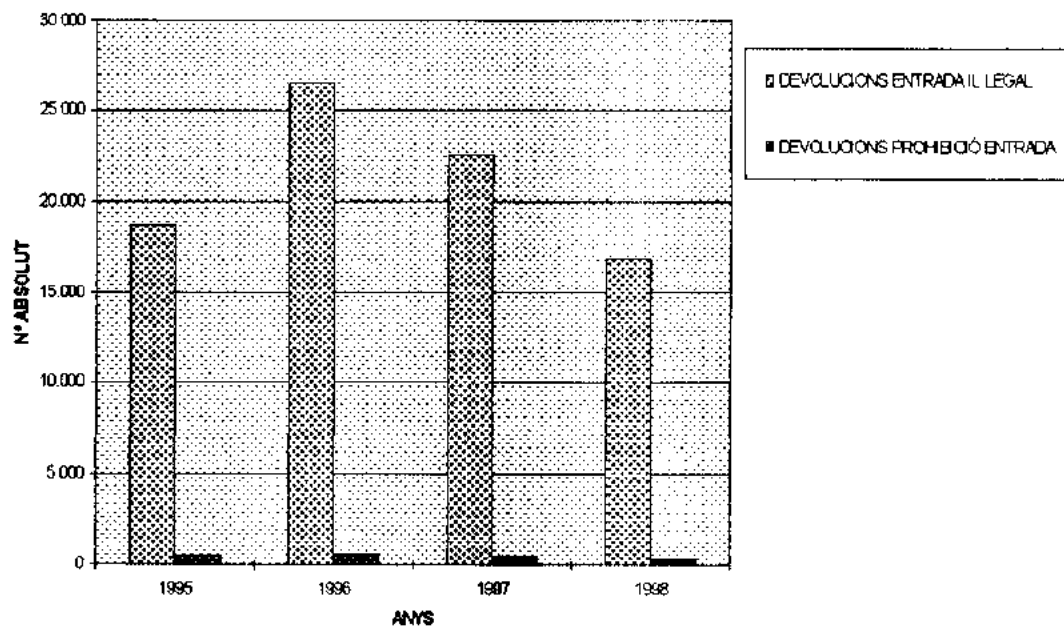
Quant a les devolucions, tant les originades per entrada il·legal com per la prohibició d'entrada, aquestes experimenten un descens gradual a partir de 1996 (veure Taula 1.1 i Gràfic 1.1B). La devolució produïda per la prohibició d'entrada és una sanció motivada per una expulsió anterior i, tal com veiem, és molt minoritària en comparació a la gran majoria de devolucions, que són causades per una entrada il·legal. L'any 1998 van representar gairebé el 99% del total de les devolucions. Probablement,

aquest descens s'hauria de relacionar amb l'enfortiment dels controls fronterers.

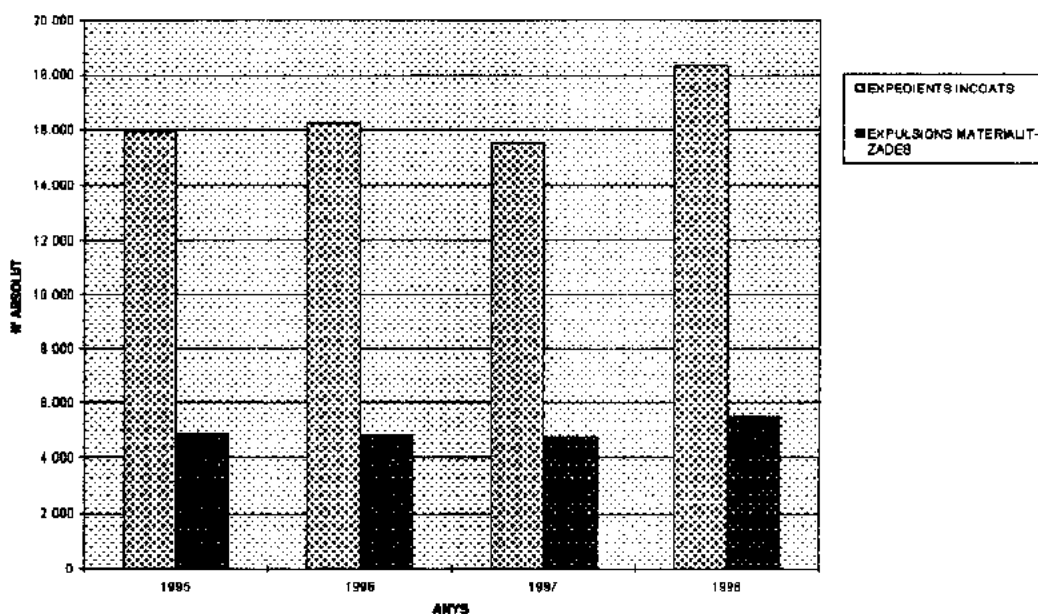
GRÀFIC 1.1A - REBUTJATS/DES : 1995 - 1998



GRÀFIC 1.1B - DEVOLUCIONS : 1995 - 1998



GRAFIC 1.1C - EXPULSIONS : 1995 - 1998



1-1 Estrangers/es rebutjats/des

D'entrada, cal precisar que les dades contingudes en la propera Taula (1.2) corresponen a les xifres de rebutjats/des en les fronteres estatals. La figura del rebutjat/da és diferent de la devolució, que més endavant analitzarem. Mentre que les devolucions suposen una materialització de l'entrada, en el cas de les persones rebutjades es tracta d'una situació de frustració, perquè ni tan sols la poden realitzar; arribant a extrems dramàtics d'absolut desamparament, ja que en molts casos el país de procedència no els torna a readmetre. Fins a la promulgació del nou Reglament d'Estrangeria 155/1996 de 2 de febrer de 1996, la denegació d'entrada a l'immigrant no s'havia de formalitzar en cap resolució motivada. Això deixava a la persona jurídicament indefensa. Tanmateix, a partir de l'entrada en vigor d'aquest Reglament, la denegació d'entrada ha d'estar degudament formalitzada i

motivada, amb la corresponent notificació a l'interessat (Art. 41.1), per la qual cosa s'atorguen millors garanties de defensa vers l'immigrant.

Les dades que presentem en la Taula 1.2 contempnen les xifres de rebutjats/des en fronteres exteriors. Hem de suposar, segons la font indicada, que es tracta de rebutjats/des amb l'imprès corresponent, és a dir, amb la notificació que introdueix el nou Reglament, en el supòsit dels immigrants rebutjats/des. Altrament, no n'hauria quedat constància documental. Aquesta Taula també inclou les xifres de rebutjats/des amb possessió de l'imprès de les ciutats de Ceuta i Melilla. Però, aquests representen una proporció insignificant del total de rebutjats/des d'aquestes dues ciutats (0,06%), ja que la immensa majoria són rebutjats sense imprès (99,9%). Aquests darrers són els que es poden contemplar en la Taula 1.1, concretament, en la columna relativa a Ceuta i Melilla. Certament, aquestes dades assenyalen un incompliment reiterat de la nova normativa en aquestes dues ciutats. Endemés, entre 1997 i 1998, els rebutjats/des sense imprès gairebé s'han duplicat (Taula 1.1).

Ser rebutjat/da amb imprès és de cabdal importància, car els que l'obtenen -és a dir, la immensa minoria-, tenen, tal com suara s'ha esmentat, la certificació acreditatòria de tal circumstància; i, per tant, això els permet recórrer la resolució administrativa de rebuig, interposant, consegüentment, el corresponent recurs.

Així és que, els rebutjats sense imprès són els que es produeixen a les ciutats de Ceuta i Melilla, és a dir, amb tota probabilitat es tracta de rebutjats que provenen del Magrib, la qual cosa indica que existeix una flagrant discriminació del funcionariat fronterer en relació amb aquest col·lectiu.

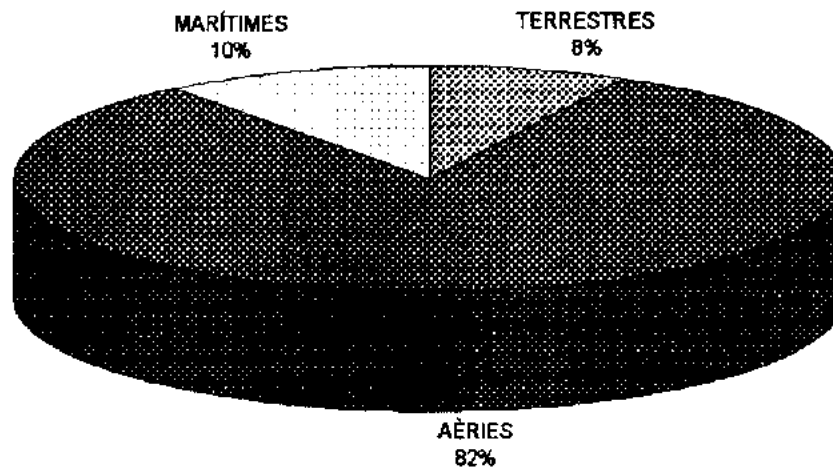
**TAULA 1.2 - REBUTJATS/DES EN FRONTERES EXTERIORS
DISTRIBUCIÓ PER FRONTERAS : 1997 - 1998**

FRONTERES	1997		1998	
	TOTAL	%	TOTAL	%
TERRESTRES	634	10,81	602	7,65
Ceuta	279	4,76	317	4,03
Melilla	105	1,79	185	2,35
La Linea	46	0,78	28	0,36
Sau d'Irgell	204	3,48	72	0,91
AÉRIES	4.091	69,75	6.443	81,87
Alacant	11	0,19	17	0,22
Barajas	2.660	45,35	4.430	56,29
Barcelona	654	11,15	1.326	16,85
Bilbao	16	0,27	10	0,13
Fuerteventura			4	0,05
Eivissa	17	0,29	27	0,34
Lanzarote	6	0,10	2	0,03
Las Palmas	507	8,64	435	5,53
Málaga	58	0,99	98	1,25
P. Mallorca	51	0,87	42	0,53
Santiago	4	0,07	3	0,04
Sevilla	15	0,26	8	0,10
Tenerife	81	1,38	30	0,38
València	11	0,19	11	0,14
MARÍTIMES	1.140	19,44	825	10,48
Algeciras	798	13,61	466	5,92
Alicante	39	0,66	50	0,64
Amaria	276	4,71	298	3,79
Bilbao	1	0,02		
Málaga	13	0,22	3	0,04
Santander	2	0,03	2	0,03
Santurce	5	0,09	6	0,08

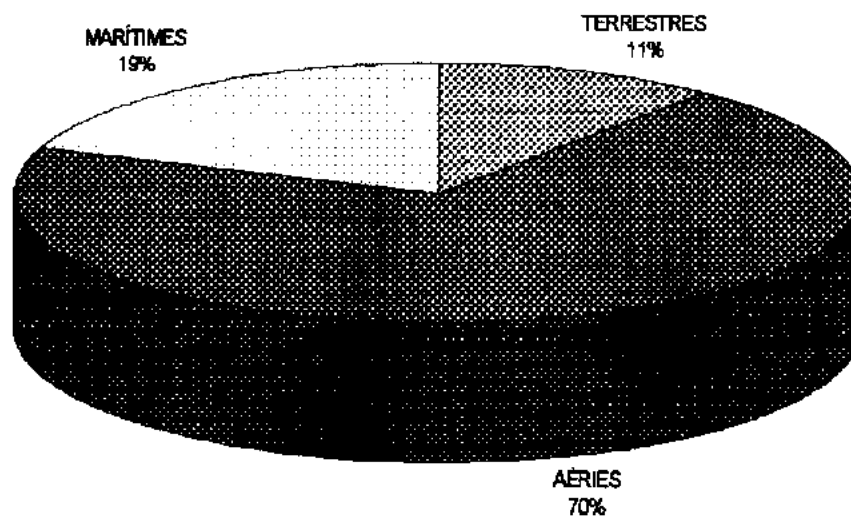
Tarifa	5	0,09		
TOTAL	5.865	100	7.870	100

Font : Elaboració propia a partir de les dades proporcionades per la Comissaria General de Extranjeria y Documentación. Dirección General de Policía. Ministerio del Interior

GRÁFIC 1.2A - REBUTJATS/DIES EN FRONTERES. ANY 1996



GRÁFIC 1.2A - REBUTJATS/DIES EN FRONTERES. ANY 1997



Les fronteres aèries són, definitivament, les més controlades i les que restringeixen més l'entrada al país en els dos anys contemplats, sobretot l'any 1998 en el qual es va concentrar gairebé un 82% de tots els casos de rebutjats. A més més, en relació amb l'any 1997, hi ha hagut, certament, un major control en els aeroports, especialment en el de Barajas i el de Barcelona. En aquest darrer, el nombre de rebutjats s'ha duplicat respecte l'any 1997. Pel que fa a les fronteres marítimes i terrestres, el nombre de rebutjats ha disminuït lleugerament en aquests dos anys, essent les primeres les que més ho han fet, tot i representar el segon tipus de frontera amb més control d'entrada. El descens més acusat en les fronteres marítimes té lloc al port d'Algesires, l'indret peninsular més proper a les costes africanes i l'enclau més conflictiu d'arribada massiva de "pateres", tal com els mitjans de comunicació ens informen periòdicament. A les fronteres terrestres, cal destacar l'augment experimentat per Ceuta i Melilla i, per contra, el descens acusat de les xifres respectives de la Seu d'Urgell, a la frontera amb el Principat d'Andorra.

En referència als motius que han originat els rebutjos amb resolució motivada i, per tant, amb la notificació corresponent (dels altres no en coneixem els motius, car no hi ha dades disponibles al respecte), cal constatar unes diferències substancials en la seva composició i jerarquia entre 1997 i 1998 (Taula 1.3 i Gràfic 1.3). Mentre la primera causa de rebuig, l'any 1997, era la manca de visat (34,8%), l'any 1998 va passar a ser-ho la manca de documents justificatius (40,2%). Hem de dir que el nou Reglament d'Estrangeria de 1996, influït directament pels acords de Schengen de 1992, estableix una regulació més detallada de les classes de visats, de la documentació requerida per obtenir-los, així com del procediment de la seva sol·licitud i tramitació. Això explica que durant l'any 1998, la manca de visats ja no sigui la causa principal de rebuig del col·lectiu d'immigrants extracomunitaris; en canvi, l'any 1997, en ser un any de trànsit després de l'aprovació del Reglament, les xifres de rebutjats encara no reflecteixen prou fidedignament aquest fet. Abans de l'entrada en vigor del Reglament de 1996, el visat constituïa, en efecte, un tràmit difícil d'aconseguir.

Respecte l'any 1998, cal assenyalar la importància que adquireix la manca de documents justificatius, fins a representar pràcticament la meitat de totes les causes de rebuig (40,2%). No tenim prou dades per conèixer exactament de quins documents es tracta, per bé que podríem intuir que són aquells relacionats amb la justificació del motiu d'entrada o amb aspectes sanitaris de la persona immigrada. En definitiva, entre els dos anys comentats, podem entreveure una facilitat major per l'obtenció de visat, emperò un augment perceptible de la burocratització i la paperassa administrativa necessària per accedir al nostre país. Això es fa palès, precisament, en l'augment de la manca de documents justificatius com a motiu principal del darrer any estudiat.

La segona causa important de rebuig també ha variat entre els dos anys. D'aquesta manera, l'any 1997, el segon motiu de rebuig fou la manca de documents justificatius (29,1%); per contra, l'any 1998 ho seran els documents falsos (15,8%). S'ha de tenir en compte que, en el primer any esmentat, els documents falsos no estaven desglossats, puix que ja estaven inclosos dins dels motius de manca de documents de viatge o visat; per la

qual cosa no hauria d'estranyar que no representin un dels motius principals de rebuig.

En ambdós anys, el tercer motiu de rebuig és la insuficiència de mitjans econòmics, circumstància que denota que un setena part dels rebutjats ni tan sols compta amb els mínims mitjans de subsistència.

Si diferenciem els motius de rebuig per fronteres, observem que en les aèries -en les quals es rebutja la major part dels immigrants (veure Taula 1.2)-, la manca de documents justificatius constitueix en tots dos anys la principal causa. En canvi, en les fronteres marítimes, la manca de visat ocupa el primer lloc en els dos anys contemplats, per bé que la importància relativa d'aquest motiu dins del conjunt és molt menor l'any 1998 (48,1%) - minva fins gairebé la meitat- en comparació a l'any anterior (78,5%). Finalment, en les fronteres terrestres, es produeix un descens molt notable pel que fa al motiu de la manca de visat, ja que l'any 1997 aquesta era la causa principal de rebuig (53,7%), i l'any 1998 representava només el 13,4%. En aquest darrer any, el motiu principal seran els documents falsos (57,8%), els quals - tal com s'ha dit anteriorment- no estaven desglossats per separat en les dades del 1997. Per concloure, podriem assenyalar que el descens més notable en el motiu de la manca de visat es dona, justament, en aquestes fronteres terrestres.

**TAULA 1.3 - REBUTJATS/DÉS EN FRONTERES EXTERIORS -
DISTRIBUCIÓ PER FRONTERES I MOTIUS : 1997- 1998**

MOTIUS / FRONTERES	TOTAL		MANCA DOC. VIATGE		MANCA VISAT		MANCA MITJANS ECONOMICS		PROHIBICIÓ D'ENTRADA	
	1997	1998	1997	1998	1997	1998	1997	1998	1997	1998
TERRESTRES	634	602	190 (29,9%)	126 (20,9%)	341 (53,7%)	81 (13,4%)	26 (4,1%)	21 (3,4%)	29 (4,5%)	6 (0,9%)
AÉRIES	4091	6443	537 (13,1%)	1184 (18,3%)	809 (19,7%)	635 (9,8%)	731 (17,8%)	1174 (18,2%)	185 (4,5%)	107 (1,6%)
MARÍTIMES	1140	825	159 (13,9%)	196 (23,7%)	895 (78,5%)	397 (48,1%)	9 (0,7%)	23 (2,7%)	37 (3,2%)	15 (1,8%)
TOTAL	5865	7870	886 (15,1%)	506 (6,4%)	2045 (34,8%)	1113 (14,1%)	766 (13%)	1218 (15,4%)	251 (4,2%)	128 (1,6%)

**TAULA 1.3 - REBUTJATS/DÉS EN FRONTERES EXTERIORS -
DISTRIBUCIÓ PER FRONTERES I MOTIUS : 1997- 1998 (CONTINUACIÓ)**

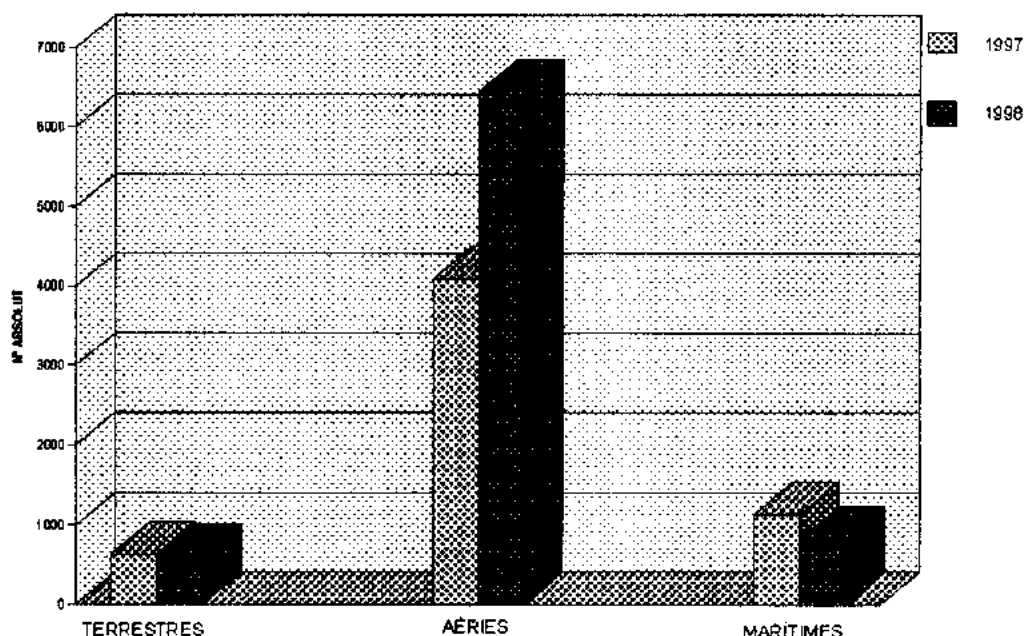
MOTIUS / FRONTERES	MANCA DOC. JUSTIFICATIU		S.I.S.		DOC. FALSOS		ALTRES	
	1997	1998	1997	1998	1997	1998	1997	1998
TERRESTRES	35 (5,5%)	13 (2,1%)	-	4 (0,6%)	-	348 (57,8%)	13 (2%)	3 (0,4%)
AÉRIES	1649 (40,3%)	3115 (48,3%)	-	138 (2,1%)	-	806 (12,5%)	180 (4,3%)	284 (4,4%)
MARÍTIMES	27 (2,3%)	36 (4,3%)	-	51 (6,1%)	-	96 (11,6%)	13 (1,1%)	11 (1,3%)
TOTAL	1711 (29,1%)	3164 (40,2%)	-	193 (2,4%)	-	1260 (15,8%)	206 (3,5%)	298 (3,7%)

Font : Elaboració pròpia a partir de dades proporcionades per la Comissaria General de Extranjeria y Documentación.
Dirección General de Policía. Ministerio del Interior.

Nota : L'any 1997 els rebutjats/dés per documents falsos estan inclosos a les

casellas corresponents als motius de manca de documents de viatge o visats. Els rebutjats/des pel S.I.S (Sistema Informatic del Tractat de Schengen) estan inclosos en la casella del motiu de prohibició d'entrada.

GRÀFIC 1.3 - REBUTJATS/DES EN FRONTERES : 1997 - 1998



1-2 Estrangers/es expulsats/des

El nou Reglament d'Estrangeria de 1996 confirma l'expulsió com a la màxima sanció que pot imposar-se a un estranger/a. Segons l'article 99 d'aquest Reglament, l'expulsió del territori espanyol amb prohibició d'entrada per un període mínim de 3 anys i un màxim de 5, solament es podrà imposar per la comissió de les infraccions previstes a l'article 98 del mateix, que deriven del llistat tipificat de motius d'expulsió especificats a l'article 26 de la Llei Orgànica d'Estrangeria de 1985. La Taula i Gràfic següents (1.4) mostren l'evolució de les expulsions materialitzades -en termes absoluts i relatius- a Catalunya entre 1995 i 1998.

Les xifres totals s'han mantingut estables al llarg d'aquests anys, al voltant d'una mitjana de 600 expulsions per any. Per províncies, la de Barcelona acusa un increment progressiu durant tot el període i, a més, és la

que observa, en cadascun dels anys, el nombre més elevat d'expulsions de tot Catalunya. En efecte, Barcelona passa d'expulsar 194 persones, l'any 1995, a expulsar-ne 438 el darrer any observat. Contràriament, la província de Lleida és la que presenta menys expulsions i experimenta un descens continuat al llarg del període: arrenca el 1995 amb 131 expulsats, i acaba amb la xifra irrisòria de 18. Girona i Tarragona es troben, en canvi, en uns nivells intermedis durant els dos primers anys (1995 i 1996), si bé a partir de l'any 1997, la província de Tarragona comença a augmentar el nombre d'expulsats sense, però, arribar mai a recuperar la xifra del primer any (162 persones). Per contra, la de Girona continua disminuint el percentatge d'expulsats, fins a presentar una tercera part menys d'expulsions entre el primer i l'últim any considerats.

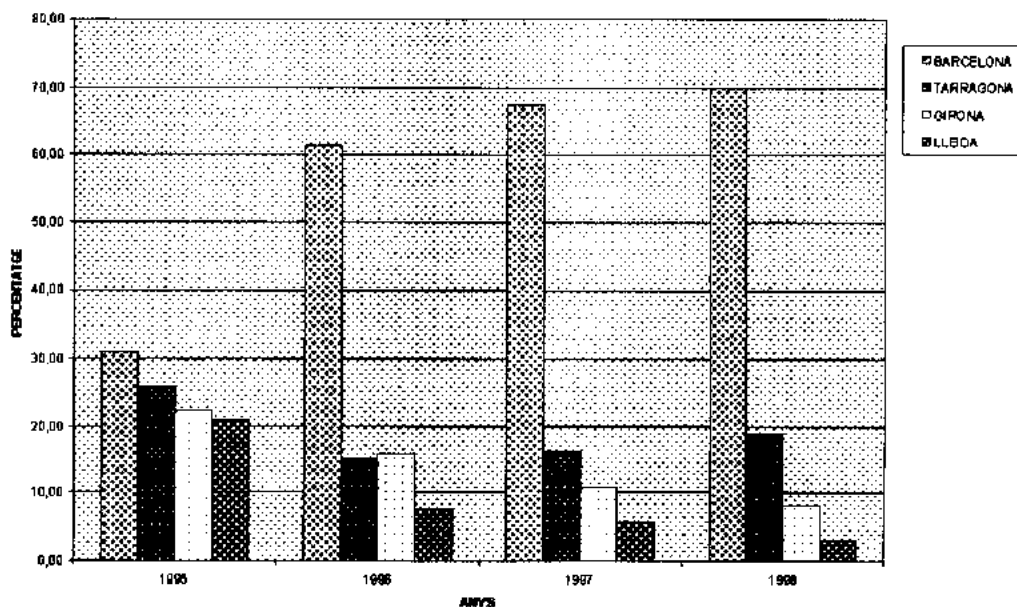
Primerament, és lògic suposar que el nombre més alt d'expulsions es produeixi a la província de Barcelona, perquè alhora és la receptora més important de fluxes d'immigrants, especialment en les comarques del Barcelonès, Baix Llobregat, Maresme, el Vallès Oriental i Occidental, entre d'altres. Segonament, el canvi d'inflexió observat en la província de Tarragona podria obeir a un increment paral·lel d'arribada d'immigrants en aquestes contrades. Tercerament, per concloure, podríem dir que, si bé l'any 1995 les expulsions es distribuïen d'una forma més o menys homogènia entre les quatre províncies, a partir de l'any següent i fins 1988, la província de Barcelona ha anat concentrant bona part de les expulsions, fins arribar al 70% d'aquestes el darrer any estudiat.

**TAULA 1.4 - EXPULSIONS D'ESTRANGERS/ES
A CATALUNYA : 1995 - 1998**

ANYS/ PROVINCIES	1995		1996		1997		1998	
	Nº ABS.	%	Nº ABS.	%	Nº ABS.	%	Nº ABS.	%
BARCELONA	194	30,94	362	61,46	414	67,43	438	69,97
TARRAGONA	162	25,84	90	15,28	99	16,12	119	19,01
GIRONA	140	22,33	93	15,79	66	10,75	51	8,15
LLEIDA	131	20,89	44	7,47	35	5,70	18	2,88
TOTAL	627	100,00	589	100,00	614	100,00	626	100,00

Font : Elaboració pròpia a partir de dades proporcionades per la Comissaria General de Extranjeria y Documentación, Dirección General de Policía i Ministerio del Interior.

GRAFIC 1.4 - EXPULSIONS D'ESTRANGERS/ES A CATALUNYA : 1995 - 1998



1-3 Devolucions d'estrangers/es

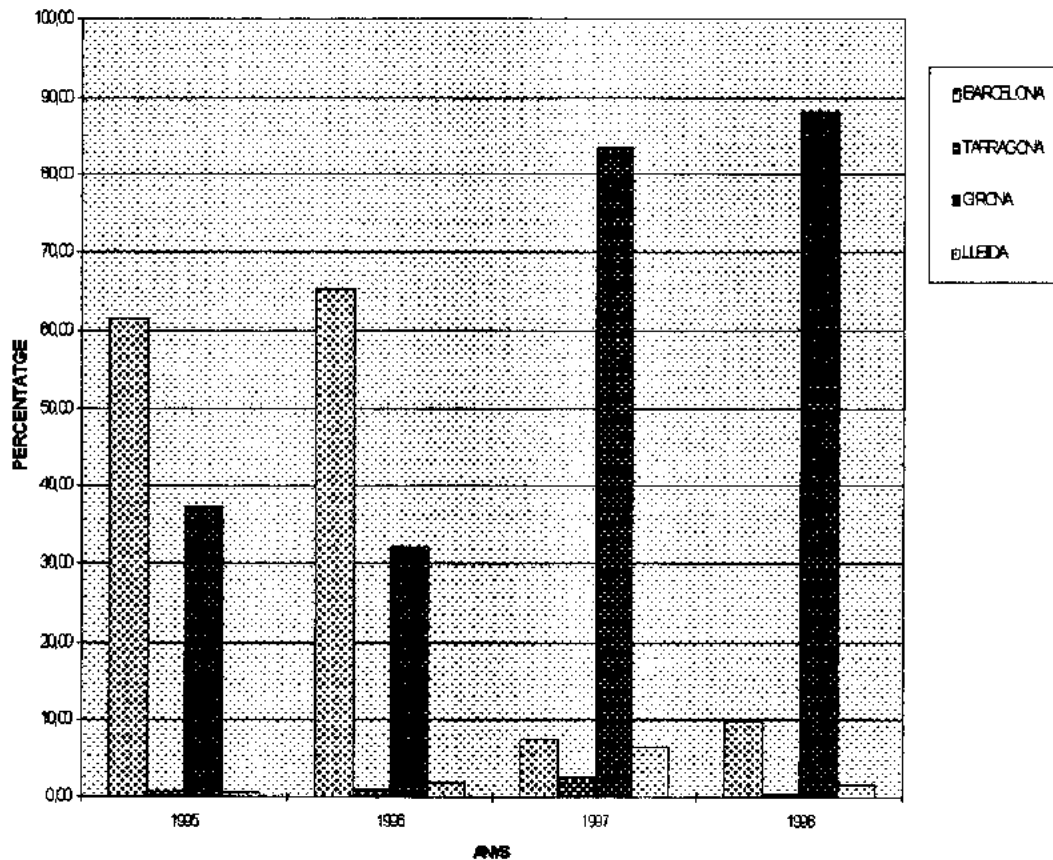
L'últim aspecte a comentar és el de les devolucions, concretament a Catalunya en el període comprès entre 1995 i 1998. Cal precisar que en aquest cas, i a diferència de les dades globals de l'Estat espanyol, contingudes en la Taula 1.1, les que s'exposen a continuació (Taula i Gràfic 1.5) no desglossen l'origen de la devolució. Per tant, farem referència indistintament a les devolucions per entrada il·legal i les referides a a la prohibició d'entrada.

TAULA 1.5 - DEVOLUCIONS D'ESTRANGERS/ES A CATALUNYA : 1995 - 1998

ANYS/ PROVÍNCIES	1995		1996		1997		1998	
	Nº ABS.	%	Nº ABS.	%	Nº ABS.	%	Nº ABS.	%
BARCELONA	551	61,50	518	65,24	14	7,41	24	9,72
TARRAGONA	6	0,67	7	0,88	5	2,65	1	0,40
GIRONA	334	37,28	255	32,12	158	83,60	218	88,26
LLEIDA	5	0,56	14	1,76	12	6,35	4	1,62
TOTAL	896	100,00	794	100,00	189	100,00	247	100,00

Font : Elaboració pròpia a partir de dades proporcionades per la Comissaria General de Extranjeria y Documentación, Dirección General de Policía i Ministerio del Interior.

GRAFIC 15 - DEVOLUCIONS D'ESTRANGERES A CATALUNYA: 1995-1998



S'ha de recordar que la devolució és una sanció que es pot imposar als estrangers/es que, havent estat expulsats, contravinguin la prohibició d'entrada al país, així com aquells que han entrat de forma il.legal al territori espanyol. Tal com indiquen les dades anteriors, les devolucions han disminuït radicalment, situant-se l'any 1998 entre una tercera i una quarta part respecte l'any 1995. És important destacar que el descens més notable es produeix justament entre els anys 1996 i 1997, en què es passa de 794 a 194 devolucions. Suposem que arran de l'entrada en vigor del nou Reglament de 1996, les devolucions per entrada il.legal, que són les més nombroses al conjunt de l'Estat (Taula 1.1), en comparació a les causades per prohibició d'entrada, són les que han disminuït en major mesura, segurament perquè els controls fronterers han estat més contundents.

Pel que fa a la distribució provincial, Barcelona segueix la pauta del total català, ja que la forta davallada de les devolucions també té lloc entre 1996 i 1997: de 518 devolucions passa a 14 de l'any 1996 a 1997, respectivament. Conjuntament amb Barcelona, la província de Girona és la que concentra les xifres més altes de devolucions, però a diferència d'aquella, experimenta un descens més uniforme i sostingut al llarg dels anys estudiats, passant de 334 devolucions l'any 1995 a 218 l'any 1998. Aquest darrer any, reuneix gairebé el 90% del total de les devolucions de tot Catalunya. Seria presumible pensar que l'inflat de les xifres a Girona sigui atribuïble a tots aquells estrangers que són retinguts a la frontera de la Jonquera i retornats al seu país d'origen.

1-4 Internament d'estrangers al Centre de la Verneda

El lleuger increment respecte en les xifres d'internament previ a l'expulsió de les dades de l'any anterior (com pot veure's a les taules), així com algunes variacions respecte del país d'origen (encara que la majoria continua essent algeriana i marroquí, s'incrementen els procedents dels països de l'Est europeu), són qüestions que queden en un segon pla davant de certs elements constants del Centre de la Verneda, que en gran part són comuns a tots els centres d'internament d'Espanya (sis, amb el de Barcelona).

El primer és la província en què el Jutge o l'Audiència ha decretat l'internament, i des de la qual els estrangers són enviats al Centre de Barcelona. És cert que la majoria provenen de les quatre províncies catalanes i de dues d'Aragó, però també arriben persones de Bilbao, Salamanca, Pamplona, Xixó, Sant Sebastià, La Corunya o Melilla (!). La doctrina del TC estableix que el Jutge d'instrucció que autoritzi l'internament ha d'estar constantment al càrrec de les incidències que es puguin produir durant el mateix. ¿Com es pot dur a terme un seguiment eficaç, que podria haver de passar per portar l'estranger a presència del Jutge, amb tals distàncies? Altres aspectes, com l'assistència d'advocat, la relació amb

familiars i amics (que tenen dret a visites), o fins i tot l'arribada de l'historial complet dels interns, es veuen clarament complicats quan no impedit per aquestes distàncies.

Dels 799 interns, l'expulsió de 99 obeeix a tenir causes penals, que precisen de l'autorització judicial per a l'expulsió, i per als 700 restants la resolució és purament administrativa, sense que existeixi cap delictes. En aquest cas el Jutge no entra en l'expulsió sinó merament en l'autorització de l'internament. La primera observació important es troba en la diferència de les xifres: la majoria dels estrangers expulsats no ha comès cap delictes. L'expulsió obeeix exclusivament a una situació administrativa irregular.

Si ens fixem en la xifra d'aquests últims (700), veurem que tan sols van realitzar-se efectivament 389 expulsions, de manera que 211 estrangers van ser deixats en llibertat després de l'internament,, però en una situació d'absoluta precarietat legal.

D'altra banda, si observem les causes dels processaments penals, destaca enormement l'alt nombre de robatoris i furts sobre la resta dels delictes, amb l'excepció única dels realitzats contra la salut pública (drogues).

L'observació de les dades següents, facilitades per la Fiscalia és prou il.lustrativa:

Internaments al Centre de La Verneda durant 1998, amb un total de 799 (673 homes i 126 dones) enfront dels 759 de l'any anterior

ANO 1998	INTERNADOS
Enero	108
Febrero	78
Marzo	109
Abril	49
Mayo	60
Junio	77
Julio	63
Agosto	60
Septiembre	51
Octubre	68
Noviembre	47
Diciembre	29
Total	799

Quant a la nacionalitat, la distribució ha estat la següent:

PAIS	Nº INTERNOS		
		Cuba	4
Argelia	206	Hungría	4
Marruecos	143	Méjico	4
Mali	76	Irak	3
Rumanía	41	Libano	3
Colombia	30	Sudán	3
China	24	Uruguay	3
Ecuador	20	Yugoslavia	2
Polonia	20	Serbia	2
Chile	14	Irán	2
Ucraína	13	Túnez	2
Perú	12	Eslovaquia	2
Palestina	11	Turquia	2
Bosnia	10	Angola	2
Lituania	10	Argentina	2
Brasil	9	Armenia	2
Croacia	8	Bielorusia	1
Rep. Checa	8	Bolivia	1
Senegal	7	Cabo Verde	1
Bulgaria	7	Costa Rica	1
Guinea Ecuat.	7	Emiratos Arabes	1
Albania	6	Eslovenia	1
Bangladesh	6	EEUU	1
Georgia	6	Rep. Centroatric.	1
Guinea Bissau	6	Rusia	1
India	6	Sierra Leona	1
Sri Lanka	6	Somalia	1
Gambia	5	Tanzania	1
Liberia	5		
Pakistán	5		
Rep. Dominicana	5		

Classificació per la província en què es va acordar l'internament:

Barcelona	510
Tarragona	97
Girona	75
Bilbao	52
Lérida	25
Melilla	13
Osca	7
Salamanca	5
Saragossa	4
Pamplona	3
Xixó	3
Sant Sebastià	2
La Corunya	2
Menorca	1
TOTAL	799

L'ordenació en funció de l'existència de causes penals i la consegüent intervenció judicial dóna aquest resultat:

AUTORIZACIONES JUDICIALES	AUTORIZACIONES JUDICIALES	EXPULSIONES EFECTIVAS	EXPULSIONES EFECTIVAS	CENTRO DE INTERNAMIENTO DE LA VERNEDA
De expulsión de extranjeros CON CAUSAS PENALES	De internamiento en el C.I. Verneda	CON CAUSAS PENALES	SIN CAUSAS PENALES	NÚMERO TOTAL DE INTERNOS
99	799	99	389	799

Finalment, l'última de les taules pretén combinar els criteris utilitzats fins ara

Causas registradas	Número Extranjeros	Nacionalidades	Causas	Nº Extranjeros	Delito	Causas
1.219	1.232	No consta Alemania Argelia Argentina Belgica Bosnia Brasil Camerun Chile Colombia Ecuador Francia Gambia	147 15 443 12 6 80 6 14 31 40 7 38 12	139 15 295 12 6 39 6 11 27 37 7 37 10	Homicidio Homicidio frustr. Asesinato Lesiones Armenazas Atentado Agresión sexual Abuso sexual Violación Hurto Robo fuerza Robo violencia Robo y hurto veh.	1 9 1 50 3 28 11 4 2 293 556 376 34

		Guinea	14	10	U.I.V.M.	38
		Guinea Bissau	11	11	Estafa	31
		Hungría	6	6	Aprop. Indebida	12
		Inglaterra	12	12	Daños	30
		Italia	60	52	C/ prop. Industrial	7
		Libano	32	21	Receptación	28
		Marruecos	263	209	C/ Salud pública	465
		Pakistan	13	12	C/ Seg. Tráfico	146
		Palestina	17	11	Falsedad	13
		Perú	45	44	Fals. Doc. Ident.	26
		Polonia	11	8	Fals. Doc. Merc.	15
		Portugal	28	22	Fals. Doc. Oficial	59
		Rep. Dominicana	6	6	Quebrant. Cond.	25
		Rumania	27	25	Resistencia	15
		Senegal	6	6	Ten. Ilíc. Armas	6
		Sudáfrica	6	5	Usurpación	38

2- EDUCACIÓ

En aquest apartat tractarem la participació dels alumnes immigrants en el sistema educatiu català, tenint en compte les variables següents: origen geogràfic, nivell d'educació i sector públic/privat. Especialment, ens centrarem en el Curs acadèmic 1998-1999; tot i així, quan s'escaigui, també inclourem xifres relatives al Curs 1997-1998.

2.1 Origen geogràfic dels alumnes immigrants

Durant el Curs acadèmic 1998-1999, el percentatge d'alumnes estrangers als centres d'ensenyament català és de 1,63%, és a dir, que de cada 100 alumnes, entre 1 i 2 són estrangers. Comparant amb el Curs anterior, aquest percentatge ha disminuït un xic, ja que la proporció d'estrangers era, segons l'Estadística d'Ensenyament de la Generalitat, pràcticament 2 de cada 100 alumnes catalans. Val a dir que el nombre total d'alumnes també ha disminuït entre aquests dos cursos, descens que podria ser atribuïble a la davallada estructural de la natalitat. Emperò, segons les xifres estudiades, el nombre d'estrangers matriculats en centres d'ensenyament catalans, encara ho ha fet en major mesura. No tenim prou dades per interpretar aquest fet, que pot semblar paradoxal, quan al nombre d'immigrants que arriben al nostre país és, cada vegada, més gran.

Segons indica la Taula 2.1 i el seu corresponent gràfic, del conjunt del col·lectiu d'alumnes estrangers (15.860), gairebé la meitat procedeixen del Magrib (45,09%) i una cinquena part són d'origen LlatinoAmericà (21,83%). A continuació es troben els alumnes procedents de l'Europa Comunitària (13,27%), seguits a força distància pels d'Àsia i Oceania (7,01%) i la Resta d'Europa (6,04%). En darrer lloc, i en percentatges més petits, els nadius de la Resta d'Àfrica (4,83%) i d'Amèrica del Nord (1,92%). En definitiva, la gran majoria d'alumnes estrangers (85%) es concentren en països de l'anomenat

"Tercer Món" (Magrib, Resta d'Àfrica, Centre i SudAmèrica) i dels països en "vies de desenvolupament" (alguns d'Àsia i Oceania i de la Resta d'Europa).

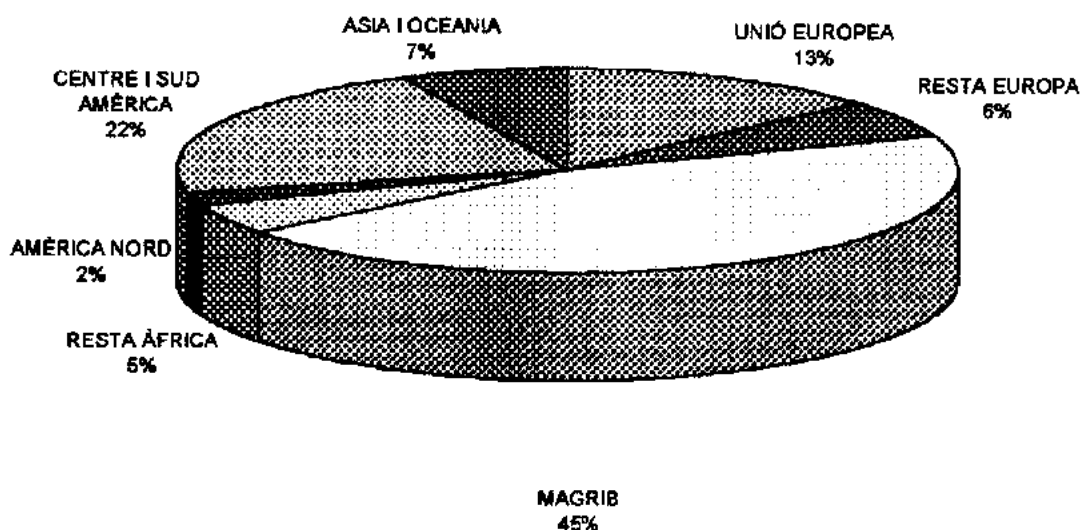
Així els països occidentals (Unió Europea i Amèrica del Nord) representen només el 15% restant, o sia, una petita minoria dins del total d'alumnes estrangers. Aquest fet confirma que als centres d'ensenyament català, el gruix dels alumnes estrangers procedeixen de cultures diferents a l'occidental.

**TAULA 2.1 - ALUMNES ESTRANGERS/ES SEGONS LA ZONA D'ORIGEN
CURS 1998-99**

PROCEDÈNCIA	Nº ABS.	%
UNIÓ EUROPEA	2105	13,27
RESTA EUROPA	958	6,04
MAGRIB	7151	45,09
RESTA ÀFRICA	766	4,83
AMÈRICA NORD	305	1,92
CENTRE Y SUD AMERICA	3463	21,83
ÀSIA I OCEANIA	1112	7,01
TOTAL ESTRANGERS/ES	15860	100,00

Font: Elaboració pròpia a partir de dades proporcionades per la Subdirecció General d'Estudis i Organització de la Conselleria d'Ensenyament, Generalitat de Catalunya, abril 1999.

**GRÀFIC 2.1 - ALUMNES ESTRANGERS SEGONS LA ZONA D'ORIGEN -
CURS 1998-99**



2.2 Distribució dels alumnes immigrants per nivells d'educació

Cal precisar, que en aquest apartat no contemplarem els alumnes procedents del països occidentals, per la qual cosa els que vénen de la Unió Europea i els d'Amèrica del Nord no hi estaran inclosos. En la Taula i Gràfic següent (2.2), s'observa que l'educació primària del Curs 1998-1999 s'enduu, pràcticament, la meitat dels alumnes estrangers considerats (45,59%), seguida de l'Ensenyament secundari obligatori (ESO), de preceptiu seguiment fins als 16 anys (30,27%), i per l'educació infantil (15,03%). Aquests percentatges coincideixen bastant amb els respectius de la població total d'alumnes a Catalunya. És important tenir en compte, però, que en el cas de l'Educació infantil no s'han inclòs les dades de les Llars infantils, que són les que acullen a nens i nenes entre 0 i 3 anys. Aquest fet no ens hauria

de sorprendre, car la manca d'escoles bressol a Catalunya i, en general, a l'Estat espanyol és un dels principals dèficits de què adoleix el nostre sistema educatiu. Per tant, no és estrany que no es disposin de dades a l'efecte, greu mancança que hauria de ser corregida urgentment per les autoritats competents en la matèria.

Un cop finalitzada l'escolarització obligatòria, els alumnes poden seguir, voluntàriament, diferents opcions dins de l'ensenyament secundari: diversos tipus de Batxillerat, els cicles formatius de grau mig i superior, la Formació Professional (FP) i el BUP i COU, que formen part del model educatiu anterior a la LOGSE. És, justament en aquest ensenyament secundari on es perceben les diferències més substancials entre el conjunt total d'alumnes i els immigrants. D'aquesta manera, el percentatge d'alumnes immigrants que continua estudiant, ja sigui Batxillerat, BUP i COU o qualsevol cicle formatiu sempre és la meitat o una mica menys del percentatge d'alumnes totals en els mateixos nivells. A tall d'exemple, si la proporció total d'alumnes del nivell de Batxillerat és de 7,52%, la dels alumnes immigrants és de 3,07% i així successivament en la resta de nivells.

Si comparem les dades anteriors del Curs 1998-1999 amb les respectives del Curs 1997-1998, la dada més interessant, com s'infereix de la font estudiada, és que en els nivells de Batxillerat i dels cicles formatius de grau mig i superior, el nombre d'alumnes estrangers ha augmentat. Per exemple, en el nivell de Batxillerat, els alumnes estrangers s'han més que triplicat, passant de 111 el primer curs a 413 durant el curs actual. Això vol dir que en el curs d'enguany ha existit un major interès per part dels alumnes immigrants a l'hora de continuar estudiant més enllà de l'Ensenyament obligatori. Hauriem de matisar, però, aquesta apreciació, perquè és lògic que siguin aquests els nivells acadèmics que augmentin el nombre d'efectius i no els de BUP i COU o FP, ja que aquests es troben en extinció a causa de la implantació de la Reforma Educativa (LOGSE). Per acabar, tan sols afegir que els immigrants segueixen la mateixa pauta que el conjunt d'estudiants del país, que també veuen augmentats els seus efectius en aquests nivells comentats.

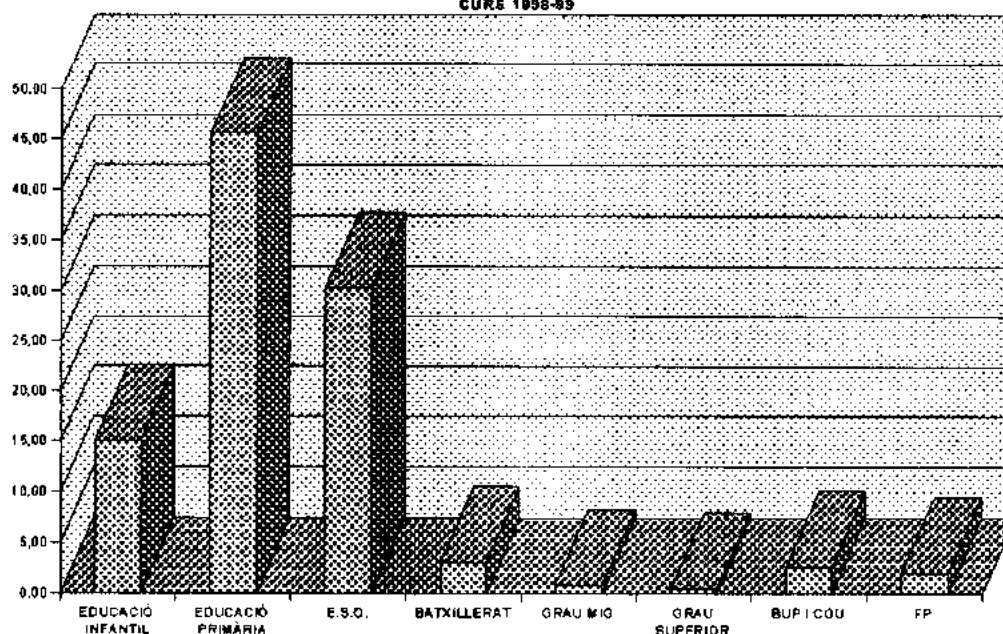
TAULA 2.2 - ALUMNES ESTRANGERS/ES SEGONS EL NIVELL D'EDUCACIÓ : CURS 1998-99

NIVELLS	Nº ABS.	%	% D'ALUMNES ESTRANGERS/ES SOBRE EL TOTAL D'ALUMNES DEL NIVELL
EDUCACIÓ INFANTIL	2022	15,03	1,2
EDUCACIÓ PRIMÀRIA	6132	45,59	1,7
E.S.O.	4071	30,27	1,6
BATXILLERAT	413	3,07	0,5
C.F. GRAU MIG	115	0,86	0,7
C.F. GRAU SUPERIOR	71	0,53	0,4
BUF I COU	356	2,65	0,6
FP	270	2,01	0,5
TOTAL	13450	100	1,3

Font: Elaboració pròpia a partir de dades proporcionades per la Subdirecció General d'Estudis i Organització de la Conselleria d'Ensenyament, Generalitat de Catalunya, abril 1999.

Nota: A l'educació infantil no s'han inclòs les dades de les llars infantils.

GRÀFIC 2.2 - ALUMNES ESTRANGERS/ES SEGONS EL NIVELL D'EDUCACIÓ -
CURS 1998-99



2.3 Alumnes immigrants i ensenyament públic i privat segons procedència geogràfica

En aquest apartat presentem les Taules 2.3, 2.4 i 2.5, amb els seus corresponents Gràfics, en les quals analitzem, primerament, la distribució dels alumnes estrangers entre el sector públic i privat i, segonament, la correlació existent entre aquesta distribució i la procedència geogràfica.

Tal com indica la Taula 2.3 i els quatre Gràfics corresponents, la immensa majoria d'alumnes estrangers (80%), exclosos els dels països occidentals, estan matriculats en l'ensenyament públic a Catalunya, tant en els cursos 1997-1998 com en el curs d'enguany. A més a més, aquest grup d'alumnes estrangers significa, en ambdós cursos acadèmics, aproximadament el 2% de tots els alumnes de Catalunya inscrits en el sector públic. Però, si tinguéssim en compte els alumnes procedents dels països occidentals, aquest percentatge augmentaria lleugerament en dues o tres dècimes, puix que, tal com veurem més endavant, aquest grup d'alumnes tendeix a matricular-se en el sector privat, sobretot, en el curs 1997-1998.

Pei que fa a l'ensenyament privat, cal destacar que aquest concentra, com a mitjana dels dos cursos acadèmics considerats, un 15% del global d'alumnes estrangers contemplats en aquesta Taula; percentatge gens negligible i que ens fa pensar que la majoria d'aquests centres privats deuen ser concertats, per tal com, bona part d'aquests alumnes procedeixen de famílies amb pocs recursos. En aquest sentit, però, farien falta dades concretes sobre el tipus de centres al qual les dades estudiades s'estan referint. Només així, seria possible ratificar la afirmació anterior que hem plantejat sobre les escoles concertades. També s'hauria de tenir molt present en un previsible estudi aprofundit sobre aquesta qüestió, com s'està desenvolupant a Catalunya el compliment de la normativa sobre quotes d'inscripció d'alumnes immigrants en els centres concertats.

Segons dades de la mateixa font consultada, que no queden reflectides en les Taules, però que convé comentar, la distribució comarcal d'alumnes estrangers de totes les nacionalitats en el sector privat – segurament centres concertats – no sembla seguir unes pautes homogènies en tot el territori. Així, en el curs acadèmic actual entre comarques que tenen un percentatge d'estrangers similars, com el Bages i l'Osona, es constaten unes diferències molt substancials: la primera comarca solament acull 41 alumnes estrangers, mentre que la d'Osona n'acull 214. Cal precisar, que es tracta de xifres que engloben tots els nivells educatius.

D'altra banda, també sorprèn que en la comarca del Maresme solament 101 alumnes estrangers estiguin matriculats en centres d'ensenyament privat, quan és una de les comarques amb major concentració de població immigrant de Catalunya. A part de suposar, el nombre d'alumnes estrangers matriculats en centres privats un ínfim percentatge (0,61 %) del total d'alumnes existents en tots els nivells educatius de l'ensenyament privat (395.859), sembla que hi ha comarques, com per exemple la d'Osona, on la sensibilitat dels centres privats envers els col·lectius immigrants és més gran. En aquest sentit, no cal oblidar que en la ciutat de Manlleu s'ha posat en funcionament una experiència novetosa que

consisteix en una repartició equitativa dels alumnes extracomunitaris, fonamentalment magribins, que són la immensa majoria, entre els centres privats. L'extensió d'acords locals d'aquestes característiques a d'altres comarques amb una presència significativa d'aquests col·lectius, contribuirà de ben segur a reforçar la matriculació d'aquests alumnes al sector privat, bona part del qual, és subvencionat per l'Administració.

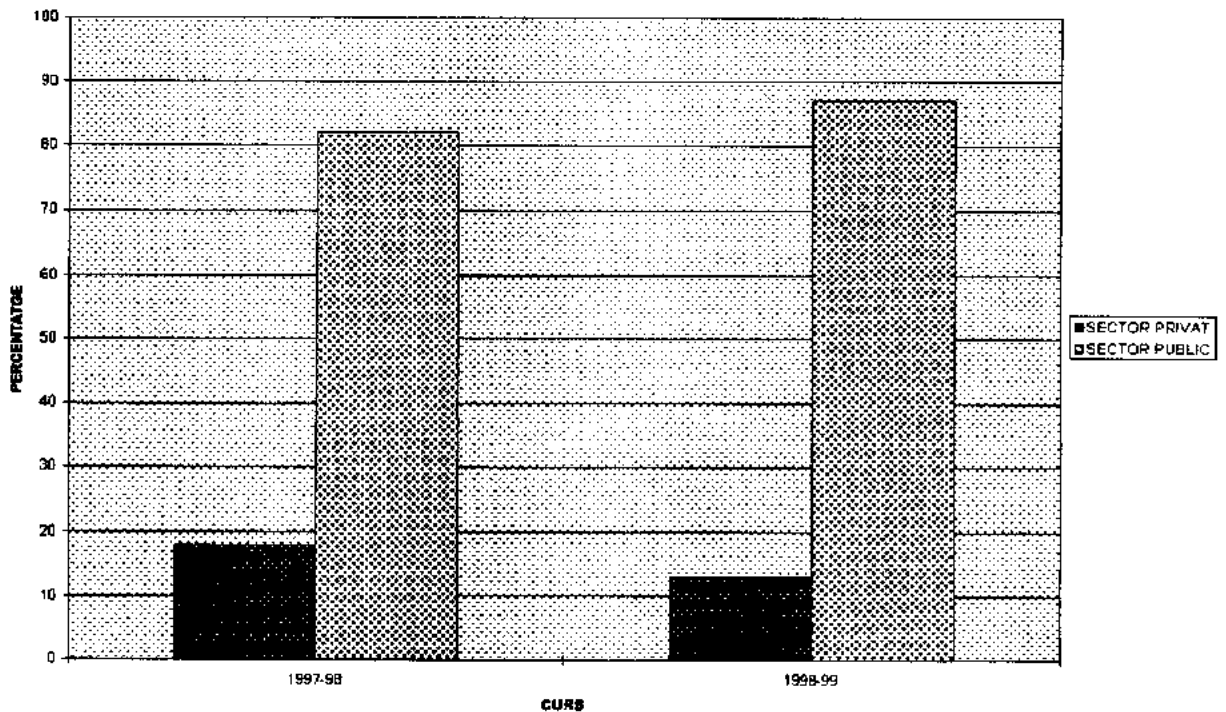
Hem esmentat que els alumnes estrangers adscrits al sector privat, durant el Curs 1997-1998, només representen el 0,6% del total d'alumnes del sector a Catalunya. Tanmateix, si hi afegíssim els alumnes originaris dels països occidentals, aquest percentatge augmentaria fins a l'1,15%, fet que indica una clara preferència en aquest curs dels alumnes occidentals per les escoles privades. Hem de suposar que es tracta d'alumnes amb un major nivell adquisitiu que el de la resta d'alumnes estrangers, que són, per cert, majoritaris. Pel que fa al curs 1998-1999, el 0,6% decreix fins al 0,4%. Això no estranya, ja que, com ja hem assenyalat amb anterioritat, entre aquests dos cursos observats, es produeix una davallada del total d'alumnes matriculats, tant al sector privat com al públic. Si considerem la globalitat d'alumnes estrangers (inclosos els occidentals), aquest 0,4% només augmenta fins a 0,5%, és a dir, solament una dècima, a diferència del curs anterior, en què aquest percentatge s'havia multiplicat per dos. Aquesta diferència es deu al fet que durant el curs 1998-1999, els alumnes estrangers occidentals augmenten la seva participació en el sector públic, si bé disminueix –en comparació al curs anterior– la seva presència en el privat (Taules 2.4 i 2.5).

**TAULA 2.3 - ALUMNES ESTRANGERS/ES SEGONS SECTOR PUBLIC/PRIVAT
CURSOS 1997-98-99**

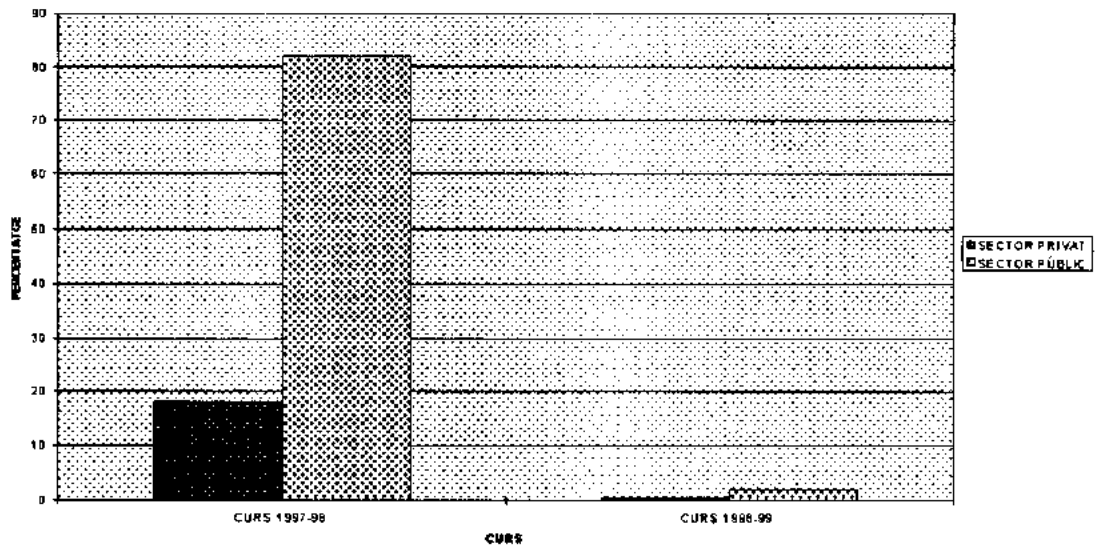
	1997-98	%	% ALUMNES ESTRANGERS/ES SOBRE EL TOTAL D'ALUMNES	1998-99	%	% ALUMNES ESTRANGERS/ES SOBRE EL TOTAL D'ALUMNES
SECTOR PRIVAT	2879	18	0,6	1759	13	0,4
SECTOR PUBLIC	13074	82	2,1	11691	87	2
TOTAL	15953	100	1,5	13450	100	1,3

Font: Elaboració pròpia a partir de dades proporcionades per la Subdirecció General d'Estudis i Organització de la Conselleria d'Ensenyament, Generalitat de Catalunya, abril 1999.

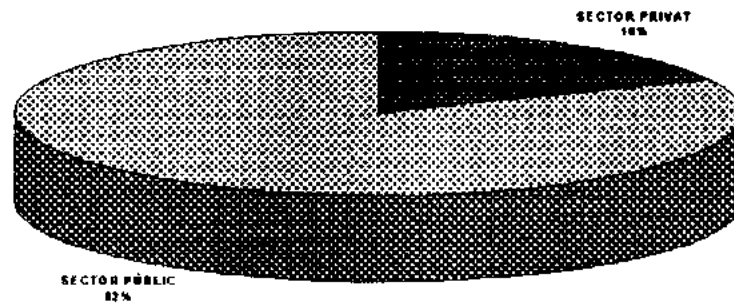
GRÀFIC 2.3A - PERCENTATGE D'ALUMNES ESTRANGERS/ES SEGONS SECTOR PUBLIC/PRIVAT



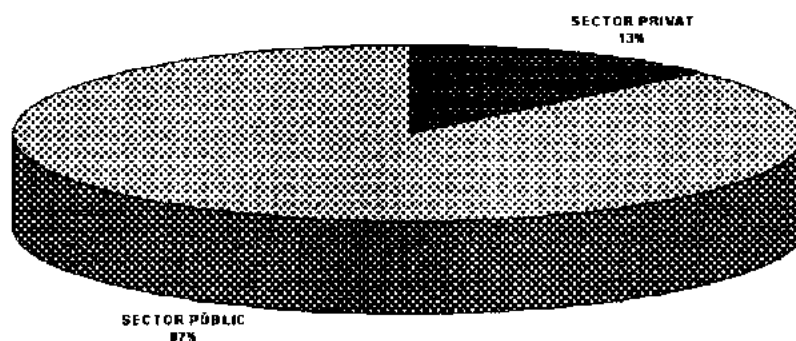
GRÀFIC 2.3B - PERCENTATGE D'ALUMNES ESTRANGERS/ES SOBRE EL TOTAL D'ALUMNES DEL SECTOR PRIVAT/PUBLIC



GRÀFIC 2.3C - ALUMNES ESTRANGERS/ES SEGONS SECTOR PÚBLIC/PRIVAT CURS 1997-98



GRÀFIC 2.30 - ALUMNES ESTRANGERES SEGONS SECTOR PÚBLIC/PRIVAT
CURS 1998-99



Les Taules 2.4 i 2.5 següents ratifiquen tot el que s'ha dit fins ara, car es pot constatar, en primer lloc, que tant en el curs 1997-1998 com en el 1998-1999, els alumnes estrangers no occidentals estan majoritàriament matriculats en centres públics. En segon lloc, que a diferència d'aquest grup d'alumnes, durant el curs 1997-1998, els procedents de la Unió Europea i de Nord Amèrica estan, en gran part, inscrits en el sector privat (54% i 60% respectivament). En tercer lloc, els alumnes procedents d'aquestes dues zones geogràfiques veuen, en el curs 1998-1999, gairebé duplicada la seva presència en el sector públic i, conseqüentment, disminueixen la seva participació en el privat (20,7% i 32,1%, respectivament). Especialment, en els nivells educatius d'ensenyament infantil i primari. A tall d'exemple, els alumnes originaris de la Unió Europea matriculats en l'educació infantil, durant el curs 1997-1998, eren 451; en el curs actual aquests han passat a ser 53. Certament, com indiquen les Taules, això s'esdevé en totes les procedències geogràfiques, si bé amb molta més intensitat en la Unió Europea i en l'Amèrica del Nord.

**TAULA 2.4 - DISTRIBUCIÓ D'ALUMNES ESTRANGERS/ES SEGONS
SECTOR PÚBLIC/PRIVAT I PROCEDÈNCIA
CURS 1997-98**

	SECTOR PÚBLIC	SECTOR PRIVAT
RESTA EUROPA	54,6	45,3
MAGRIB	93,7	6,2
RESTA ÀFRICA	89,5	10,4
CENTRE I SUDAMÈRICA	74	26
ÀSIA I OCEANIA	62,2	37,7
UNIÓ EUROPEA	46	54
AMÈRICA NORD	40	60

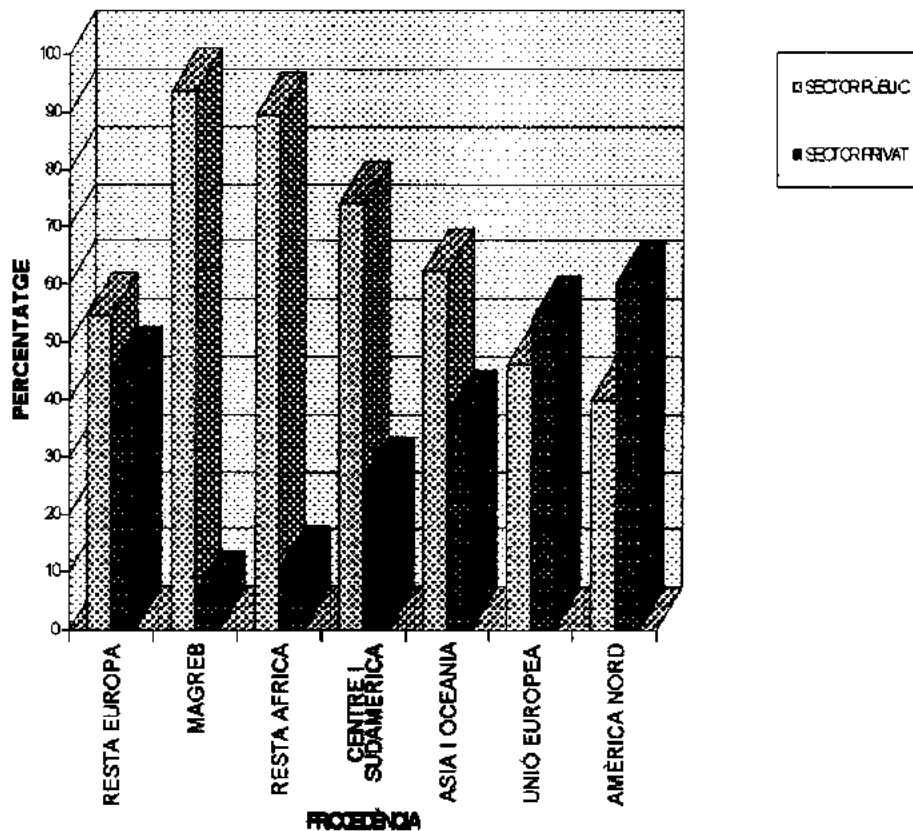
Font: Elaboració pròpia a partir de dades proporcionades per la Subdirecció General d'Estudis i Organització de la Conselleria d'Ensenyament, Generalitat de Catalunya, abril 1999.

**TAULA 2.5 - DISTRIBUCIÓ D'ALUMNES ESTRANGERS/ES SEGONS
SECTOR PÚBLIC/PRIVAT I PROCEDÈNCIA
CURS 1998-99**

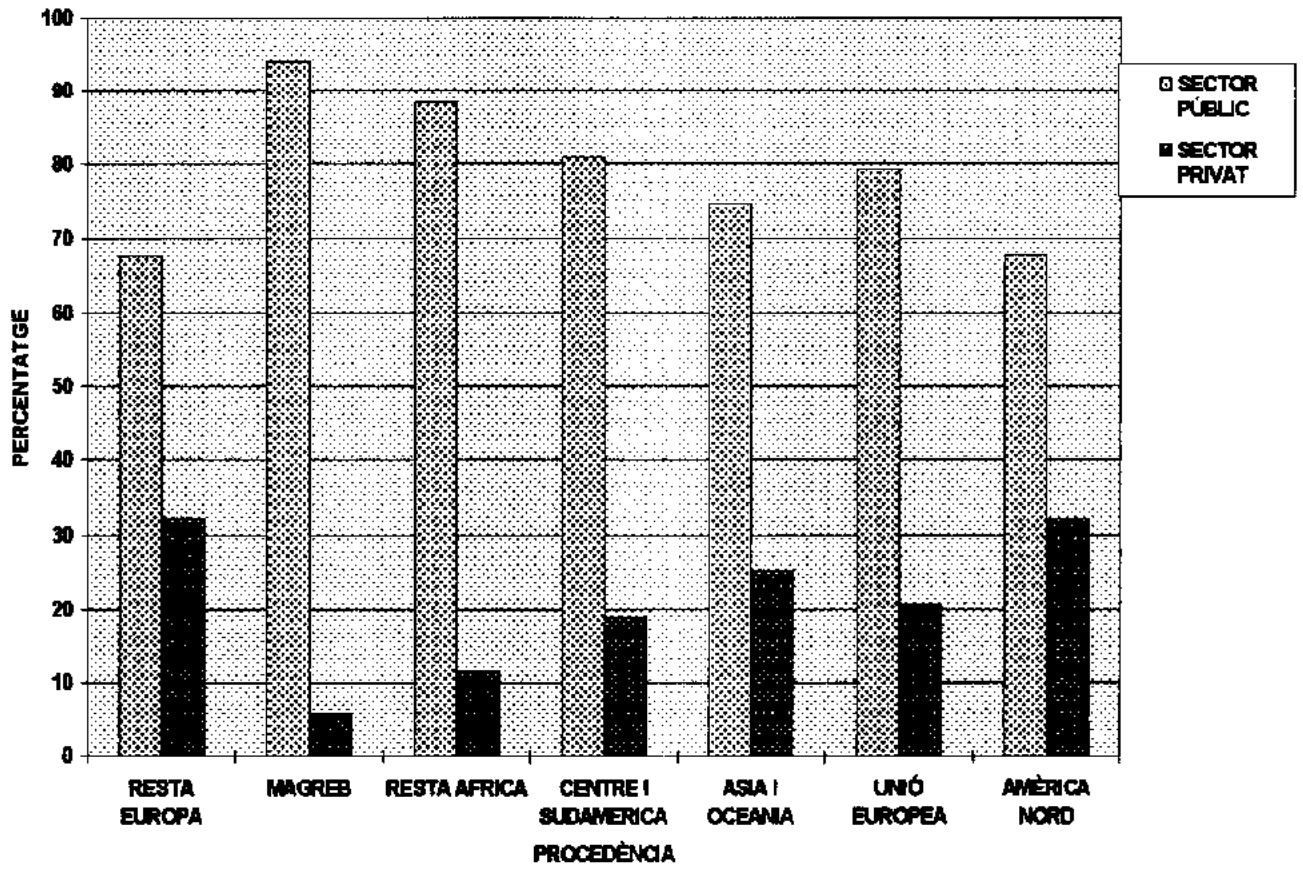
	SECTOR PÚBLIC	SECTOR PRIVAT
RESTA EUROPA	67,7	32,2
MAGRIB	94,1	5,8
RESTA ÀFRICA	88,3	11,6
CENTRE I SUDAMÈRICA	80,9	19
ÀSIA I OCEANIA	74,6	25,3
UNIÓ EUROPEA	79,2	20,7
AMÈRICA NORD	67,8	32,1

Font: Elaboració pròpia a partir de dades proporcionades per la Subdirecció General d'Estudis i Organització de la Conselleria d'Ensenyament, Generalitat de Catalunya, abril 1999.

**GRÀFC 24 - DISTRIBUCIÓ D'ALUMNES ESTRANGERS SEGONS SECTOR PÚBLIC I PRIVAT I PROCEDÈNCIA
CURS 1997-98**



GRÀFIC 2.5 - DISTRIBUCIÓ D'ALUMNES ESTRANGERS/ES SEGONS SECTOR PÚBLIC/PRIVAT I PROCEDÈNCIA
CURS 1988-89



3- SANITAT

Les dades referents a l'atenció sanitària que han rebut persones estrangeres a Catalunya durant l'any 1998 ens les ha proporcionat el Departament de Sanitat i Seguretat Social de la Generalitat de Catalunya. Dissortadament, sols se'ns han facilitat dades sobre la cobertura sanitària que han rebut dos grups concrets d'immigrants, que representen aproximadament, només el 7,5% del total d'immigrants residents a Catalunya (al voltant d'unes 150.000 persones).

Concretament, es tracta, per un costat, d'aquelles persones immigrants que es troben en situació irregular i, de l'altre, d'aquelles que, tenint permís de residència, es troben en situació d'atur. En ambdós casos, i davant de la manca de dades disponibles, ignorem la part proporcional que representen aquests immigrants dins del conjunt d'irregulars o, dins dels que, malgrat disposar de la residència, estan en situació d'atur, respectivament. Tot i així, en els dos supòsits, el Servei Català de la Salut, ha assumit les despeses de la cobertura sanitària, mitjançant autorització expressa, perquè no disposaven dels recursos necessaris.

Altrament, obviarem l'atenció sanitària que han rebut els col·lectius d'estrangers acollits a Catalunya per un breu període temporal, i els estrangers que van venir expressament a Catalunya a rebre un tractament que en el seu país d'origen no podien obtenir. No els englobem al nostre breu estudi, car no resideixen al nostre país i les dades a l'abast són molt escadusseres. En efecte, no hi ha un desglossament sistemàtic per nacionalitats i, clarament, no són prou representatives, per no dir gens, de la situació sanitària de què gaudeix el gruix més important del col·lectiu d'immigrants.

3.1 Actes assistencials dispensats pel Servei Català de la Salut a immigrants

En la Taula 3.1, s'observa com d'un total de 11.266 actes assistencials realitzats a persones immigrants pel Servei Català de la Salut, un 80 % dels quals ho han estat en concepte d'atenció primària. L'atenció hospitalària ni tan sols arriba al 20%.

TAULA 3.1- NOMBRE D'ACTES ASSISTENCIALS A IMMIGRANTS : 1998

COBERTURA SANITÀRIA	Nº ACTES ASSISTENCIALS	%
ATENCIÓ HOSPITALÀRIA	2,202	19,54%
ATENCIÓ PRIMÀRIA	9064	80,45%
TOTAL	11,266	100%

Font : Elaboració pròpia a partir de les dades relatives a assistència sanitària a immigrants, Departament de Sanitat i Seguretat Social (Generalitat de Catalunya).

De totes maneres, disposem de dades desglossades solament pel que fa a l'atenció hospitalària, i l'atenció primària en general. En la Taula 3.2 hem procedit a indicar els actes assistencials referents al conjunt de l'atenció primària. En primer lloc, hi figura l'assistència primària general que representa un 10 % dels actes, mentre que el 90 % restant corresponen a l'atenció primària específica com el seguiment pediàtric realitzat especialment a les Àrees Bàsiques de Salut del Raval (Nord i Sud) i del Gòtic de la ciutat de Barcelona, el tractament de malalties tropicals a l'Hospital de Mataró, i el seguiment de la tuberculosi del Centre d'Atenció Primària de Drassanes.

TAULA Nº 3.2 – DISTRIBUCIÓ DELS ACTES ASSISTENCIALS EN L'ATENCIÓ PRIMÀRIA : 1998

ATENCIÓ PRIMÀRIA	Nº ACTES ASSISTENCIALS	%
ASSISTÈNCIA EN GENERAL	909	10,02
SEGUIMENT PEDIÀTRIC	87	0,95
MALALTIES TROPICALS MATARÓ	883	9,74
A.B.S RAVAL NORD	1810	19,96
A.B.S RAVAL SUD	3240	35,74
A.B.S ZONA GÒTIC	1591	17,55
SEGUIMENT DE TUBERCULOSI DEL C.A.P DRASSANES	544	6
TOTAL	9064	100

Font : Elaboració pròpia a partir de les dades relatives a assistència sanitària a immigrants,

Departament de Sanitat i Seguretat Social (Generalitat de Catalunya).

3.2 Actes assistencials a immigrants majors de 18 anys

Caldria posar de relleu que no hi han dades disponibles sobre els actes assistencials oferts a immigrants menors de 18 anys. Tanmateix, sí que hem obtingut xifres del nombre de persones ateses d'aquesta franja d'edat, desglossades en diferents variables, que més endavant ja comentarem.

Segons la Taula 3.3, la gran majoria dels immigrants majors de 18 anys realitzen actes assistencials de tipus hospitalari (72,7%). Entre aquests, les urgències ocupen la primera posició (63%), mentre els ingressos només

representen una cinquena part del total. La resta d'actes assistencials hospitalaris engloba diferents conceptes, com són les sessions de diàlisi, els seguiments i controls d'embaràs i les visites a consultes externes (20, 4%). Contràriament, l'atenció primària representa un percentatge molt menor, perquè només és referida a l'assistència en general (27,3%). Evidentment, com ho palesa la Taula 3.2, l'atenció primària, un cop sumada l'assistència general i l'específica (de la qual no tenim dades concretes), aquesta significa un 80% dels actes assistencials. I, per tant, cal tenir en compte aquesta petita distorsió, en interpretar la Taula 3.3, ja que, altrament, ens conduiria a engany.

TAULA N° 3.3 – ACTES ASSISTENCIALS A IMMIGRANTS MAJORS DE 18 ANYS : 1998

ACTES ASSISTENCIALS MAJORS DE 18 ANYS		%
HOSPITALARIS :	2007	72,7
URGÈNCIES	1265 (63%)	
INGRESSOS	333 (16,6%)	
ALTRES	409 (20,4%)	
ATENCIÓ PRIMÀRIA (Assistència en general)	755	27,3
TOTAL	2762	100

Font : Elaboració pròpia a partir de les dades relatives a assistència sanitària a immigrants,

Departament de Sanitat i Seguretat Social (Generalitat de Catalunya).

Pel que fa als tipus de patologies presentades en actes assistencials hospitalaris, només hi ha dades sobre les urgències i ingressos, puix que de la resta no tenim constància dels motius. En el cas de les urgències, la patologia més significativa són les traumatologies, les quals, juntament amb els problemes gastrointestinals, suposen gairebé la meitat del total (43%). Les altres patologies representen percentatges molt menors i similars entre

si, que no arriben en cap cas al 10%, com per exemple, les intoxicacions, els problemes respiratoris o les infeccions, entre d'altres (Taula 3.4).

Quant als ingressos, els parts constitueixen, quasi la meitat d'aquests (42%); en segon terme, els problemes traumatològics representen la segona causa d'ingrés (14%), però amb molt menor mesura si ho comparem amb les urgències. Els problemes gastrointestinals disminueixen la seva proporció, en relació amb el que signifiquen dintre de les urgències. Seria interessant, de cara a properes anàlisi, poder comparar el conjunt d'aquestes dades amb les patologies que presenten la resta de ciutadans.

TAULA N° 3.4 - DISTRIBUCIÓ DELS ACTES ASSISTENCIALS HOSPITALARIS (URGÈNCIES, INGRESSOS) A IMMIGRANTS MAJORS DE 18 ANYS PER PATOLOGIES : 1998

PATOLOGIES	INGRESSOS		URGÈNCIES	
	N° ABS.	%	N° ABS.	%
PARTS	143	42	-	-
TRAUMATOLOGIA	48	14	392	31
GASTROINTESTINALS	24	7	152	12
NEUROLÒGICS	21	6	63	5
P. INFECCIOSES	21	6	51	4
RESPIRATORIES	27	8	51	4
GINECOLOGIA	17	5	51	4
RENALS	10	3	25	2
CIRURGIA GENERAL	7	2	38	3
INTOXICACIONS	-	-	88	7
OFTALMOLOGIA	-	-	51	4
CARDIOLOGIA	-	-	25	2
PSIQUIATRIA	-	-	63	5
PATOLOGIA OSTEOARTICULAR	-	-	63	5
ORL	-	-	88	7
ALTRES	17	5	63	5
TOTALS	333	98	1265	100

Font : Elaboració pròpia a partir de les dades relatives a circumstàncies sanitàries a immigrants proporcionades pel Departament de Sanitat i Seguretat Social (Generalitat de Catalunya).

3.3 Immigrants atesos pel Servei Català de la Salut

Fins ara, ens hem estat referint a actes assistencials oferts a persones immigrants, sense distingir el nombre d'actes concrets realitzats per persona. Per tant, no podem conèixer quantes persones exactes havien estat ateses en aquests actes assistencials, ja que, òbviament, una persona ha pogut rebre al llarg de l'any 1998 diferents actes assistencials. Ara, però, treballarem sobre l'univers poblacional concret al qual es refereixen els actes assistencials suara esmentats. Amb tot, ha estat molt difícil, tenint en compte les dades que se'ns han proporcionat, fer la distinció entre persones i actes assistencials. En conseqüència, caldria un estudi molt més aprofundit sobre ambdues variables, si es pretén avançar en la investigació sobre l'estat de salut dels immigrants a Catalunya.

Tal com indica la Taula 3.5, en total, el nombre d'individus que compona l'univers poblacional és de 1985 persones, les quals han estat autoritzades directament pel Servei Català de la Salut. Aquesta Taula recull la distribució dels immigrants tenint en compte el sexe i l'edat. En concret, la diferenciació pel que fa a l'edat s'estableix en els 18 anys. Així, de les 1985 persones, un 82 % (1636) són majors de 18 anys, i la resta correspon als menors en una proporció que no arriba ni al 20% (349). Segons la font estudiada, els grups més nombrosos són els compresos entre els 19 i els 29 anys. Per sexes, entre els menors de 18 anys, les dones predominen lleugerament sobre els homes, cosa que s'inverteix també tímidament entre els sol.licitants adults o majors d'edat.

3.4 Immigrants atesos pel Servei Català de la Salut: Menors de 18 anys

En aquest apartat, estudiarem l'atenció sanitària rebuda pels immigrants menors de 18 anys tenint en compte les variables següents: el tipus d'acte assistencial, les patologies i la nacionalitat. En efecte, tal com ho indica la font estudiada, els menors quan així ho sol·liciten, se'ls facilita l'atenció sanitària de forma continuada en virtut de la Convenció de l'ONU sobre els Drets del nen ratificada per l'Estat espanyol l'any 1989. Durant l'any 1998, el grup d'edat comprès entre els 0 i els 7 anys va concentrar més de la meitat de l'atenció sanitària dispensada als immigrants menors de 18 anys.

La primera variable, el tipus d'actes assistencials, reflecteix un equilibri entre els hospitalaris i els de l'atenció primària (assistència general) (Taula 3.8). Tot i que, tal com s'ha dit en diverses ocasions, no hi ha contemplada la globalitat de l'atenció primària i, per tant, les dades no recullen prou adequadament la realitat. Malgrat que la cobertura sanitària en concepte d'atenció primària de salut no és homogènia en tot el territori català, a causa de la coexistència de la xarxa reformada i la no reformada, aquest fet no distorsiona l'atenció dispensada als 154 menors, perquè tots ells van rebre cobertura pediàtrica. A més a més, cal no oblidar que estem a les portes de la total implantació de la xarxa d'assistència primària reformada, ja que el termini finalitza l'any 2002. En l'actualitat, la xarxa reformada està implantada entre el 75% i el 80% del territori català, per bé que paradoxalment és en la regió sanitària de Barcelona ciutat la que presenta més dèficits en aquest sentit, i per tant, més problemes. En tot cas, com esmenta la font consultada, les sol·licituds referides a l'atenció primària han procedit dels serveis socials de l'Ajuntament, o dels Equips d'Atenció Primària de les Àrees Bàsiques de Salut.

D'altra banda, la major part dels immigrants menors de 18 anys van rebre atenció hospitalària en concepte d'urgències (51,7%); els ingressos solament van significar al voltant del 20% al igual que la resta, de la qual no tenim dades pormenoritzades. La font consultada especifica que les sol·licituds referides als hospitals tendeixen a ser promogudes per les treballadores socials dels mateixos hospitals, i en la major part dels casos corresponen a assistències al servei d'urgències.

TAULA N° 3.5 - IMMIGRANTS ATEOS PEL SERVEI CATALÀ DE LA SALUT (ATENCIÓ HOSPITALÀRIA I ASSISTÈNCIA PRIMÀRIA EN GENERAL) : 1998

EDAT	HOMES	DONES	TOTALS
MENORS DE 18 ANYS	161	188	349 (17,58%)
MAJORS DE 18 ANYS	917	719	1636 (82,41%)
TOTALS	1078 (54,30%)	907 (45,69%)	1985

Font : Elaboració pròpia a partir de les dades relatives a l'assistència sanitària a immigrants, Departament de Sanitat i Seguretat Social (Generalitat de Catalunya).

Com es pot observar en la Taula 3.6, els immigrants majors de 18 anys han estat preferentment atesos en hospitals, la qual cosa ja s'havia posat en evidència en la Taula 3.3, per bé que en aquesta s'anàlitzaven actes assistencials, i no pas persones. De totes maneres, els resultats són similars en ambdues Taules. Ara bé, si comparem les dues Taules, es pot deduir que 219 persones han realitzat 755 actes assistencials, en concepte d'atenció primària en general. Per contra, 1417 persones han estat tractades en hospitals on han realitzat 2007 actes assistencials. Això ens indica que els immigrants tendeixen a utilitzar molt més l'atenció primària, que no pas l'assistència hospitalària. A tall d'hipòtesi, mentre no disposem d'altres xifres, es podria plantejar que els immigrants estan reproduint les mateixes pautes de comportament sanitari que la resta de ciutadans i ciutadanes de Catalunya. Aquestes pautes revelen una evident preferència per la medicina preventiva.

TAULA 3.6 – IMMIGRANTS MAJORS DE 18 ANYS ATEOS EN ACTES ASSISTENCIALS : 1998

ACTES ASSISTENCIALS	MAJORS DE 18 ANYS	%
HOSPITALARIS	1417	86,6
ATENCIÓ PRIMÀRIA (Assistència en general)	219	13,4
TOTAL	1636	100

Font : Elaboració pròpia a partir de les dades relatives a l'assistència sanitària a immigrants, Departament de Sanitat i Seguretat Social (Generalitat de Catalunya).

En relació als 1417 immigrants majors d'edat que han rebut assistència hospitalària, tenim dades que ens indiquen de quins hospitals es tracta (Taula 3.7). Així, la majoria han estat atesos en Hospitals de l'entorn metropolità, essent l'Hospital Clínic de Barcelona, el de Bellvitge i el de l'Hospitalet del Llobregat els majors receptors. Aquest fet es reforça quan observem l'apartat de la Taula corresponent a d'"Altres" Hospitals, el qual també engloba centres sanitaris d'aquest entorn, com l'Hospital de la Santa Creu i Sant Pau i el del Parc Taulí. La resta d'aquest conglomerat compost per d'"Altres" Hospitals es refereix a centres comarcals, tal com l'Hospital de Granollers, el de Manresa i el de Vic, entre d'altres. A continuació, la Taula ens mostra que la quarta posició l'ocupen respectivament els Hospitals de Calella i el de la Selva. Com a colofó, ens resta dir que aquesta distribució dels immigrants en els diferents Hospitals públics, no ens hauria de sorprendre, perquè reproduïx amb força fidelitat la seva distribució per àrees territorials.

Aquesta Taula també reflecteix la distribució de l'assistència hospitalària dels immigrants menors de 18 anys. En comparació amb el grup d'edat anterior, els menors estan hospitalitzats de forma molt més homogènia entre els diferents centres sanitaris de Catalunya. Altrament, els majors receptors d'aquest col·lectiu d'immigrants són els que componen l'apartat d'"Altres". Malauradament, no coneixem de quins Hospitals es tracta, tot i que probablement deuen ser els mateixos que en el cas dels majors de 18 anys.

TAULA 3.7 – DISTRIBUCIÓ DE L'ASISTÈNCIA EN HOSPITAL DE LA XHUP A IMMIGRANTS : 1998

HOSPITAL	< 18 ANYS		> 18 ANYS	
	Nº ABS.	%	Nº ABS.	%
HOSPITAL CLÍNIC DE L'ALT PENEDÈS	29	15	71	5
HOSPITAL CLÍNIC DE BARCELONA	23	12	354	25
HOSPITAL DE CALELLA	17	9	85	6
HOSPITAL DE LA SELVA	17	9	85	6
HOSPITAL CLÍNIC DE HOSPITALET	14	7	170	12
HOSPITAL SANT PAU	12	6	-	-
C.S. PARC TAULÍ	12	6	-	-
C.S. BELLVITGE	-	-	170	12
ALTRES	71	36	482	34
TOTALS	195	100	1417	100

Font : Elaboració pròpia a partir de les dades relatives a assistència sanitària a immigrants, Departament de Sanitat i Seguretat Social (Generalitat de Catalunya).

TAULA N° 3.8 – ACTES ASSISTENCIALS A IMMIGRANTS MENORS DE 18 ANYS : 1998

ACTES ASSISTENCIA	MENORS DE 18 ANYS	%
HOSPITALARIS :	195	55,8
URGÈNCIES	101 (51,7%)	
INGRESSOS	46 (23,5%)	
ALTRES	48 (24,7%)	
ATENCIÓ PRIMÀRIA (Assistència en general):	154	44,2
TOTAL	349	100

Font : Elaboració pròpia a partir de les dades relatives a assistència sanitària a immigrants,

Departament de Sanitat i Seguretat Social (Generalitat de Catalunya).

La segona variable fa referència a les patologies. Es destaca especialment la traumatologia com la primera causa que va motivar les urgències hospitalàries (Taula 3.9). La segona patologia van ser els problemes respiratoris, seguits per les síndromes febrils (grips i similars). En relació amb les patologies experimentades pels majors de 18 anys (Taula 3.4), podem afirmar que la principal patologia existent en ambdós casos és, exactament, la mateixa: la traumatologia. És lògic suposar que així sigui en el cas dels adults, perquè una part molt important treballa en el sector de la construcció o en d'altres sectors productius que requereixen un gran esforç físic, i alhora són sectors que presenten alts percentatges de sinistralitat laboral. Emperò, sobta que els menors també acusin la mateix patologia. En no tenir més dades desagregades, no podem establir cap factor explicatiu d'aquesta situació. A més, tal com succeeix en d'altres Taules, cal precisar que en les dades dels adults, les xifres fan referència a actes assistencials i, en canvi, en el cas dels menors, es tracta de persones. Això vol dir que la comparació, tot i que es pot realitzar, no deixa d'ésser una mica imprecisa. Certament, la comparació de l'estructura de les patologies amb xifres

relatives a les condicions de vida i a la dieta alimentària, segurament, contribuiria a interpretar més idoniament aquestes dades.

TAULA Nº 3.9 - ASSISTÈNCIA HOSPITALARIA A IMMIGRANTS MENORS DE 18 ANYS. DISTRIBUCIÓ PER PATOLOGIES : 1998.

PATOLOGIES	URGÈNCIES	INGRESSOS	ALTRES	TOTALS
TRAUMATOLOGIA	27	1		28
GASTROINTESTINALS	13	6		19
RESPIRATORIES	21	7		28
OPTALMOLOGIA	4	-		4
OTORRINOLARINGOLOGIA	4	-		4
SINDROMES FEBRILS	12	3		15
PARTS	-	9		9
NEONATOLOGIA	-	12		12
UROLOGIA	-	5		5
ALTRES	20	3	48	71
TOTALS	101	46	48	195

Font : Elaboració pròpia a partir de les dades relatives a l'assistència sanitària a immigrants, Departament de Sanitat i Seguretat Social (Generalitat de Catalunya).

La tercera variable és la nacionalitat dels menors que han estat atesos en l'assistència primària (assistència en general) (Taula 3.10). Ressalta d'entrada que els menors del Magrib representen el major percentatge (29%); entre aquests es destaquen, en primera posició els procedents del Marroc

(80%) i en segona els d'Algèria (20%). A continuació, es troben els menors originaris d'Amèrica Llatina (25%) i, en tercer lloc, els nadius de diferents països Africans (18%) -exclosos, evidentment, el Marroc i Algèria- i en la mateixa proporció els de Bòsnia. Naturalment, aquestes dades són extrapolables als adults, car majoritàriament, els immigrants extracomunitaris que viuen a Catalunya provenen del Magrib i d'Amèrica Llatina.

TAULA 3.10 – NACIONALITAT DELS IMMIGRANTS MENORS DE 18 ANYS ATEOS EN ACTES ASSISTENCIALS D'ATENCIÓ PRIMÀRIA (ASSISTÈNCIA EN GENERAL) : 1998

NACIONALITAT	Nº ABSOLUT	%
MAGRIB	44	29
ÀFRICA	28	18
BÒSNIA	28	18
AMÈRICA LLATINA	39	25
EUROPA	15	10
TOTAL	154	100

Font : Elaboració pròpia a partir de les dades relatives a assistència sanitària a immigrants, del Departament de Sanitat i Seguretat Social (Generalitat de Catalunya).

Nota : Els paquistanis menors de 18 anys no estan inclosos.

INFORMACIONS PER A LA REFLEXIÓ

**Comentaris elaborats pels membres del Grup d'Estudis sobre Drets dels
Immigrants**

SUMARI

1.- El tràfic d'immigrants i el Codi Penal	P. 74
2.- Els convenis entre l'Estat i algunes Comunitats Autònomes en matèria social	P. 79
3.- L'Ordre Ministerial de 8 de gener de 1999 sobre tramitació de visats i permisos de residència per reagrupament familiar	P. 83
4.- L'assistència sanitària als estrangers en situació irregular	P. 87
5.- L'arribada d'immigrants "regularitzats" de Ceuta i Melilla	P. 91
6.- El contingent d'autoritzacions per a 1999	P. 95
7.- Reformes legislatives a diversos països europeus	P. 99
8.- Les normes d'immigració seran aviat dret comunitari, i no necessàriament millors	P.
103	

EL TRAFICO DE INMIGRANTES Y EL CODIGO PENAL

El tráfico de inmigrantes.

Periódicamente aparecen en la prensa noticias dramáticas sobre naufragios de las pateras que cruzan el estrecho de Gibraltar cargadas de inmigrantes clandestinos. *La Vanguardia* del 8 de agosto de 1998 calculaba que en los meses transcurridos del año pasado había muerto más de 1.000 personas, 800 en aguas morroquíes y 250 en aguas españolas. Estas cifras, proporcionadas por la asociación de trabajadores e inmigrantes marroquíes en España, son consideradas exageradas por el Defensor del Pueblo de Andalucía, que sitúa el número de muertos entre 200 y 500 (!). Según el mismo diario, el Comisario General de Extranjería y Documentación, Manuel Prieto, propone un incremento de las penas a los traficantes, ante las deficiencias de las medidas legales para penalizar las redes ilegales de inmigración y la internacionalización del delito.

A veces la noticia desgraciada va acompañada de detalles significativos. El precio del viaje en la patera varía según la época del año y puede oscilar entre 150.000 y medio millón. En el estrecho sólo se detiene al 15% de los inmigrantes. Las ONGs denuncian un pacto de silencio entre Madrid y Rabat para que no se publique el número de muertos y desaparecidos en las travesías. En un sólo día, el 23 de noviembre de 1997, se detuvo a un pesquero con 71 inmigrantes y una patera con 24; el pesquero era reincidente. El 7 de mayo de 1998 se detuvo, entre Algeciras y Tarifa, a 90 personas, a bordo de tres pateras y un pesquero. La impermeabilización de fronteras favorece a las mafias que introducen inmigrantes clandestinos. Es fácil descubrir al "patero" -declara un guardia civil- es el único con chaleco salvavidas. La presión policial en el Estrecho provoca la detención, este año, en Fuerteventura de 300 inmigrantes marroquíes, que recorrieron 100 kilómetros en barca. Desmantelada una red que trajo ilegalmente a España a 1.000 mujeres para prostituir las. Las mafias de

la inmigración dirigen por satélite las rutas de las pateras. Diecisiete magrebíes, arrestados en Algeciras cuando viajaban ocultos en un vehículo... Son todas noticias de titular de periódicos nacionales, publicadas en su mayoría en 1998. Sólo son una pequeña parte de las publicadas, pero aun así, poniéndolas juntas se intuye enseguida el volumen y la importancia del nuevo tráfico de esclavos.

Son pocos, sin embargo, los procesos realizados a estos traficantes de personas. Uno de los más significativos ha tenido lugar en Girona, a partir de un camión accidentado. El tráfico de inmigrantes mediante "camiones-patera" sale a la luz pública casi únicamente cuando se producen accidentes (otro en agosto de 1997, también cerca de la Jonquera; otro en Málaga en febrero de 1998, con un muerto y un herido en coma, que viajaban escondidos en un doble fondo de una furgoneta), y éso indica que su volumen debe ser también bastante importante.

Algunas preguntas surgen inmediatamente: ¿qué volumen aproximado debe tener el tráfico de inmigrantes? ¿Qué instrumentos utiliza? ¿Cómo se combate? ¿Basta la acción represiva? ¿Qué otras políticas se practican? Pueden parecer demasiadas preguntas, pero la falta de respuesta significaría conformidad ante los 500 o los 1.000 muertos al año en las pateras del Estrecho o en los camiones-pateras que llegan hasta La Jonquera. Ante la falta de datos fiables, las hipótesis son una forma lícita de iniciar un debate, aunque sea sobre elementos menores como el volumen del tráfico y su penalización.

De las diferentes formas de alejar de España a un extranjero (rechazo en frontera, expulsión y devolución), la última es la utilizada mayoritariamente para el supuesto de las pateras, porque la devolución corresponde cuando se ha producido una entrada ilegal en el país sin alcanzar una estancia temporal. En 1998 el número oficial de devoluciones fue de 16.878. Respondiendo al criterio anterior, la mayoría se produjo en las siguientes provincias: Almería, 485; Cádiz, 3812; Granada, 568. En Ceuta (8155) y Melilla (3105), las circunstancias pueden ser en parte diferentes. Así todo, si se calcula que las detenciones son el 15% del total de entradas ilegales, y este número se multiplica por las cantidades que pagan los inmigrantes, podríamos concluir -aunque el margen

cuantitativo sea grande- que el tráfico de inmigrantes es un problema de primera magnitud, que requeriría una atención muy superior a la que merece.

El Código penal y las sentencias del caso de Capmany ¹.

Una noche del mes de marzo de 1997, once inmigrantes murieron y seis resultaron heridos al estrellarse, en Capmany, provincia de Girona, el camión que les conducía hacia la frontera francesa. El organizador del viaje que les transportaba a Italia, único procesado por tráfico ilegal de trabajadores, fue absuelto en primera instancia. Los periódicos de finales de mayo publicaron "El Juez absuelve, por un vacío legal, al organizador del "camión-patera" de Capmany" y lógicamente la sentencia despertó la alarma. Posteriormente, la Audiencia Provincial revisó el caso y le condenó. ¿Cuál es realmente la situación legal?

El precepto aplicable es el art. 313.1 del Código Penal, que se encuentra en el Título XV, bajo el rótulo de "Delitos contra los derechos de los trabajadores" y dice así:

"El que promoviere o favoreciere por cualquier medio la inmigración clandestina de trabajadores a España" será castigado con la misma pena que establece el artículo anterior (de 6 meses a 3 años y multa de 6 a 12 meses).

Junto a este delito se encuentran varios más destinados a proteger los derechos básicos de todos los trabajadores, respecto a su contratación y condiciones de trabajo, no discriminación, libertad sindical y de huelga, etc. ¿Por qué se ha situado el tráfico de inmigrantes junto a otros delitos típicos del ámbito laboral, pero de trabajadores que gozan en principio de toda la protección legal ?

Sin duda, porque en el anterior Código Penal existía el delito de tráfico ilegal de mano de obra, para proteger a los trabajadores españoles que emigraban a

Europa de los abusos de los empresarios en su contratación. El nuevo Código Penal de 1995 amplió y detalló los posibles delitos contra los trabajadores en general (recogiendo la vulneración de los derechos constitucionales), y junto al supuesto del engaño a la emigración que sale de España, que se conserva, ha incluido al fenómeno más importante en la actualidad, los inmigrantes que llegan a España.

El delito nuevo es la llegada clandestina de trabajadores extranjeros a España. A primera vista, parece que el art. 313.1 del Código penal exige dos condiciones para que se aprecie delito : que sean trabajadores y que inmigren a España. El Juez de la primera sentencia absolvió al traficante porque los inmigrantes no se dirigían a España sino a Italia y por otra parte no eran trabajadores, puesto que no tenían relación laboral alguna. Como en Derecho Penal no se puede aplicar la analogía ni realizar interpretaciones extensivas, la primera sentencia concluyó que el procesado sólo trató de ayudarles a pasar la frontera de forma inadvertida, lo que no constituye delito. Las consecuencias de esta sentencia es que no hay delito en el transporte clandestino de inmigrantes por España si el destino es otro país y no media engaño. Un error técnico del legislador habría producido este vacío legal.

En realidad la situación es muy distinta, como puso de relieve la Audiencia provincial de Girona al revocar la sentencia anterior. Casi por definición, los "trabajadores" que atraviesan clandestinamente la frontera carecen de contrato laboral, y el término debe entenderse como mano de obra o personas susceptibles de trabajar, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre el Código anterior y con la interpretación denominada de la voluntad del legislador, puesto que el ponente socialista al votar la reforma del Código penal había defendido expresamente esta idea. Por otra parte, la Audiencia estima que el delito se cometió al introducir a los inmigrantes en España, al margen de que su destino fuera Italia, según la doctrina dominante de que el delito se consuma al entrar en territorio español.

¹ Puede verse un tratamiento más amplio en Ignacio CARDONA ALONSO, "Las Sentencias del accidente de Capmany", en la revista *La factoría*, nº 8, feb-mayo 1999, pp. 91-102.

La sentencia de la Audiencia, muy correcta, ha puesto las cosas en su lugar. Pero ¿éste es el lugar que corresponde al tráfico de inmigrantes?

En el comentario de la sentencia, Ignacio Cardona, que es abogado especialista en inmigración, relata otro proceso realizado días después en la misma Audiencia Provincial de Girona. La policía detuvo a una persona que conducía un vehículo con un grupo de inmigrantes escondidos. El Subdelegado del Gobierno expulsó a los inmigrantes, sin que prestaran declaración en el juicio contra el traficante y por falta de pruebas sobre su entrada y sus intenciones al venir a España, el procesado fue absuelto. La conclusión del abogado es que la obsesión por impedir la entrada de inmigrantes en España produce vacíos legales como el último y el que surgiría si los inmigrantes no son trabajadores sino familiares que optaran por la entrada clandestina ante el retraso de la reagrupación familiar, o su imposibilidad si el reagrupante es irregular.

En realidad, el último caso revela una falta de conexión entre la legislación penal y la administrativa, porque ésta urge la devolución de quien ha entrado ilegalmente, mientras aquella requiere la presencia como testigo. No parece una gran obstáculo, pero debería preverse. La cuestión más de fondo es distinta. El tráfico de inmigrantes ¿está situado, configurado y castigado adecuadamente en el actual art. 313.1 del Código penal? ¿Puede compararse al resto de los delitos de aquél capítulo? ¿El bien protegido es un derecho de los trabajadores o se trata de un fenómeno mucho más amplio y grave que afecta a las personas, como tales? ¿Es proporcionada la pena con la dimensión que está alcanzando la actividad de tráfico clandestino de inmigrantes?

La novedad, el volumen y la importancia del tráfico de inmigrantes clandestinos ¿no merecería una configuración diferente y más realista del Código Penal? Como paso previo, incluso, ¿no debería realizarse un informe serio -un "libro blanco" o algo semejante- que abordase el fenómeno en toda su complejidad?, incluyendo las medidas gubernamentales de fomento y colaboración con los países del sur que ayuden a paliar esta sangría de muertes en el Estrecho y en la península.

ELS CONVENIS ENTRE L'ESTAT I ALGUNES COMUNITATS AUTÒNOMES EN MATÈRIA SOCIAL

Durant els mesos de març i abril de 1999 s'han publicat al Butlletí Oficial de l'Estat diversos convenis signats el desembre de 1998 entre el Ministeri de Treball i Assumptes Socials i les corresponents Conselleries Autònòmiques "per al desenvolupament d'actuacions conjuntes en matèria d'atenció a immigrants, refugiats, sol·licitants d'asil i desplaçats". Concretament s'han publicat els Convenis amb les Comunitats d'Andalusia, Canàries, Catalunya, Comunitat Valenciana, Illes Balears i Comunitat de Madrid, obeint probablement aquesta selecció a les Comunitats que reben un major nombre d'estrangers en les situacions contemplades. Els Convenis no són idèntics entre sí, de manera que es centrarà el comentari en el Conveni signat amb Catalunya, però amb les referències necessàries a aspectes específics d'alguna altra Comunitat. Sí, però, que tots ells presenten com a finalitat global comú "la creació d'un marc de col·laboració" entre l'Estat i la Comunitat corresponent per a les actuacions conjuntes en matèria d'immigració.

Aquesta tan modesta pretensió mereix ja però una primera valoració positiva, doncs significa que finalment l'Estat pren consciència del molt rellevant paper de les Comunitats Autònomes en aquest àmbit, i passa de veure-les com simples responsables de l'atenció social als immigrants de manera autònoma i al marge de la definició i desenvolupament de la política estatal al respecte, a intentar la via d'una coordinació o fins i tot integració de les polítiques socials en aquest àmbit. És probablement el propi desplaçament de l'atenció cap a la integració dels immigrants residents a Espanya en els últims anys el què ha posat de manifest el paper central que correspon a les Comunitats Autònomes (i als ens

locals) en l'àmbit de la immigració com a entitats competents en matèria d'assistència i benestar social.

De fet en els darrers anys, Estat i Comunitats han desenvolupat actuacions paral·leles a través d'instruments molt diversos: creació d'òrgans de participació dels immigrants, desenvolupament de programes de subvencions de diverses activitats d'integració o adopció d'instruments articulats de planificació sobre la integració social dels immigrants.

Son probablement aquests últims elements, els Plans d'Integració, el que, en significar una reflexió i una definició de prioritats d'actuació a mig termini, han posat a les administracions davant de la necessitat de coordinar les seves actuacions, essent els Convenis ara ressenyats el primer pas al respecte, de manera que la seva rellevància es deriva més d'aquest caràcter de pas inicial d'una dinàmica a desenvolupar, per a la qual els Convenis no fan sinó fixar procediments i primeres proves, que no pas de les mesures concretes adoptades.

Entrant ja però en aquest últim element, el de les mesures adoptades com a contingut dels Convenis, el primer dels elements a destacar és la preocupació per crear mecanismes que permetin conèixer realment el nombre i situació de la població immigrant a les diferents Comunitats Autònomes. la primera de les previsions de tots els Convenis es refereix a la implantació a cada Comunitat Autònoma d'un Observatori Permanent de la Immigració (OPI), implantació que es realitza de manera integrada pel Ministeri i la Comunitat corresponent (a través de la fixació en comú d'uns criteris que després hauran de marcar l'activitat de l'òrgan incardinat a la Comunitat). Les previsions no fan sinó posar de manifest la insostenible situació en què es mouen les administracions de desconeixement real de la situació de la població immigrant, bé sigui per manca de dades, bé sigui per disposar de dades fragmentàries i no consolidables. L'homologació dels criteris utilitzats en l'obtenció de les dades i dels mecanismes de tractament és una primera necessitat de qualsevol política d'integració coordinada, i per tant cal esperar que les mesures així adoptades serveixin per superar els problemes existents, i no signifiquin la creació d'una

nova font de dades esporàdiques i fragmentàries que vingui a afegir-se, sense poder integrar-se, a les fonts ja existents. D'altra banda és d'esperar que en el desenvolupament d'aquestes actuacions es prenguin en consideració les experiències més o menys desenvolupades que han posat en pràctica des de fa alguns anys diversos municipis a Catalunya, i molt especialment la ciutat de Barcelona a través dels seu Observatori de la Immigració.

D'altra banda, i com a segon element contingut en el Conveni, es fa referència a l'existència d'òrgans de participació i consulta de les "institucions implicades en el procés d'integració del col·lectiu d'immigrants", en el cas català el Consell d'Immigració, assenyalant-se en algun Conveni la necessitat de coordinar l'actuació d'aquests òrgans amb el Foro estatal, a través de la presència de representants dels òrgans autonòmics al Foro, cosa que ja succeeix en la pràctica totalitat de casos.

El tercer element present a tots els Convenis és el desenvolupament d'actuacions d'informació, orientació i recolzament legal als immigrants, a través de la creació d'una xarxa estatal de punts d'atenció i defensa de l'immigrant a càrrec de cada Comunitat Autònoma, d'acord a criteris establerts de manera conjunta amb l'Estat. De nou cal esperar que en el desenvolupament d'aquestes previsions es tingui en compte l'existència d'actuacions en aquest àmbit per part de les administracions locals, i s'integri a aquestes, com administració que millor coneix la situació sobre el terreny, en la xarxa. Els Convenis però no contenen cap previsió al respecte; en canvi, sí que en un àmbit tan propi dels municipis com és l'empadronament, quan es preveu la col·laboració amb Ajuntaments i ONGs per a la realització de campanyes de difusió i mentalització sobre la necessitat d'empadronament dels estrangers.

Finalment, i com s'avançava, el Conveni amb la Generalitat de Catalunya conté dos aspectes específics força rellevants: en primer lloc la previsió de "Programes territorials d'acollida i integració social"; en segon lloc una coordinació de les subvencions en la matèria.

Pel que fa als programes d'acollida, es tracta de l'adopció acordada entre Estat i Generalitat dels criteris que hauran d'informar els programes sobre incorporació dels immigrants en la xarxa social i la vida comunitària, que coordinarà la Conselleria de Benestar Social i que en el seu desenvolupament implicaran a totes les administracions i entitats socials d'un territori determinat, intentant així posar fi a duplicitats, solapaments o fins i tot competència entre els diferents actors en la matèria.

Les previsions de coordinació en matèria de subvencions persegueixen idèntica finalitat, i són la conseqüència de la coordinació de les mesures planificadores. El Conveni estableix que "es tindran en compte els criteris i propostes de la Comunitat Autònoma de Catalunya en el moment d'elaborar la convocatòria anual de subvencions, així com aquelles que serveixin per a una millor resolució de les mateixes", obrint així la via a mecanismes de procediments de convocatòria participats, més efectiva que la mera creació d'òrgans conjunts. Igualment, el seguiment dels programes es realitzarà de forma coordinada entre el Ministeri i la Conselleria.

Finalment, els Convenis contenen un Annex sobre la participació financera de l'Estat en les actuacions previstes a través de la transferència dels fons pactats a les Conselleries autonòmiques, amb vistes, en el cas català, essencialment a la xarxa de defensa jurídica i als programes territorials, i, amb menors quantitats, a la creació i desenvolupament de l'OPI i les campanyes d'empadronament. En altres Convenis troben acollida altres conceptes d'inversió, com l'acolliment de menors immigrants o el manteniment d'albergs d'acollida en el cas d'Andalusia, per exemple.

En conjunt cal valorar positivament la signatura dels Convenis com un primer pas important en la línia de coordinació de les administracions actuants. En el futur però, a més d'incrementar els àmbits de coordinació, podria pensar-se en la major integració de les administracions locals i en la conclusió d'un únic Conveni amb la totalitat de Comunitats implicades, iniciant-se així també una coordinació horitzontal entre les Comunitats en àmbits en què el Ministeri no pot intervenir o ho fa de manera molt més limitada. Certament aquest és un

problema general del sistema espanyol de relacions interadministratives, i concretament dels convenis, però també en l'àmbit de l'estrangeria provoca algunes disfuncionalitats i, sobre tot, la pèrdua d'oportunitats d'actuacions mes intenses i efectives degut a la coordinació entre les Comunitats, no només en l'àmbit social.

LA ORDEN MINISTERIAL DE 8 DE ENERO DE 1999 SOBRE LA TRAMITACIÓN DE VISADOS Y PERMISOS DE RESIDENCIA POR REAGRUPACIÓN FAMILIAR

La Orden Ministerial de 8 de enero de 1999 (BOE de 13 de enero) ha regulado los requisitos generales y de tramitación de los visados y permisos de residencia por reagrupación familiar, en desarrollo, por una parte, de lo dispuesto por el reglamento de ejecución de la ley orgánica de extranjería (en adelante, RELOE) de 2 de febrero de 1996.

Es el de la reagrupación familiar un derecho de radical importancia para la integración del extranjero en España. Difícilmente podrá éste integrarse nunca si su familia está a miles de kilómetros de él, con todos los problemas que ello le conllevará. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha establecido claramente que se trata de un derecho fundamental, que se desprende del Convenio Europeo de Derechos Humanos, donde se alude al derecho a tener una vida familiar normal. Dada la importancia de este Convenio en la interpretación de los derechos de nuestra Constitución, por disposición del art.10.2 de la misma, parece claro que tal derecho existe también entre nosotros.

Pero esta existencia contrastaba hasta ahora, por una parte, con su parca regulación, limitada a unas cuantas previsiones en el RELOE y, de otra, con los retrasos administrativos prolongados y frecuentes, especialmente en los Consulados en el momento de la tramitación del visado, pero también al solicitar después el o los familiar/es ya llegados a nuestro país el correspondiente permiso, lo que hacía que solicitar la reagrupación de los familiares de un residente legal fuera para éste y para aquéllos algo lento y farragoso.

Precisamente por ello, uno de los principales aspectos a destacar de la Orden es que su art.2 declara preferentes en su tramitación las solicitudes de visado y

de permiso de residencia por reagrupación familiar y les fija un plazo máximo de tramitación de tres meses y 45 días respectivamente. Con ello se cuantifica la previsión abstracta de la Disposición Adicional 6ª del RELOE, que hablaba de ese carácter preferente pero sin traducirlo en cifras, lo que no servía en la práctica de nada, y se otorga a los solicitantes una cierta seguridad en cuanto al plazo en que van a recibir respuesta, garantizándoseles así que su petición no va a sufrir dilaciones que se traduzcan en la imposibilidad para los familiares del residente legal de reunirse con éste en un plazo corto o medio vaciándose de ese modo en parte el contenido del derecho a la reagrupación.

Aparte de esta importante previsión, hay otras que deben ser descritas. El artículo 1.1 de la Orden enuncia, siguiendo casi literalmente lo dispuesto en el RELOE (arts. 28.1 y 54.1) los requisitos que deberá reunir el reagrupante: tener la residencia legal al menos desde un año antes del momento de solicitar la reagrupación y ser titular de un permiso de residencia ya renovado. El art.1.2, relativo a las personas que podrán reagruparse con el residente legal es, por su parte, copia literal del 54.2 RELOE, y abarca a:

- a) el cónyuge no separado de hecho o de Derecho, siempre que no resida ya con el reagrupante otro cónyuge (estaríamos ante un caso de poligamia, inadmisibles en nuestro Derecho) y que el matrimonio no se celebrara en fraude de ley (o sea, con el único fin de obtener la residencia del otro contrayente).
- b) los hijos menores de 18 años en el momento de la solicitud, que no estén casados ni hayan formado una unidad familiar independiente o vivan fuera de la dependencia paterna. En cuanto a los adoptivos, se hacen ciertas prevenciones para asegurar la regularidad de la adopción en el país de origen.
- c) los incapacitados y los menores de 18 años cuyo representante legal sea el reagrupante.
- d) los ascendientes que dependan económicamente de él.

Excluye la Orden a los familiares de estudiantes no comunitarios, pues éstos en realidad no tienen la condición de residentes en España (arts.13.4 LOE y 48 RELOE); a los nacionales comunitarios, que siguen, como es sabido, el régimen previsto en el RD 766/92, y a los familiares que se trasladan junto al titular de un visado de residencia, como también a los familiares de refugiados, que tienen su propia normativa en la ley 5/84, modificada por la ley 9/94, y en el RD 203/95, reglamento de ejecución de aquélla.

El art.3 regula el procedimiento que se inicia con la petición a la autoridad gubernativa (en la Oficina de Extranjeros o, en su defecto, la Comisaría) por parte del reagrupante de que se emita informe acreditativo de que éste cumple las condiciones de los arts.56.5 y 56.7 RELOE (medios de vida suficientes, vivienda y asistencia sanitaria del reagrupado cubierta a su cargo) de que reside legalmente desde al menos un año y que es titular de un permiso de residencia ya renovado.

Formulada la indicada petición, con la documentación que el art.3.4 detalla, empieza a correr el plazo de 30 días dentro del cual el reagrupado deberá presentar la correspondiente solicitud de visado en la oficina consular (art.4). Ésta comprobará si el reagrupado tiene prohibida la entrada en España u otro país del territorio Schengen, denegándose el visado en el primer caso e iniciándose los trámites consulares y gubernativos a que se refiere el art.5.2 OM en el segundo caso, a fin de decidir sobre la concesión o denegación. Si no concurre ninguna prohibición, la oficina consular elevará a la Dirección General de Asuntos Jurídicos y Consulares la solicitud, la documentación y una valoración sobre aquélla. La Dirección General solicitará el informe gubernativo de que antes se habló a la Oficina de Extranjeros o, en su caso, Comisaría, que abarque las condiciones y requisitos que acreditó el reagrupante (arts.7 y 8), lo que le permitirá resolver (art.9).

Concedido el visado, y una vez en España, el reagrupado deberá pedir, dentro del plazo de validez del visado, permiso de residencia y, en su caso, de trabajo. Para la tramitación y resolución de éstos, la OM se remite en sus arts. 11 y 12 al RELOE, haciendo únicamente algunas indicaciones en cuanto a la

documentación a aportar. La duración del permiso dependerá de la residencia legal del reagrupante y de que mantenga las circunstancias que dieron lugar a aquélla (art.54.4 RELOE).

Por último, obtendrán permiso de residencia independiente los hijos, al alcanzar la mayoría de edad (art.54.7 RELOE); y el cónyuge cuando obtenga un permiso de trabajo, acredite haber residido con el reagrupante legalmente en España 2 años (menos cuando hayan circunstancias familiares que así lo justifiquen) o dicho reagrupante haya fallecido con residencia legal en España (art.54.5 RELOE). La referencia a las circunstancias familiares podría justificar que, por ejemplo, en caso de ser objeto de malos tratos el cónyuge, éste pueda solicitar el permiso de residencia independiente antes de los dos años, rompiendo así su dependencia del reagrupante agresor.

En definitiva, estamos ante una norma que intenta disciplinar el régimen de concesiones de visados y permisos de residencia por reagrupación familiar, cuyas principales aportaciones son la previsión detallada del procedimiento que ha de llevar a la concesión de uno y otro y, especialmente, la disposición del plazo máximo de respuesta en ambos casos por parte de la Administración, de 3 meses en el visado y 45 días en el permiso, como ya se indicó, lo que sin duda ha de redundar en beneficio de los solicitantes y de su seguridad jurídica, siempre y cuando, naturalmente, se cumplan tales plazos en la práctica.

L'ASSISTÈNCIA SANITÀRIA ALS ESTRANGERS EN SITUACIÓ IRREGULAR

Un dels aspectes que ha ocupat major espai als diaris durant els darrers mesos és la polèmica sobre l'atenció sanitària als immigrants irregulars, després dels problemes detectats a diversos llocs d'Espanya en relació amb negatives mèdiques d'atenció sobre tot a menors immigrants.

Arrel d'aquestes notícies pot ser bo recordar mínimament la situació existent en aquesta matèria, sens perjudici de remetre la referència a les vies de solució dels actuals problemes al comentari adjunt a les proposicions de llei en matèria d'integració dels immigrants.

Pel que fa als menors immigrants, autèntic nucli de les denúncies periodístiques i el conseqüent anunci de reformes i millores per part de l'Estat i algunes Comunitats Autònomes, cal afirmar rotundament que en l'actualitat tots els menors estrangers, en situació regular o irregular, tenen els mateixos drets d'assistència sanitària que els menors espanyols, en virtut no només dels Tractats Internacionals (essencialment la Convenció de les Nacions Unides sobre Drets del Nen de 1989) sinó directament de les previsions internes de l'art. 12 del Reglament de la Llei d'Estrangeria (RD 155/1996, de 2 de febrer) i de l'art. 10 de la Llei Orgànica 1/1996, de 15 de gener, de protecció jurídica del menor, que en el seu paràgraf 3r disposa:

"Tenen dret a l'assistència sanitària ... els menors estrangers que es trobin en situació de risc ... encara que no resideixin legalment a Espanya"

Precepte respecte del qual, en virtut del Conveni citat, cal descartar qualsevol interpretació restrictiva.

Independentment de la titularitat del dret a l'assistència sanitària, el fet que es trobi recollit en textos aliens a la normativa sanitària general pot explicar, que no excusar, alguna ignorància al respecte, de manera que caldria urgentment, com fan les proposicions de reforma existent, incloure aquest dret a la normativa sanitària i de la Seguretat Social a més de en normes d'estrangeria amb rang de llei. Una qüestió diferent és la fórmula de satisfacció d'aquest dret, i en especial l'extensió de targetes d'atenció sanitària per als menors en situació irregular. Aquesta mesura no resulta obligatòria en sí mateixa en virtut de cap precepte vigent, de manera que les Comunitats Autònomes com encarregades de la gestió sanitària, poden lliurement decidir si instrumenten la seva obligació de donar assistència sanitària als menors a través de la targeta o a través de qualsevol altre mecanismes, sempre, però, que es garanteixi l'efectivitat de l'assistència. Si en canvi, s'arriba a la conclusió que l'existència de la corresponent targeta és el millor mecanisme de prestació, aleshores bé l'Estat a la seva normativa bàsica a la matèria, bé les Comunitats Autònomes a la normativa de desenvolupament, haurien de preveure explícitament aquesta obligació, que en cap cas pot quedar a la discreció del corresponent funcionari en cada cas.

La situació dels adults en canvi, sí és més problemàtica ja a la mateixa normativa. La remissió de les normes sanitàries a la legislació sobre Seguretat Social identifica les persones amb dret a l'assistència sanitària gratuïta amb aquelles que estan cobertes pel sistema de seguretat social, deixant fora del seu àmbit (com a pacients privats i per tant obligats a pagar l'assistència) a tots aquells que no siguin cotitzants o familiars de cotitzants a la Seguretat Social o estiguin inclosos en alguna clàusula excepcional de la normativa sobre seguretat social. per definició els estrangers en situació irregular no es troben en aquests casos si es deixa de banda la qüestió de l'atenció sanitària gratuïta per accidents laborals o malalties professionals, que en virtut del Conveni 19 de l'OIT correspon a tota persona independentment de la seva situació legal.

A partir d'aquesta manca de previsions (que es repeteix a la Llei i al Reglament d'Estrangeria) no es pot concloure però, la inexistència en qualsevol cas del dret

a prestacions sanitàries gratuïtes. En últim cas dels drets a la vida i a la integritat física de la Constitució (que pertanyen naturalment als immigrants irregulars) i de la previsió del delictes d'omissió del deure de socors, cal extreure l'obligació d'atenció sanitària gratuïta en casos d'urgències, obligació doncs que estaria ja vigent sense haver d'esperar a que les proposicions de reforma de la normativa d'estrangeria (que incorporen totes aquesta previsió, amb major o menor amplitud) siguin aprovades. Com succeeix en altres àmbits del dret d'estrangeria però, aquests drets derivats de principis generals però sense concreció expressa a la normativa sectorial corren un greu risc de ser ignorats, de manera que una previsió expressa la respecte continua essent urgent, també en la mesura en què aclariria definitivament la qüestió del pagament per part de l'administració de les atencions rebudes, evitant la situació d'inseguretat en què es troben avui els diversos serveis sanitaris.

La situació doncs es veu caracteritzada pel dret a una atenció en situació d'urgències, que deixa al marge les necessitats d'atencions de menor entitat o, de caràcter continuat i de prevenció i seguiment. Enfront de la inexistència d'aquestes atencions, la situació actual presenta les següents possibilitats:

- En primer lloc s'ha desenvolupat una pràctica sense excessiu recolzament legal a partir de la bona voluntat d'algunes administracions: el lliurament de targetes sanitàries a estrangers en situació irregular a través de l'empadronament a un municipi. El caràcter positiu dels resultats de la mesura no pot fer oblidar que es tracta d'una mesura sense cobertura legal i que aboca a problemes de gestió, de pràctiques diverses que cal evitar en la mesura del possible, i sobre tot de sotmetiment a la situació política o social del moment sense cap seguretat sobre el seu manteniment constant.

- En segon lloc, que la normativa actual no prevegi aquest dret no impedeix que les administracions amb competències normatives en matèria sanitària (les Comunitats Autònomes) determinin per si mateixes l'extensió de l'atenció als immigrants irregulars, o, menys radicalment, el desenvolupament de plans específics per als immigrants de prevenció (vacunacions, exàmens sanitaris) o actuació, al marge de l'atenció sanitària general.

- Més enllà d'aquestes possibles solucions (i naturalment de l'extensió general de l'atenció, aprofitant un moment en què pràcticament totes les forces polítiques s'han declarat favorables a la mateixa), cal tenir en compte algunes experiències concretes bé per potenciar-les, bé per instrumentar mesures per evitar-les si es considera que es tracta de situacions perjudicials: es tracta sobre tot de la concentració de les atencions a estrangers en alguns hospitals o centres sanitaris molt concrets, sobre tot a Barcelona, concentració a més molt superior a la de residents estrangers en les corresponents zones. Les raons d'aquesta concentració són diverses: des de la pròpia inèrcia d'aquestes situacions fins a la seguretat de què l'anada a l'hospital no significarà una comunicació a la policia (aspecte recollit per alguna proposta de reforma i molt rellevant). certament l concentració estimula la sensibilitat i coneixement dels centres afectats, però significa també una sobrecàrrega laboral i econòmica que necessita en el seu cas de compensacions per part del sistema sanitari, si no es vol optar per una desconcentració de l'atenció, d'altra banda de difícil assoliment.

L'ARRIBADA D'IMMIGRANTS "REGULARITZATS" DE CEUTA I MELILLA

No és l'objecte d'aquestes línies comentar la insostenible situació dels immigrants retinguts a Ceuta, en condicions que diverses notícies i reportatges han posat de manifest durant aquest últim any. Es tracta d'un greu problema de difícil solució que mereix un estudi molt més aprofundit del que es pot oferir en un comentari com aquest. El que es vol ressaltar és que els efectes de la situació a Ceuta passen amb molt a la pròpia ciutat i es projecten sobre la Península i també sobre la situació de la immigració a Catalunya. Independentment de quina sigui la solució a prendre al respecte, si és que n'existeix alguna, no es pot seguir pensant que el problema de Ceuta i Melilla es troba confinat a aquestes dues ciutats, sense conseqüències per a la situació de la immigració a la resta d'Espanya.

Els efectes de l'entrada massiva i la conseqüent retenció d'estrangers, especialment subsaharians, a Ceuta i Melilla són molt diversos, i abans d'entrar a comentar el que provoca aquestes línies és bo repassar-los de manera més general:

- En primer lloc, la quantitat i formes d'entrada a les dues ciutats africanes condiciona de manera excessiva la normativa general espanyola sobre entrada d'immigrants. La intensitat dels controls a la frontera i el seu sotmetiment a procediments administratius extraordinàriament àgils i no formalitzats (si no a autèntiques vies de fet), s'explica en bona part per les dificultats de gestionar un procediment amb majors garanties a Ceuta i Melilla. Davant d'aquesta situació, i precisament per no ignorar els problemes reals derivats de l'entrada constant i en quantitats difícilment assumibles, l'única solució es troba probablement en l'elaboració de regles específiques per a Ceuta i Melilla, i la reforma de la normativa d'entrada per a la resta d'Espanya, de manera que resulti més respectuosa amb els drets i interessos dels sol·licitants.

- En qualsevol cas, i malgrat els obstacles derivats dels controls a la frontera i del "blindatge" de Ceuta i Melilla, a través d'aquestes dues ciutats continua entrant bona part de la immigració legal a Espanya, que, més tard o més d'hora, aconsegueix passar a la Península. De nou doncs, el control de les entrades a Ceuta i Melilla no és un problema limitat a la situació d'ambdues places, sinó que es projecta sobre tota Espanya.

- Finalment, i referint-nos ja a l'objecte d'aquestes línies, la pròpia Administració permet i afavoreix aquesta entrada a través de Ceuta i Melilla a través del ja periòdic trasllat a la Península d'immigrants retinguts a aquestes ciutats.

Durant els primers mesos de 1999 s'ha produït un d'aquests trasllats, de la qual cosa s'han fet ressò diverses notícies de premsa sobre l'arribada a Catalunya de grups d'estrangers subsaharians que desconeixen l'idioma i no tenen mitjans econòmics ni ofertes de treball però que en canvi disposen d'una situació legal regularitzada durant un any que els permet buscar feina i treballar durant aquest període, entrant així en el règim general dels estrangers en situació regular.

Es tracta d'estrangers que van entrar a Espanya de manera irregular a través de Ceuta i Melilla i que han estat detinguts en aquestes ciutats sense haver-se pogut dur a terme la corresponent devolució per la negativa de Marroc o del país d'origen, en el supòsit que aquest es conegui. Després d'un infructuós i llarg temps d'espera al centre o campaments de Ceuta, i davant de la insostenibilitat de la situació (insostenibilitat no completament desvinculada dels graus de tensió o conflicte que existeixi als campaments), i sense que cap norma ho prevegi, la pròpia Administració decideix portar a la península als més afortunats dels retinguts subministrant-los documentació i autoritzacions de residència i treball durant un any que els obren les portes a la regularització.

En alguna altra ocasió en què ja s'havia practicat aquesta solució, els immigrants havien estat enviats a Associacions i ONGs corresponentment avisades i que havien conclòs un conveni amb l'Estat a través del qual es

finançaven una sèrie de serveis. En el cas actual però, aquestes mesures d'acompanyament no s'han produït:

- Pel que fa al mer coneixement de les institucions d'acollida, els estrangers han arribat a Catalunya sense que les associacions i serveis socials als què s'han presentat tinguessin cap coneixement de la seva situació, averiguada només després de la sorpresa inicial a través de converses amb els propis immigrants. Tampoc les institucions públiques autonòmiques i locals semblen haver tingut informació de la situació. pel que sembla, als estrangers se'ls havia recomanat que anessin a altres ciutats espanyoles on si havien estat informalment advertides les corresponents entitats, però la recomanació no havia estat acompanyada d'altres mesures (programes d'acollida, bitllets...) que impulsessin l' "obediència" dels estrangers.

- La inexistència de convenis amb les administracions territorials i ONGs corresponents provoca importants conseqüències i disfuncions. La situació d'aquests immigrants és prou diferenciada de la resta: en primer lloc desconeixen en moltes ocasions l'idioma castellà, de manera que el primer servei que necessiten és el de cursos d'idioma: però resulta altament disfuncional integrar-los en cursos ja iniciats i dirigits a immigrants residents aquí normalment amb bastantes nocions ja de l'idioma. La manca de fons per instrumentar cursos especials (com havia succeït en altres ocasions a través dels Convenis citats) fa que no s'hagin pogut atendre aquestes necessitats de manera adequada. Anàlogues consideracions poden fer-se sobre altres serveis per als estrangers (així els problemes del permis de treball estan superats, però no els de recerca de feina, a l'inrevés del què succeeix amb els immigrants "peninsulars" habitualment), amb l'amenaça addicional de sobrecàrrega d'unes institucions ja habitualment superades per la demanda.

En conclusió, resulta absolutament insostenible prendre mesures com les comentades sense major informació i planificació juntament amb les altres administracions afectades, autonòmiques i locals, instrumentant amés les

corresponents mesures addicionals de previsió de serveis específics d'integració.

Però no cal oblidar que la sostenibilitat del propi mecanisme del trasllat a la península és molt dubtosa. Els problemes de discriminació respecte de la resta d'estrangers i d'arbitrarietat de l'Administració en referència al moment i forma del trasllat i l'elecció dels immigrants "traslladables", s'afegeixen al fonamental d'estímul de la entrada il·legal a través de Ceuta i Melilla. Els estrangers saben ja que si hom aconsegueix mantenir-se als campaments d'ambdues ciutats sense ser retornat té moltes possibilitats d'acabar regularitzat a la península; i aquesta idea ajuda considerablement a vèncer qualsevol blindatge de frontera.

És cert que les solucions a la situació d'estrangers retinguts i amb impossibilitat de retorn són molt difícils, i que probablement no queda altre remei que permetre la seva entrada i la seva regularització progressiva, però junt amb aquesta mesura (acompanyada de les corresponents actuacions d'integració) cal reforçar els mecanismes de retorn dels estrangers que entren il·legalment a Ceuta i Melilla, a través bé de nous Convenis amb el Marroc i altres països, bé d'una dedicació superior de mitjans econòmics i personals a la tasca de la devolució. Aquestes mesures centrades en l'increment del grau de compliment i execució de les mesures administratives, són a la llarga molt més eficaces que la "impermeabilització" de les fronteres i la intensificació dels controls, sobre tot quan aquests porten simplement a un augment de les detencions que a la seva vegada signifiquen el pas previ al trasllat dels retinguts a la Península, i amb ell el salt per part de la pròpia Administració de totes les normes i decisions preses en matèria d'estrangeria.

EL CONTINGENTE DE AUTORIZACIONES PARA 1999

1) Introducción

La aparición de los contingentes de autorizaciones o "cupos" anuales tiene su origen en la Proposición no de Ley, adoptada por el Congreso de los Diputados el 9 de abril de 1991, por la cual el Congreso instaba al Gobierno a adoptar una política activa de inmigración mediante el uso de estos instrumentos. Con esta fórmula se pretendían canalizar los flujos de inmigrantes legales en función de las necesidades de mano de obra y de la capacidad de absorción de la economía española.

En desarrollo de dicha disposición el Gobierno desde 1993¹ ha adoptado Acuerdos por los que se fijan los contingentes anuales de trabajadores extracomunitarios, el procedimiento de tramitación de las ofertas y solicitudes de empleo y los órganos competentes para su tramitación y resolución.

Con ocasión de la aprobación del nuevo Reglamento de Extranjería, por medio del RD 155/1996 de 2 de febrero, se dió cobertura reglamentaria al sistema de contingentes en el art. 70 de este texto, si bien sería deseable que la futura reforma de la LO 7/1985 contemplara esta posibilidad. El art. 70 RELOE dice así: *El Gobierno, a propuesta conjunta de los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social, y de Asuntos Sociales, previa consulta con las organizaciones sociales y empresariales más representativas, e informe de la Comisión Interministerial de Extranjería, podrá establecer un contingente de trabajadores extranjeros no comunitarios, con objeto de garantizar la cobertura de aquellas zonas geográficas determinadas y, en su caso, establecer un procedimiento específico para su gestión.*

¹ Resolución de 4 de abril de 1993 que publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de mayo de 1993 con un cupo de 20.600 trabajadores; Resolución de 28 de julio de 1994 que publica el Acuerdo de 8 de julio de 1994, que establece un cupo de 17.000 trabajadores, Resolución de 9 de junio de 1995 que publica el Acuerdo de 9 de junio de 1995 que determina un cupo de 25.000 extranjeros.

En desarrollo de dicho precepto cada año el Acuerdo del Consejo de Ministros acuerda el contingente tras la consulta con las organizaciones más representativas y el informe de la Comisión Interministerial de Extranjería.

2) El contingente de autorizaciones previsto para 1999

El actual contingente, contenido en la *Resolución de 11 de enero de 1999, de la Subsecretaría, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros del día 23 de diciembre de 1998, por el que se fija el contingente de autorizaciones para el empleo de ciudadanos extranjeros del régimen no comunitario para el año 1999* (BOE nº 14 de 16 de enero de 1999), establece para este año 30.000 autorizaciones.

Este contingente aumenta el número de autorizaciones respecto al año pasado en 2.000, el grueso de los cuales se destina a Madrid, Barcelona y Almería, siendo la agricultura, la construcción y el servicio doméstico los sectores en los que existe mayor oferta de trabajo. Sin embargo, según los datos definitivos, el total asciende a 94.819 solicitudes, lo que permite a grosso modo un cálculo de cerca de tres solicitudes por cada autorización. Ante esta situación los sindicatos y las organizaciones sociales claman por la ampliación del cupo² así como por una solución para el excedente de irregulares³. El mismo Ministro de Trabajo, Manuel Pimentel, reconoció en febrero de este año, la existencia de fuertes presiones del mundo empresarial para que las autoridades incrementasen el cupo de inmigrantes con el fin de cubrir determinados puestos de trabajo⁴, todo lo cual podría conducir a una repetición de lo ocurrido en el año 1997 en que el Gobierno se vió obligado a ampliar por dos veces el contingente, un síntoma de lo cual podría ser la Circular de 13 de abril de 1999 que la Dirección General de Ordenación de las Migraciones ha enviado preventivamente a todas las Delegaciones Provinciales de Trabajo, para que

² CCOO cree necesarios unos 66.000 permisos para este año, según noticia aparecida en el diario "SEGRE" el día 23 de marzo de 1999.

³ Noticia aparecida en el periódico "EL PAÍS" en fecha 25 de mayo de 1999.

⁴ Noticia aparecida en el periódico "La Vanguardia" en fecha 10 de febrero de 1999.

valoren y analicen todas las solicitudes, y evitar así que tras agotar el cupo se renuncie a seguir estudiando las peticiones sobrantes.

La ampliación del cupo no está exenta, sin embargo, de problemas. El principal problema deriva del criterio tradicional de conceder las autorizaciones siguiendo el orden de su presentación y cumplimentación, consignado en el punto 1º del apartado segundo del Acuerdo: *Las ofertas se atenderán si reunieran los requisitos, según su orden de presentación y cumplimentación, hasta la cobertura, en su caso, del contingente autorizado.* Ello implica en la práctica dos tipos de problemas: en primer lugar, las típicas colas los primeros días del plazo de solicitud de autorizaciones de trabajo, y en segundo lugar, que alcanzado el cupo de la provincia, los potenciales solicitantes renuncien a pedir la autorización. De todas formas, la realidad demuestra que cada vez más, los extranjeros solicitan las autorizaciones a pesar de que el cupo haya sido ampliamente superado, presumiblemente porque durante la tramitación de los cupos el resguardo de contingentes es una pseudo-identificación de aquellos que se hallan en la irregularidad que les protege frente a las expulsiones, si bien ello depende de la práctica policial seguida en cada lugar, en este sentido parece que tal práctica está más asentada en Girona o Barcelona que en algunas zonas del Sur de España, como Almería.

En esta convocatoria se ha permitido que las solicitudes se realizaran sin exigencia de visado a las personas a las que regresar a su país supusiera un peligro para su vida, a las mujeres gestantes o con hijos a cargo y a los enfermos.

La evolución respecto a los años anteriores es también ilustrativa si se observan los datos en algunas provincias: así el aumento de solicitudes en Barcelona es muy considerable (de las 11.314 de 1997 a las 14.675 de este año), sobre todo si se relaciona con la congelación del número de autorizaciones. En Girona en cambio el cupo para 1999 es de 650 extranjeros, siguiendo la tendencia al incremento de autorizaciones que se conceden a esta provincia (en 1997 se concedieron 380 y en 1998 se otorgaron 511), siendo la provincia catalana donde más aumenta el número de permisos de trabajo. A pesar de lo cual, las solicitudes del año pasado triplicaban el número de

autorizaciones y sólo en el primer día de los tres meses de plazo se presentaron un centenar de solicitudes⁵. En todo caso, el número de inmigrantes ilegales de la provincia que podrían intentar acogerse a esta "regularización encubierta" se sitúa entre los 1300 y los 1.400.

Igualmente, en Lleida el contingente ha previsto la concesión de 525 autorizaciones, lo que supone un aumento respecto a las 500 del año anterior. Si bien el primer día se presentaron ya unos 500 extranjeros para solicitar la documentación, de forma que en la primera semana el número de solicitudes ya habían alcanzado la mitad del cupo para Lleida, hasta alcanzar las 1.116 solicitudes en menos de un mes. De estas autorizaciones 362 corresponden al sector agrario, 110 al sector servicios, 32 a la construcción y 21 en otros servicios.

Anexo

Cuadro de solicitudes y autorizaciones concedidas en los años 1995 y 1997 en España y las provincias de Cataluña

	Solicitudes (1995)	Autorizaciones (1995)	Solicitudes (1997)	Autorizaciones (1997)
España:	37.214	19.946 (53,6%)	70.639	21.611 (30,6%)
Cataluña:	7.510	4.401 (58,6%)	14.598	3.439 (23,5%)
- Barcelona	5.742	3.787	11.314	2.539
- Girona	532	208	1.308	380
- Lleida	896	206	1.201	266
- Tarragona	340	200	765	234

⁵ Noticia aparecida en el periódico comarca "El Punt" en fecha 28/1/99.

Fuente: Anuario de Migraciones 1997, Dirección General de Ordenación de la Migraciones, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. El año 1996 no se ha reseñado porque con la aprobación del RD 115/1996 se optó por una regularización.

REFORMAS LEGISLATIVAS EN VARIOS PAISES EUROPEOS

En todos los países con población inmigrante importante, el objetivo es conseguir la integración de los inmigrantes en la sociedad, aunque la práctica negativa a la recepción de nuevos inmigrantes sigue planteando el problema de la existencia de inmigrantes irregulares. En otros países, como Italia y España, éste sigue siendo el enfoque principal de los gobiernos.

ALEMANIA: LA NUEVA LEY DE LA NACIONALIDAD.

En Alemania viven 82 millones de personas y residen aproximadamente 7,5 millones de extranjeros (en torno al 9%) y la mitad, más o menos, llevan más de 10 años en el país, pero el acceso a la nacionalidad alemana es muy complicado porque proviene de una ley de 1913 inspirada en el *ius sanguinis*, es decir, que reserva la nacionalidad a los hijos de alemanes. Podía alcanzarse, no obstante tras 15 años de residencia o, para los jóvenes de entre 16 y 23 años, si han pasado 6 años en una escuela alemana o han vivido 8 años en el país. Entre los extranjeros hay casi dos millones de origen turco y más de 720.000 de origen yugoslavo. Pero la mayoría de los extranjeros que han accedido a la nacionalidad en los últimos años provenía de la antigua URSS y eran de origen alemán. Los turcos con nacionalidad alemana era, en 1998, unos 220.000, es decir, apenas el 10% del conjunto, aunque existen dos diputados de este origen.

Bajo el anterior gobierno de Kohl, una propuesta de extender la doble nacionalidad a los niños nacidos en Alemania, presentada por los verdes y los socialdemócratas, había fracasado en octubre de 1997. El nuevo gobierno (verde-SPD) dirigido por Schröder anunció inicialmente un proyecto de ley basado en la doble nacionalidad, para los que llevaran 5 años en Alemania al cumplir los 18, para los nacidos en Alemania con padres también nacidos allí y para los adultos que llevaran 8 años en el país. Los requisitos generales eran entender el alemán y conocer los valores democráticos de la Constitución, pero quedaban excluidos los parados y los que perciben ayuda social. El interés de la ley, que no obligaba a renunciar a la nacionalidad de origen, era conseguir la integración en Alemania de personas que llevan muchos años, incluso generaciones, en el país.

Pero la reacción en contra de los democristianos, que organizaron una gran recogida de firmas, y su victoria en el Land de Hesse (febrero de 1998), provocó el cambio del proyecto gubernamental que ha renunciado a la doble nacionalidad como línea general (persiste algún supuesto excepcional) y ha reducido la reforma a la posibilidad de optar sobre la de origen o la alemana, al llegar a los 23 años, para los niños nacidos en Alemania y a la posibilidad de los adultos de convertirse en alemanes tras 8 años de residencia (15 hasta ahora). Aún así, se espera que 3 millones de inmigrantes puedan verse beneficiados por la nueva ley.

ITALIA: REFORZAMIENTO DE FRONTERAS Y AMNISTÍA.

La nueva ley de extranjería aprobada en febrero de 1998 bajo el impulso del gobierno Prodi pretende a la vez evitar que la frontera italiana sea un colador de inmigrantes, como critica especialmente Alemania después de que Italia se haya adherido al convenio Schengen (marzo de 1998 ?), y autorizar una cifra anual de autorizaciones de entrada con permiso regular. Seguridad y derechos para los inmigrantes regulares, reenvío inmediato a los irregulares, es un discurso

que se parece al español, especialmente si añadimos la amnistía a la entrada en vigor de la ley y la previsión del contingente anual.

La inmigración en Italia no es muy alta (1.200.000 aproximadamente), pero a la mayoría de marroquíes y albaneses no cesan de añadirse nuevos compatriotas llegados de manera irregular, que se incrementan en los últimos tiempos con los huidos de guerras africanas y de la próxima Yugoslavia. La ley condena con penas de 4 a 12 años a los traficantes de inmigrantes. De los 150.000 a 230.000 inmigrantes irregulares, según las estimaciones, la amnistía o moratoria que terminó a finales de 1998, podría regularizar a unos 100.000, aunque ello entra en contradicción con el límite de extranjeros que el gobierno ha fijado anualmente en 38.000 personas. La ley crea también la figura del "patrocinador", una persona o asociación que se hace cargo del trabajador extranjero y le garantiza un alojamiento. El permiso de residencia ilimitada se alcanzará a los 5 años de estancia desempeñando un trabajo.

FRANCIA: ENTRE LA REGULARIZACIÓN TRADICIONAL Y NUEVAS IDEAS DE COOPERACIÓN EN EL DESARROLLO.

En todos los países existen dificultades para realizar en la práctica las expulsiones, una vez decretadas, por falta de acreditación de la nacionalidad de origen, por el coste de los traslados y por la resistencia última (encierros en iglesias, manifestaciones, etc) de los afectados. Además, en los del sur de Europa, resulta muy difícil frenar la llegada de nuevas oleadas de inmigrantes clandestinos. Por ejemplo, en Italia se están planteando la firma de acuerdos con Marruecos y Túnez que lo faciliten.

En Francia, tras la aprobación de una nueva ley a principios de 1997, el gobierno Jospin ha emprendido alguna vía nueva para intentar suavizar la devolución de los irregulares a sus países de origen. De los 140.000 que solicitaron su regularización en 1998, han quedado unos 60.000 que no la han conseguido, aparte de la cifra de irregulares que ni la solicitó. Para facilitar la

operación de expulsión, el gobierno francés ofrece 4.500 francos (unas 112.000 ptas.), más 900 francos más por hijo, a los inmigrantes que acepten regresar a sus países.

Junto a estas operaciones coyunturales el gobierno Jospin ha anunciado alguna idea de mayor trascendencia, como hacer participar a la inmigración legalmente asentada en Francia en los proyectos de desarrollo y estabilización poblacional de sus países de origen y la introducción de movilidad circular, que busca comprometer a los países de emigración en el control flexible de flujos a cambio de las ayudas al desarrollo. En embrión, el lanzamiento de una estrategia de codesarrollo con los países generadores de emigración que les comprometa también en la regulación de flujos.

LAS NORMAS DE INMIGRACIÓN SERÁN PRONTO DERECHO COMUNITARIO, Y NO NECESARIAMENTE MEJORES.

La extranjería es materia de colaboración intergubernamental, desde hace años, pero la colaboración entre algunos Estados se aceleró por los Convenios de Schengen, a partir de 1985 (Benelux, Alemania, Francia, Austria, España y Portugal). El Tratado de la Unión Europea (Maastricht) impulsó indirectamente la atención sobre este ámbito al crear la ciudadanía europea y estableció obligación de todos los Estados de cooperar en materias de interés común como inmigración. En la cumbre de Dublín se establecieron las bases para una política común de asilo.

El Tratado de Amsterdam ha significado un paso decisivo, por varios motivos: incluye un nuevo Título en los Tratados: "visados, asilo, inmigración y otras políticas públicas relacionadas con la libre circulación de las personas"; establece la utilización del método comunitario en extranjería, aunque gradualmente durante 5 años, según decisiones del Consejo, pero inmediatamente, sin sujeción a este plazo, para las condiciones de entrada y de residencia y los derechos de los nacionales de terceros países; incorpora a los Tratados el Convenio de Schengen, que suprimió fronteras interiores y armonizó visados y asilo; finalmente, refuerza el papel del Tribunal de Justicia en las materias de justicia y asuntos internos.

En esta dinámica la Comisión elaboró un PROYECTO DE CONVENIO RELATIVO A LAS NORMAS DE ADMISIÓN DE NACIONALES DE TERCEROS

PAISES EN LOS ESTADOS MIEMBROS (DO no C 337/97, p. 9. El título formal es "Propuesta de Acto del Consejo por el que se establece el Convenio...", tomando como base jurídica de la actuación el art. 2.c del art. K 3 del tratado de la Unión Europea, en su redacción previa al Tratado de Amsterdam). La posterior consulta al Parlamento mostró los futuros debates comunitarios en inmigración. El dictamen de la Comisión de Libertades Públicas se aprobó por 15 votos frente a 12, con enmiendas progresistas. Pero ante el pleno se anunció una avalancha de enmiendas reaccionarias y se optó por devolver el texto a la Comisión parlamentaria, que ha logrado una redacción de consenso. El documento en sí mismo tiene un interés relativo por el cambio de situación (nuevo Parlamento y nueva Comisión), y sobre todo porque pretendía ser un Convenio ante el retraso de los Estados en la ratificación del Tratado de Amsterdam, pero una vez realizado éste, el proyecto podría servir de base para un reglamento o comunitario, directamente aplicable. Desde este punto de vista sí tiene mucho interés su contenido.

Algunas líneas destacadas del proyecto de convenio, poniendo en cursiva las enmiendas introducidas por el Parlamento Europeo (PE) serían las siguientes.

1. La admisión del trabajador requiere poseer un contrato del trabajo (PE: *oferta*) de al menos 1 año de duración. Tras la autorización para ocupar el puesto, se expide permiso de residencia, por el tiempo del contrato, que puede ser de hasta 4 años.
2. Reglas especiales para trabajadores temporeros y transfronterizos.
3. La admisión para desarrollar una actividad económica independiente precisa demostrar suficientes recursos económicos para iniciar la empresa y que repercuta favorablemente en mano de obra del país (PE: *suprime esto*). Tras 5 años se abre el libre acceso al mercado.
4. Estudiantes. Se requiere demostrar suficientes recursos para la entrada. El cambio de estudios sólo puede realizarse el primer año (PE: *primer ciclo*). Al

acabar la admisión debe regirse según las reglas generales, y desde el país de origen.

5. Reagrupación familiar. Tras 1 año de residencia regular. Abarca tan sólo al núcleo familiar estricto: los descendientes. Prevé específicamente la nulidad en caso de matrimonio blanco. *(PE: extiende a parejas de hecho, hijos de un sólo conyuge y posibilidad de que los Estados la extiendan a ascendientes. La carga de la prueba del matrimonio blanco recae sobre los Estados. El procedimiento se inicia por el reagrupante en el país de acogida y no por el reagrupado en el país de origen)*

6. La categoría "persona instalada con carácter duradero" exige dos condiciones: residencia continuada y legal, durante 5 años y tener un permiso que permita llegar a los 10 años de residencia *(PE: suprime la segunda)*. Recibirá autorización de residencia mínima por 10 años *(PE: ilimitada)*. Los derechos que corresponden a las personas con este status son casi iguales que los del ciudadano comunitario *(PE: añade derecho de sufragio en elecciones locales)*.

También se prevé derecho a adquirir igual estatus en otro Estado, aunque tras 2 años de residencia. *(PE: inmediatamente, igual libertad de circulación que comunitarios)*.

7. *Añade PE el Derecho al recurso ante un Juez del Estado competente, cuando haya negativa a la admisión y a la autorización de residencia, de reagrupación familiar o retirada del permiso de residencia. Los Estados deben asegurar un "procedimiento eficaz y equitativo". El Juez puede adoptar provisiones para evitar perjuicios excesivos o irreparables.*

8. El Tribunal de Justicia es competente para interpretar el convenio en vía prejudicial.

9. *Añade PE que si entra en vigor Amsterdam antes que este convenio, éste se convertirá en reglamento comunitario.*

OBSERVACIONES GENERALES.

La materia requiere una mayor atención y estudios más ponderados, pero aquí se trata únicamente de llamar la atención sobre la posibilidad de que a corto plazo la Unión Europea dicte un reglamento que, más o menos, siga las líneas señaladas. Inmediatamente surgen algunas preocupaciones.

La tradicional crítica al déficit democrático de la UE puede alcanzar mayores consecuencias en una materia tan polémica como inmigración, teniendo en cuenta, además, que las decisiones principales se adoptarán un poco más lejos de la opinión de los ciudadanos, y que con ello y en el actual sistema de decisión comunitario, se difuminan y diluyen las responsabilidades de la decisión adoptada, tanto por la la intervención decisiva de las burocracias nacionales y comunitaria, como sobre todo por la participación conjunta de los quince Estados.

Las líneas principales del debate apuntan hacia un modelo normativo que tiene el mismo defecto que español: la exigencia de un contrato de al menos un año, obtenido en el país tercero, lo que, al igual que el visado, es casi imposible si no se instrumentan políticas expresas para canalizar el flujo de los inmigrantes desde los países de origen. Este tipo de normativa, por tanto, frena la inmigración legal y potencia -involuntariamente, claro- la ilegal.

Otros muchos puntos quedan en la oscuridad. Parece que la UE sustituirá plenamente las normas de los Estados (por ejemplo, se prohíbe expresamente a los Estados la celebración de Tratados bilaterales que supongan mejores condiciones para los ciudadanos de un tercer Estado), pero en cambio no aparecen provisiones sobre contingentes, sistema de sanciones, etc.

OPINIONS JURÍDIQUES

SUMARI

- | | |
|---|---------------|
| 1.- Els menors immigrants, per <i>Laura Díez Bueso</i> | P. 109 |
| 2.- Educació i integració, per <i>Eliseo Aja</i> | P. 116 |
| 3.- La nova Llei de la Jurisdicció contenciosa-administrativa i la protecció dels drets dels immigrants, per <i>Eduard Roig Molés</i> | P. 124 |
| 4.- Es regulen per Ordre Ministerial els Centres d'internament d'estrangers, amb un retard de 3 anys i encara una espera de 2 més, per <i>Eliseo Aja</i> | P. 132 |

LOS MENORES INMIGRANTES

Laura Díez Bueso

Desde hace un tiempo, la población de menores de edad de países extracomunitarios ha crecido de forma considerable en España. Los motivos que han provocado el aumento de este colectivo pueden encontrarse, por un lado, en el progresivo incremento del número de adultos inmigrantes (regulares e irregulares) y, por otro, en la atracción que sienten muchos menores hacia países con situaciones económicas más favorables. Este fenómeno se ha hecho notar especialmente en zonas geográficas como Cataluña, que concentra importantes bolsas de menores inmigrantes en diversos puntos de su territorio. Ante esta circunstancia y los problemas concretos que suscita, ha surgido el debate: ¿qué hacer con los menores de terceros países que viven en las comarcas catalanas?

La respuesta ofrecida por las autoridades competentes en la materia en un primer momento fue la de alegar un "vacío legal" que hacía imposible dar respuesta a los nuevos problemas que plantean estos menores, concretamente los magrebíes indocumentados que deambulan por las calles de Barcelona y de Santa Coloma de Gramanet. Pero, como posteriormente parece haber reconocido el propio gobierno autonómico, no puede hablarse en ningún caso de falta de normativa al respecto.

Efectivamente, no sólo los citados menores magrebíes sino todos los menores inmigrantes que se encuentran en territorio catalán están protegidos por una serie de normas que obligan al conjunto de autoridades públicas a actuar en todo momento en beneficio e interés del menor. Del tenor literal del artículo 39.4 de la Constitución Española se desprende que los menores inmigrantes gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos. Sin ánimo exhaustivo y centrándonos en los más relevantes,

baste citar la Declaración de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, aprobada el 20 de noviembre de 1959, y la Convención de los Derechos del Niño, hecha en Nueva York el 20 de noviembre de 1989. Además, la legislación española y catalana también han regulado de forma específica la protección del menor, a través de leyes tales como la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil; la Ley catalana 37/1991, de 30 de diciembre, sobre medidas de protección de los menores desamparados y de la adopción; o la Ley catalana 8/1995, de 27 de julio, de atención y protección de los niños y los adolescentes y de modificación de la Ley 37/1991.

Por tanto, la primera conclusión debe ser que la pretendida ausencia de normativa no puede excusar la falta de protección de los menores de terceros países que residen en Cataluña. Pero, ¿presentan idénticas características estos menores inmigrantes y los menores españoles? La respuesta a esta pregunta resulta crucial. Desde ciertas entidades se ha defendido la necesidad de aplicar a los menores de terceros países la misma normativa que a los nacionales, por tratarse en todo caso de menores de edad. Sin duda, buena parte de las normas aplicables a los menores españoles serán válidas (desde un punto de vista material) para los de procedencia extranjera. Pero quizás no se ha reparado en que este segundo grupo de menores, no sólo son menores, sino que también son inmigrantes.

¿Justifica esta doble condición de menor-inmigrante una normativa específica? Parece que la respuesta debería ser afirmativa. Baste un repaso a la prensa diaria para constatar la aparición de nuevas problemáticas creadas a raíz de este colectivo social, inexistente hace tan sólo unos pocos años y, por tanto, no contemplado de forma específica en la normativa vigente¹. Además, convendría que la aprobación de esta nueva normativa se adelantara a la eclosión (por no decir explosión) de ciertas situaciones que, en la actualidad, comienzan a ser insostenibles tanto para los menores inmigrantes como para sus familias o educadores. Por supuesto, la nueva ordenación jurídica no tiene

¹ El Reglamento de la Ley de Extranjería de 1985 hace una breve referencia a los menores inmigrantes (artículos 12 a 15), pero sus previsiones resultan insuficientes para afrontar las nuevas situaciones que plantean.

por qué implicar siempre la modificación de leyes, sino que ciertos problemas pueden resolverse perfectamente a través de la aprobación de normas de rango infralegal. Por otra parte, las modificaciones no tienen por qué circunscribirse a la normativa específica de protección de menores antes citada, sino que en ocasiones resultará oportuna la reforma de normas sectoriales relativas, por ejemplo, al derecho a la sanidad o a la educación.

Conviene, pues, analizar algunos de estos factores que diferencian a los menores inmigrantes respecto de los nacionales y que sugieren la necesidad de una regulación o un trato específico para el primer grupo. De hecho, algunos de estos factores ya han merecido la respuesta de las autoridades públicas.

Uno de los ejemplos más recurrentes en los últimos meses ha sido el de la atención sanitaria. Como consecuencia directa de los Convenios internacionales ya aludidos, todo menor tiene derecho a una asistencia sanitaria completa y continuada (y no sólo a tratamientos de urgencia). Pero la prensa ha denunciado en algunos casos la falta de satisfacción de este derecho por parte de ciertas Administraciones cuando los menores de edad son inmigrantes². La respuesta de las autoridades públicas ante esta situación ha sido la de establecer un sistema específico de acreditación sanitaria para estos menores de terceros países. Concretamente, la Generalidad de Cataluña aprobó en febrero de 1999 la creación de unas tarjetas de vigencia bianual aunque de obtención voluntaria, ya que los menores inmigrantes que carezcan de ella podrán recibir igualmente la misma atención sanitaria que el resto de ciudadanos catalanes.

Otro sector que reclama una regulación o actuación específica para los menores inmigrantes, incluso con mayor claridad que en el caso de la sanidad, es el de la educación. Son diversas las problemáticas que en este campo requieren una respuesta especializada. La educación-integración de los menores de terceros países en la sociedad donde van a comenzar a

² Debe tenerse en cuenta que el artículo 10.3 de la Ley Orgánica 1/1996 establece que los menores extranjeros tienen derecho a la asistencia sanitaria cuando "se hallen en situación de riesgo o bajo la tutela o guarda de la Administración pública competente, aun cuando no residieran legalmente en España". De la dicción literal de este precepto se ha interpretado, en ocasiones, que la atención sanitaria obligada a los menores inmigrantes se reduce a los casos de urgencia.

desenvolverse requiere la previsión de aspectos como su educación lingüística, que se intenta resolver a través de los denominados "talleres de lengua". Para facilitar esta integración también se han puesto en práctica medidas de dispersión de estos alumnos en diversos centros (y dentro de estos centros en diversas aulas)³, aunque este instrumento ha despertado las críticas de los que consideran que ello vulnera el derecho de los padres a elegir el centro educativo de sus hijos. Por otra parte, existen otros problemas de carácter puntual que plantean estos menores inmigrantes, como su incorporación a las clases a mitad de curso haciendo conveniente que las comisiones de matriculación funcionen durante todo el año.

Un último elemento distintivo de los menores que, además de serlo, son inmigrantes es su situación una vez hayan cumplido los 18 años. Se tratará de personas educadas en nuestro país, integradas social y culturalmente y, muy probablemente, con una residencia en España superior a los años que han vivido en sus países de origen. ¿Serán expulsados automáticamente si, alcanzada la mayoría de edad, su situación es irregular? La Ley de Extranjería parece que debería enfrentarse a este problema ofreciendo una salida adecuada a este sector social.

Hasta aquí algunos de los factores diferenciales que presentan los menores inmigrantes respecto de los nacionales. Pero aún puede establecerse otra distinción de interés dentro del propio colectivo de menores de terceros países. Como ya apuntan las propuestas de reforma legislativa planteadas por la Generalidad, existe un grupo muy concreto de menores inmigrantes que merece un tratamiento específico: aquellos que proceden del Magreb y han entrado en Cataluña, solos y de forma irregular, con el único objetivo de prosperar económicamente⁴. Este colectivo de menores presenta unas características muy peculiares que requieren unas actuaciones y unas previsiones normativas particulares, pues su protección no puede conseguirse empleando los instrumentos tradicionales de protección de menores utilizados hasta ahora en nuestro país, tal y como se ha manifestado desde la Consejería

³ Sobre este tema véase el comentario de Eliseo Aja en este mismo informe.

⁴ Según la prensa, se han contabilizado unos 450 menores de estas características en Barcelona y Santa Coloma de Gramanet (El País, 10 de marzo de 1999).

de Justicia.

¿Qué rasgos distintivos ofrecen estos menores magrebíes? En primer lugar, su gran movilidad geográfica. Se trata de menores en constante movimiento, no sólo dentro de la Comunidad Autónoma o del Estado español, sino también dentro del resto de países de la Unión Europea. Esta circunstancia impone la necesidad de adoptar medidas de coordinación entre las autoridades competentes para asegurar su seguimiento y protección y la continuidad de los programas de ayuda.

La segunda característica que define a estos menores magrebíes es que se trata de menores indocumentados. El miedo a ser expulsados una vez cumplan la mayoría de edad, entre otros motivos, les lleva a despojarse de su documentación antes de entrar en España e, incluso, a presentarse con nombres distintos cada vez que se ponen en contacto con las autoridades nacionales o autonómicas. Este dato resulta fundamental. Los Convenios internacionales obligan a los Estados a documentar a todos los menores de edad sin identificación. Esta circunstancia ha provocado que el Gobierno de la Generalidad se haya propuesto como objetivo prioritario la documentación de estos menores, una vez determinada su edad biológica⁵. ¿Qué sucederá a los menores magrebíes documentados por las autoridades catalanas una vez hayan adquirido la mayoría de edad? En principio, la documentación de los menores tiene una finalidad concreta y exclusiva: favorecer su protección. Ello implica que estos datos no deberían ser nunca utilizados en perjuicio de estas personas, por ejemplo, para facilitar su posterior expulsión. Parece que cualquier modificación legal relativa a los menores inmigrantes debería, inexcusablemente, prever garantías específicas para que esto fuera así.

Esta última reflexión nos lleva a otra de carácter más genérico pero de igual trascendencia. Se acaba de mencionar que la Generalidad de Cataluña está dispuesta a propiciar modificaciones en la Ley catalana de atención a la infancia para favorecer el tratamiento del colectivo de menores magrebíes. Pero, ¿cuál debe ser el espíritu de la reforma? Las declaraciones de la

⁵ Otro dato importante a tener en cuenta en relación a estos magrebíes indocumentados es que, en ocasiones, se trata de mayores de 18 años que tratan de hacerse pasar por menores

Consejería de Justicia recogidas en la prensa diaria parecen indicar que el Gobierno catalán se encuentra especialmente preocupado por garantizar el control de estos menores. Son relativamente habituales las declaraciones donde se habla de su internamiento en centros vigilados o de su identificación en fichas con fotografías y huellas digitales hasta que los menores presenten signos de integración. Sin duda, estos menores plantean en ocasiones problemas de delincuencia de baja intensidad que deben encontrar una respuesta adecuada desde la Administración⁶, respuesta que también requiere medidas especiales como la preparación de los cuerpos policiales y de las fiscalías. Pero la situación de estos menores magrebíes en Cataluña va más allá.

Se trata de menores con una educación y unas costumbres ya arraigadas, como la de oponerse a cualquier tipo de internamiento en centros de acogida; además, se encuentran en territorio catalán con el concreto objetivo de trabajar para mejorar su situación económica, no resultando infrecuente que dispongan de cierta formación profesional. Ambas circunstancias obligan, al menos y en primer lugar, a regular o prever lo que ha venido a denominarse fase de tránsito, es decir, un periodo de adaptación que permita su paulatina integración en la sociedad de acogida y, sobre todo, que haga posible que el menor tenga adultos de referencia que les alejen de las organizaciones de extorsión de estos menores que ya empiezan a aflorar. En segundo lugar, el sistema educativo podría orientarse hacia su formación profesional en vistas a un doble objetivo: cubrir sus necesidades laborales futuras para evitar su dependencia de las ayudas sociales y servir como vía de integración de este grupo de menores. Además, sería bueno que en ambos procesos (de tránsito y de formación ocupacional) estuvieran presentes educadores de la misma cultura que los menores.

Para concluir y pese al camino que todavía queda por recorrer, debe apuntarse que las especiales características de este colectivo de menores magrebíes y la necesidad de garantizar su protección ya han provocado la

de edad para no ser expulsados.

⁶ Según datos de la Dirección General de Atención a la Infancia de la Consejería de Justicia, un 20% de estos menores magrebíes tiene diligencias policiales abiertas.

reacción de las Administraciones y autoridades públicas en Cataluña. A principios de 1999 se firmó un Acuerdo al respecto en el que participaron las distintas instituciones implicadas en la protección de estos menores: los Departamentos de Justicia y Gobernación de la Generalidad, la Delegación del Gobierno en Cataluña, los Ayuntamientos de Barcelona y Santa Coloma de Gramanet y la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña. Este Acuerdo prevé instrumentos de socialización de estos menores donde jugarán un papel fundamental los educadores de calle o mediadores culturales que la Administración se compromete a contratar. Parece ésta una buena filosofía de intervención, pues sustituye el trabajo policial por el trabajo social: los menores magrebles tienden a desconfiar de las autoridades públicas y a través de los trabajadores o mediadores sociales se les puede hacer perder el miedo a la ayuda que les ofrece la Administración. Aunque el Acuerdo también recoge ciertos instrumentos para permitir un mejor control de estos menores, ya que autoriza a los Mossos d'Esquadra a ficharles con su fotografía y huellas dactilares. De todos modos, la Administración autonómica se compromete a destruir estas fichas cuando no resulten ya necesarias y también se compromete a garantizar su confidencialidad.

EDUCACIÓN E INTEGRACIÓN

Eliseo Aja

No existen dudas sobre la importancia de la integración de los inmigrantes en la sociedad de destino, y tampoco sobre la extraordinaria importancia que desempeña la educación en esta tarea: sólo una buena formación permite una mínima igualdad de oportunidades a la segunda generación, la escuela crea la estructura de las relaciones para la etapa adulta, la educación genera gran parte del sistema de valores de los futuros ciudadanos e incluso, incide en la mayor integración de los padres, los inmigrantes de primera generación, según la atención que reciben sus hijos y a través de la información que éstos les suministran cuando alcanzan cierta edad.

La educación en España es un derecho fundamental (art. 27 CE), y, como tal, posee las máximas garantías jurídicas, pero al mismo tiempo es un derecho de carácter prestacional, que depende de las inversiones que realicen las instituciones para un buen funcionamiento del servicio público. Según la propia Constitución, la enseñanza básica es obligatoria y gratuita y entre los juristas nadie duda que corresponde igual a los extranjeros que a los ciudadanos, por la propia expresión de la Constitución "todos tienen el derecho a la educación" y porque se considera como derecho humano que corresponde a todas las personas en edad escolar.

Sin embargo, tanto la regulación como la práctica de la administración educativa presenta varios problemas, tanto en las funciones que corresponden al Estado como a la Generalidad de Cataluña, si nos fijamos en los principales aspectos que inciden en la integración.

Recordemos que la distribución de competencias en materia educativa es

concurrente, es decir, corresponde al Estado la legislación básica (las líneas generales) y a la Generalidad la legislación de desarrollo de la anterior, la reglamentación y la gestión. Dicho de otra manera, el Estado, aparte del establecimiento de títulos académicos y profesionales, sólo tiene la legislación básica y todo lo demás corresponde a la Generalidad, incluyendo la aprobación de leyes que desarrollen las líneas generales fijadas por el Estado.

1. El acceso a los centros escolares.

Constituye una línea básica y por tanto viene regulada por el Estado que tanto en la Ley Orgánica del Derecho a la Educación (LODE) como en la Ley Orgánica de Extranjería (LOE) reconoce el derecho a la educación a los extranjeros en situación regular. Por tanto, deja sin educación a los hijos de los extranjeros que carecen de permiso de residencia. ¿Es posible? ¿Es así en la realidad? A medias, porque es muy difícil saber la situación de las familias que carecen de permiso de residencia, aunque en todo caso parece que en las escuelas de Cataluña hay un número importante de niños cuyas familias están en situación irregular.

En este punto el problema es más jurídico-formal que real, porque constitucionalmente los hijos de los extranjeros en situación irregular tienen derecho a la educación igual que los niños españoles, aunque no debe descartarse la influencia negativa de la afirmación contraria que introducen las leyes citadas en la opinión pública, incluida la información que llegue a los propios inmigrantes sobre el derecho a la educación de sus hijos.

La afirmación rotunda de que los hijos de los inmigrantes en situación irregular también tienen el derecho a la educación ha sido reconocida por el nuevo reglamento de la LOE, aprobado por el Real Decreto 155/1996. Quizás alguien pueda pensar que un reglamento contrario a las leyes es inválido -y en general tendría razón, porque un reglamento contrario a la ley que desarrolla es ilegal y nulo- pero en este caso la cuestión es más complicada. Todos los Tratados internacionales sobre la materia ratificados por España, especialmente el Pacto Internacional de los derechos económicos, sociales y culturales, de 1966, y el Convenio sobre los Derechos del Niño, de 1989, establecen el derecho a la

educación de todos los niños, al margen de la situación legal de sus padres. Los convenios internacionales ratificados por España se convierten en norma interna obligatoria, y si en abstracto pudiera plantearse algún problema sobre la primacía de las leyes o de los Tratados, en este caso no hay duda, porque el artículo 10.2 CE establece que los derechos y libertades se interpretarán de acuerdo con los Tratados internacionales ratificados por España. Por tanto, el derecho a la educación de los hijos de familias inmigrantes en situación irregular deriva de la propia Constitución, porque el artículo 27 CE debe interpretarse de acuerdo con los Tratados internacionales. Dicho en términos más sencillos, el RD 155/1996 que desarrolla la LOE tiene razón y en cambio la LODE y la LOE son contrarias a la Constitución. En un plano muy jurídico se podría plantear esta cuestión ¿sería necesario declarar inconstitucionales la LOE y la LODE por negar el derecho a la educación a los hijos de los inmigrantes irregulares? Se podría hacer, pero no es necesario, porque la administración y cualquier Juez debe aplicar directamente el RD 155/1996, ampliando a los inmigrantes irregulares los derechos que reconoce la LOE a los extranjeros residentes, en virtud de la técnica que se conoce como la "interpretación de las normas de acuerdo con la Constitución". Pero este tipo de cuestiones ya son muy jurídicas. Lo importante es que *todos los niños que están en España, y en concreto los hijos de inmigrantes en situación irregular, tienen derecho a la educación en las mismas condiciones que los españoles.*

A partir de esta afirmación surgen dos problemas inmediatos. ¿Tienen también derecho a las becas y a las ayudas de comedor o de transporte? ¿Cómo se conjuga la información que requiere la matrícula de los niños, y su acceso a las becas, con la ocultación que supone la situación irregular de sus padres? Ambos temas están muy mal resueltos legalmente, pero en cambio, parece, que funcionan razonablemente en la práctica.

La regulación de las becas descansa en un reglamento de 1983 que exige para su disfrute la condición de español, pero tal reglamento ha quedado absolutamente desfasado y es abiertamente inconstitucional, por contrario al derecho comunitario y a los Tratados internacionales citados. Por tanto, los hijos de los inmigrantes en situación irregular tienen también los mismos

derechos que los niños españoles a todas las becas y ayudas establecidas por el Estado, las Comunidades Autónomas y, en su caso, los municipios, por la razón principal de que las ayudas forman parte instrumental del derecho a la educación.

La segunda cuestión carece de normación, que yo sepa, y se resuelve en la práctica con la discrección de las escuelas sobre los datos de los padres y con el ingreso de las cantidades correspondientes a las becas y ayudas en una cuenta de la escuela, de forma que ésta no precisa trasladar ningún dato a la administración sobre la situación irregular de los padres de alumnos del centro.

2. La distribución de alumnos inmigrantes entre diferentes centros escolares para evitar la formación de guetos.

Este aspecto de la educación es un ejemplo paradigmático de la insuficiencia del principio legal de igualdad entre los ciudadanos y los inmigrantes y de la necesidad de elaborar políticas adicionales si se quiere conseguir la integración de los inmigrantes en la sociedad. El problema arranca de la concentración de inmigrantes en ciertos barrios, generalmente por el precio inferior de la vivienda, y por tanto, la forma radical de combatirlo se encontraría en la política de vivienda par la población inmigrante. Pero, ante su insuficiencia, la concentración que hoy existe en ciertos barrios y poblaciones provoca una proporción muy alta de niños inmigrantes en las escuelas del mismo, y genera efectos secundarios, pero decisivos, como la "huida" de los niños autóctonos a otras escuelas, el descenso de la calidad de la enseñanza (por las dificultades adicionales de aprendizaje de la lengua o de seguimiento de los estudios en condiciones sociales inferiores), etc.

El fenómeno posee una importancia innegable desde el punto de vista de integración de los inmigrantes, porque acentúa el proceso de conversión en gueto de los algunos barrios y condiciona, más allá de la escuela, la futura integración de los nucleos de inmigrantes, incluso cuando adquieren la nacionalidad, por la estructura de las relaciones que se crean desde la juventud. Este problema no tiene una solución fácil, y requiere tanto la voluntad de las administracione como de la sociedad civil, para evitar el fenómeno de

rechazo de las escuelas frecuentadas mayoritariamente por inmigrantes. Cabe preguntarse también si las políticas públicas deben ser iguales en las grandes ciudades que en las medianas o en las poblaciones pequeñas.

Por otra parte, la distribución de los niños inmigrantes entre diferentes escuelas para evitar la concentración no deja de tener efectos negativos, como la necesidad de desplazamiento diario de los niños (y por tanto la restricción de las amistades entre vecinos) y la propia reacción de los padres y maestros de los centros escolares receptores. La solución no es fácil, pero tampoco se puede ignorar el problema. Sería positivo un debate sereno al que deberían incorporarse las conclusiones de otros países con mucha más experiencia que nosotros.

La regulación legal es relativamente sencilla, otra cosa es que sea satisfactoria. La LODE parte del derecho a la elección de centro sostenido con fondos públicos y establece que cuando no existan suficientes plazas (art. 20), la admisión se regirá por los criterios de renta anual, proximidad del domicilio y existencia de hermanos matriculados en la misma escuela. Dada la concentración de los inmigrantes por barrios, y su nivel semejante de renta, la concentración en algunas escuelas es inevitable.

La LOGSE prevé que las escuelas públicas y concertadas deberán reservar algunas plazas para alumnos con necesidades educativas especiales ("nee") y la LO 9/1995 de participación, evaluación y gobierno de los centros docentes (LOPEG) configura a los "nee" a partir de tres criterios: discapacidades físicas o psíquicas, trastornos graves de conductas y situaciones sociales o culturales desfavorecidas. Esta tercera cláusula afecta de lleno a la mayoría de hijos de inmigrantes, que podrían repartirse por escuelas (en realidad la previsión es ante la falta de plazas), evitando la concentración. Así lo entiende el desarrollo de la ley por el *RD 299/1996, 28 feb, sobre la ordenación de las acciones dirigidas a la compensación de desigualdades en educación*, se refiere a las tres causas.

En Cataluña, el *Decret 72/1996, 5 març, pel qual s'estableix el règim*

d'administració d'alumnes en el centres docents sostinguts amb fons públics no aborda el problema de la concentración, limitándose a reproducir los criterios de la LODE y estableciendo que, en caso de falta de plazas, se reservarán dos en el resto de las escuelas. La normativa más directa, que no podía ignorar el problema de la concentración se encuentra en el *Decret 299/1997, de 25 de novembre, sobre l'atenció educativa a l'alumnat amb necessitats educatives especials*, pero éste acoge los dos primeros grupos de la LOPEG (el art. 5.4 prevé la reserva de dos plazas por grupo, que la Consellería podrá aumentar hasta 5 plazas) para alumnos con "nee", pero no incluye al tercero, las familias con situaciones sociales o culturales desfavorecidas.

En abstracto, la norma de la Generalidad vulnera el ordenamiento jurídico por dos motivos claros, uno formal y otro material. En primer lugar, porque ha regulado la materia por decreto del gobierno y no por ley. Las leyes básicas del Estado deben ser desarrolladas por leyes autonómicas y no directamente por reglamentos, y ésta es una cuestión importante, porque la Constitución establece la ley autonómica para que sea discutida por todos los grupos parlamentarios en la Asamblea legislativa, y en cambio el Decreto del gobierno responde únicamente a la orientación del Ejecutivo, que lo aprueba sin debate público y sin consideración a las posiciones de los demás partidos políticos que representan a la sociedad.

La vulneración material consiste en que la LOPEG establece tres supuestos de alumnos con "nee" y en cambio la norma catalana desarrolla sólo dos, dejando sin protección a los niños en situaciones social y cultural desfavorecidas. El carácter básico de la ley estatal obliga a que las normas autonómicas sean consecuentes, lo que evidentemente no ocurre en este caso. Sería posible que la ley autonómica matizara a la ley estatal, o realizara su desarrollo por distintas vías, pero en todo caso ha de contemplar el supuesto. La deficiencia resalta aún más porque en el territorio MEC, el RD 366/97, de 14 de marzo, establece que los padres podrán elegir el centro escolar para matricular a sus hijos con "nee" entre aquellos que reúnan los recursos personales y materiales adecuados.

La situación generó una polémica importante en la prensa, por diferentes razones que coincidían en la crítica a la falta de previsión de la Generalidad. La opinión negativa del Informe de 1998 del Sindic de Greuges, la Resolución del Parlament 665/V, de la Comissió de Política Cultural (16-sept-1998), que pedía al Gobierno la reserva de plazas para los alumnos con "nee" e incluso la propia posición de principio del Plan Interdepartamental del gobierno de Cataluña que recomienda expresamente la regulación para evitar la concentración. Por otra parte, trascendieron las experiencias de Vic y Manlleu, que desde hace tres años han abordado la distribución de alumnos inmigrantes entre el conjunto de las escuelas públicas y concertadas.

La solución última, tras la polémica en la prensa, ha sido aún peor, desde el punto de vista jurídico. Una norma de mínimo rango, la *Resolució del Departament d'Ensenyament de 5 de març de 1999, per la qual s'estableixen alguns aspectes del procediment a seguir en la preinscripció d'alumnes amb necessitats educatives especials derivades de situacions socials o culturals desfavorides i els ajuts a l'escolarització en aquestes places*, prevé la reserva de 2 plazas en la lista de escuelas que incluye, y de forma experimental reserva 5 para el curso 1999/2000. La resolución contiene una lista de escuelas que no parece responder a ningún criterio, o al menos no los explica, y que no incluye ninguna de Barcelona.

3. Escuela e interculturalidad.

Son muchos los aspectos que nuestro sistema escolar debe contemplar para lograr una integración seria de los hijos inmigrantes. Algunos han sido abordados tangencialmente por normas de rango menor, otros permanecen en el ámbito de las políticas públicas bienintencionadas, pero sin respaldo legal. En este espacio es imposible abordar aspectos tan diversos como las posibles excepciones de asistencia a clase o a exámenes en días festivos para otras religiones o culturas diferentes a la nuestra, las consideraciones a introducir en los comedores de las escuelas (para respetar las reglas de alimentación de otras culturas), la revisión de los contenidos de libros de texto para evitar elementos racistas o xenófobos, y nos limitaremos a apuntar sólo dos elementos que parecen importantes, uno positivo y otro negativo, de la política

de la Generalidad.

El primero es la distribución de folletos donde se explican las normas de admisión en las escuelas públicas y concertadas para todos los niños en diferentes idiomas, entre ellos algunos de los más comprensibles por la inmigración presente en Cataluña. Seguramente se podrían señalar algunas mejoras a introducir en los folletos y su distribución, pero la iniciativa debe valorarse muy positivamente.

El segundo afecta a una materia tan delicada entre nosotros como la lengua. La Llei de Política Lingüística prevé un sistema de refuerzo del catalán para los alumnos de incorporación tardía a la enseñanza, pero ninguna norma -tampoco ésta- recoge un sistema de refuerzo para el castellano. Pero existe un punto aún más delicado e importante. De los Tratados internacionales vigentes se deduce la obligación de que la administración proporcione también una enseñanza de la lengua materna de los niños, y, por difícil que parezca -que no lo es tanto- ésta es una obligación legal inexcusable de los poderes públicos, además de constituir un aspecto de los derechos fundamentales de la persona que en Cataluña justamente entendemos muy bien. Parece que alguna ONG recibe subvenciones para enseñar, fuera de las escuelas, el árabe en algunos barrios. ¿Queda cubierto con ello la obligación que imponen los Tratados internacionales de proporcionar la enseñanza de la lengua materna en las escuelas de Cataluña?

LA NOVA LLEI DE LA JURISDICCIO CONTENCIOS-ADMINISTRATIVA I LA PROTECCIO DELS DRETS DELS IMMIGRANTS

Eduard Roig

1.- La creació dels Jutjats del Contenciós i la seva competència en matèria d'estrangeria; 2.- Els procediments especials: abreujat i de protecció dels drets fonamentals; 3.- Les mesures cautelars; 4.- L'alternativa del control administratiu. La llei 4/1999 i les seves possibilitats.

La nova Llei de la Jurisdicció contenciosa-administrativa no conté cap precepte específic en matèria d'estrangeria. En especial no es crea un procediment especial per a aquests assumptes si bé existeixen diverses raons que justificarien probablement aquesta ordenació específica: la precarietat de la situació dels estrangers i sobre tot la gravetat de les mesures adoptades per l'Administració i la importància dels bens jurídics en joc (pensi's simplement en el cas paradigmàtic de l'expulsió) són raons suficients per exigir que el control jurisdiccional dels actes administratius en aquest àmbit tingui lloc de manera especialment àgil i per part de persones familiaritzades amb l'àmbit de l'estrangeria. Junt amb la protecció dels drets dels administrats, l'agilitat en el control és un requisit necessari per evitar que al llarg d'un procediment judicial llarg es creïn situacions de fet que més endavant impedeixin l'execució de la sentència.

Si bé es cert, com afirmava abans, que la nova Llei de la Jurisdicció Contenciosa no crea cap procediment o especialitat per als assumptes d'estrangeria, no es pot deduir d'aquí un exprés refús d'aquest tractament específic, doncs la qüestió no ha estat plantejada al llarg del procediment legislatiu i res impedeix que en un futur immediat, en relació amb la reforma de la normativa d'estrangeria, el legislador es plantegi incloure preceptes específics a la nova Llei o fins i tot un procediment especial en la matèria.

Malgrat que aquest seria un procediment especialment adequat, de la nova Llei i les seves innovacions amb caràcter general es poden també desprendre importants efectes per als procediments en l'àmbit de l'estrangeria. Sobre tot quan l'objectiu declarat de la reforma es centra en dos àmbits especialment rellevants per a l'estrangeria: la durada dels procediments i l'adopció i abast de les mesures cautelars. Aquestes últimes reben una nova regulació completament específica a la nova Llei; les millores en l'agilitat de la resposta jurisdiccional descansen sobre la creació dels Jutjats contenciosos-administratius i les seves competències, a més de mesures addicionals com l'existència d'un procediment abreujat. Finalment caldrà examinar breument els canvis en el procediment especial de protecció dels drets fonamentals, en desenvolupament de l'art. 53 de la Constitució, que fins ara havia servit per canalitzar, de manera més ràpida i amb mesures més favorables per a l'estranger, algunes demandes en assumptes d'estrangeria.

1.- La creació dels Jutjats i la seva competència en matèria d'estrangeria

La creació dels Jutjats del contenciós-administratiu ha vingut acompanyada d'una molt considerable polèmica sobre la seva adequació per controlar les decisions administratives, la seva dotació material i personal i l'abast de les seves competències, que els pot portar ben aviat a un col·lapse similar a l'existent actualment a les Sales del contenciós dels Tribunals Superiors de Justícia. No es tracta aquí d'intervenir en aquesta disputa, sinó d'examinar com, assumint l'opció del legislador per als Jutjats com element clau d'una justícia administrativa ràpida, les hipotètiques millores en la rapidesa es projecten sobre l'estrangeria.

La qüestió fonamental al respecte és si els nous Jutjats assumeixen o no les competències de control dels actes administratius en matèria d'estrangeria, i en especial (encara que no únicament) de les expulsions. Pressupòsit d'aquest examen és la conveniència d'una tal assumpció en la mesura que els Jutjats es configuren com l'òrgan més proper a l'administrat i que poden més fàcilment reconèixer la realitat de la seva situació i de l'actuació administrativa

examinada, així com els òrgans amb un procediment més àgil.

L'examen de la Llei resulta profundament desorientador. La distribució de competències entre els diversos òrgans de la Jurisdicció obeeix essencialment a criteris de quantia, quan la decisió ha estat presa per un òrgan de l'administració perifèrica de l'Estat, com és la regla absolutament general en l'àmbit de l'estrangeria (fixant el límit l'art. 8.3 de la Llei en 10.000.000 de pessetes). Doncs bé, enlloc preveu la Llei una regla d'atribució de les qüestions de quantia indeterminada, que constitueixen la immensa majoria de les decisions d'estrangeria, i especialment la totalitat de les expulsions i denegacions de permisos. Davant d'aquest incompreensible silenci els tribunals hauran d'optar entre dues possibilitats: reconduir els casos de quantia indeterminada a les regles de major quantia i per tant a la competència del Tribunal Superior de Justícia, o bé a les regles de menor quantia i conseqüentment a la competència dels Jutjats.

Si bé tradicionalment les qüestions de quantia indeterminada s'assimilen a les de major quantia precisament per considerar que la seva rellevància és màxima, en el cas present, i partint de l'opció avançada pels Jutjats com òrgans de major agilitat, podria optar-se, en virtut precisament del caràcter fonamental de l'agilitat en la reacció, per l'assimilació a la menor quantia. Ja aquesta assimilació presenta nombrosos problemes, el més rellevant dels quals és que no es pot tractar d'una decisió limitada a l'estrangeria i les seves necessitats, sinó que significa, amb les regles actuals, una decisió per a qualsevol cas de quantia indeterminada, sigui quin sigui l'àmbit a què correspon, i sempre que sigui adoptat per l'Administració perifèrica de l'Estat. És aquest un nou exemple de la conveniència de regles específiques per als procediments en matèria d'estrangeria.

Però fins i tot assumint la reconducció a la quantia menor, els problemes no desapareixen, doncs la Llei afirma que les sentències dels Jutjats en demandes de quantia inferior a 3.000.000 pts. no seran apel·lables (excepte en cas de tramitar-se pel procediment de defensa de drets fonamentals al que em referiré immediatament). D'aquesta manera resulta que l'assimilació comporta que sentències en assumptes tan rellevants com una expulsió no tinguin accés a

una segon instància, conclusió clarament disfuncional. I el que no resulta admissible és assimilar les demandes per quantia indeterminada a les menors de deu milions a fi de fonamentar la competència dels Jutjats i a les superiors a tres milions per defensar l'apelabilitat de les mateixes.

La situació actual té a més el greu efecte de provocar retards importants en els procediments que s'inicien ara davant de la inseguretat sobre l'òrgan competent i el conseqüent probable desenvolupament de qüestions de competència. La solució tècnicament més lògica (l'assimilació a la quantia superior a deu milions i la conseqüent competència del TSJ) deixa la situació com en l'actualitat i no permet que l'estrangeria aprofiti els avantatges dels nous òrgans excepte en la mesura que aquests signifiquin un descens de treball molt considerable dels Tribunals Superiors. La solució que aquí s'afavoreix de competència dels Jutjats planteja problemes de fonament i conseqüències indesitjades com la no apelabilitat de les sentències.

Davant d'aquesta realitat no es pot sinó insistir en la necessitat d'un ràpid aclariment legislatiu de la situació i la introducció de normes clares de competència, específiques per a l'estrangeria, i si és possible en favor de la competència dels Jutjats.

2.- Els procediments especials: abreujat i de protecció dels drets fonamentals

Després de la qüestió fonamental de la competència orgànica, cal plantejar-se ara l'aplicabilitat i conseqüències dels procediments abreujat i de protecció dels drets fonamentals per a l'àmbit de l'estrangeria.

Pel que fa al procediment abreujat, regulat a l'art 78 de la Llei, resulta d'aplicació només per als assumptes que corresponen als Jutjats del Contenciós, i de nou en funció de criteris de quantia: aquells que no superin les 500.000 pts., de manera que es reproduïxen les qüestions debatudes en relació amb la competència dels Jutjats. De nou doncs sembla més raonable que discutir sobre la quantia (si és competència dels Jutjats caurà ineludiblement en l'àmbit del procediment abreujat) examinar els possibles

avantatges i problemes del procediment per a l'estrangeria. Avantatge fonamental és la seva rapidesa, raó de ser a més del procediment, així com el caràcter essencialment oral del procediment, de manera que poden posar-se de manifest clarament les implicacions concretes de l'actuació administrativa en casos que normalment presenten problemes de prova o de manifestació de circumstàncies personals. En canvi, precisament aquest caràcter abreujat i menys formalitzat pot significar que les garanties de l'administrat es vegin reduïdes. En especial cal tenir en compte que el procediment es preveu per a qüestions menors i de molt petita importància econòmica, de manera que la seva aplicació a mesures tan transcendents com la no renovació de permisos o l'expulsió sembla adequar-se poc a l'esperit de la Llei.

En el fons sorgeix aquí de nou la problemàtica derivada de la inexistència de regles específiques per a procediments en matèria d'estrangeria, en els que resulta especialment necessari combinar totes les exigències possibles d'agilitat (i per tant cal veure amb bons ulls l'aplicació d'un procediment abreujat) amb les màximes garanties dels ciutadans.

La situació respecte del procediment de protecció de drets fonamentals és molt diferent. D'entrada cal recordar que el procediment permetia fins ara una protecció un mica més àgil i més intensa en referència sobre tot a la suspensió de l'acte impugnat. Pressupòsit de la seva aplicabilitat naturalment era la vulneració d'un dret fonamental, qüestió que presentava alguns problemes per als estrangers. Les afirmacions constitucionals de la titularitat per part dels estrangers en situació regular de la llibertat de circulació de l'art. 19 facilitat l'ús d'aquesta via en casos d'expulsió (en els que en moltes ocasions es discuteix el propi caràcter regular de la situació de l'estranger) i indirectament hauria de permetre que s'utilitzés també en el cas de denegació de permisos en la mesura que comporten la sortida obligatòria d'Espanya.

Les novetats de la Llei però fan difícil veure quina pot ser ara l'utilitat d'acudir al procediment de defensa de drets fonamentals: la desaparició de la regla especial de suspensió privilegiada de l'acte impugnat deixa sense grans beneficis al procediment (tan sols el seu caràcter preferent), i manté en canvi els problemes derivats del seu caràcter sumari, centrat exclusivament en la

vulneració d'un dret fonamental. Tan sols l'efecte de possibilitar en qualsevol cas l'apel·lació de la Sentència (encara que es tracti d'una Sentència de Jutjat) té algun sentit positiu si s'acaba acceptant la competència dels Jutjats.

De la referència a l'eliminació de la regla privilegiada de suspensió no es pot desprendre però que la situació hagi empitjorat a aquest respecte, sinó que, ben al contrari, les noves regles de mesures cautelars, aplicables amb caràcter general a tots els procediments, semblen especialment més favorables per als immigrants.

3.- Les mesures cautelars

La reforma de les mesures cautelars és especialment rellevant per l'estrangeria, en ser aquestes la forma fonamental d'impedir l'execució de l'expulsió, davant de la qual el procediment d'impugnació perd tot el seu sentit. L'actual durada dels procediments contenciosos fa encara més rellevant el tema de les mesures cautelars que, com a element integrant del dret a la tutela judicial efectiva de l'art. 24 de la Constitució, corresponen a totes les persones, independentment de la seva nacionalitat o de la regularitat de la seva estada a Espanya.

La nova normativa sobre mesures cautelars ve de fet a permetre expressament algunes línies d'actuació que alguns Tribunals havien començat a desenvolupar sota la Llei anterior, que oferia una cobertura molt més dubtosa. A aquest respecte són tres les qüestions que cal examinar:

a) El tipus de mesures cautelars que poden adoptar-se no es limita ara a la suspensió de l'acte administratiu, sinó que, en una clàusula volgudament oberta, es fa referència a "quantas mesures assegurin l'efectivitat de la sentència" (Art. 129 de la Llei), obrint la porta en especial a les mesures de caràcter positiu. Per a l'àmbit de l'estrangeria això permet per exemple que es sol·liciti la pròrroga de la vigència d'un permís de treball del qual s'ha refusat la renovació, o fins i tot que el Tribunal pugui acordar en casos de necessitat la creació d'estatus provisionals de residència i treball de l'estranger, per exemple.

b) El moment d'adopció de les mesures, doncs l'article 135 de la Llei permet que s'adoptin de manera immediata a la seva sol·licitud, sense necessitat d'audiència de l'Administració, sens perjudici del posterior reexamen de la mesura i la seva ratificació o aixecament. D'aquesta manera s'evita la situació de precarietat en què es troba l'estranger entre el moment de comunicació de l'ordre d'expulsió i l'adopció de mesures cautelars per part del Tribunal, període que perfectament podia en la situació actual allargar-se uns mesos. L'art. 136 preveu la possibilitat de sol·licitar les mesures abans de l'interposició del recurs, accelerant al màxim el moment d'inici de la protecció cautelar; la previsió val però només per als casos de vies de fet de l'Administració.

c) Finalment els criteris d'adopció de la mesura s'han vist també reformats per la Llei. De la ponderació d'afectacions a l'interès del demandant i l'interès general, amb preponderància d'aquest últim, s'ha passat a valorar "únicament" si l'execució de l'acte pot fer perdre la finalitat legítima al recurs (art. 130). certament, sobre aquesta valoració fonamental es segueix preveient la possibilitat de denegació quan hi hagi una pertorbació greu de l'interès general, però aquesta és una clàusula excepcional de tancament, que no pot fer oblidar la nova regla general. I amb aquesta sembla que la totalitat pràcticament de les expulsions han de ser suspeses pels Tribunals, doncs l'execució de l'expulsió fa perdre per definició el sentit del recurs. La situació resultant pot ser relativament insostenible amb la durada actual dels procediments, però resulta en canvi plenament adequada als imperatius de l'art. 24 CE, de manera que els problemes no es derivarien tant d'aquesta suspensió pràcticament automàtica com de la lentitud del procediment jurisdiccional. per tant la solució s'ha de buscar no en una interpretació restrictiva de la nova clàusula d'adopció de mesures cautelars, sinó en reformes que permetin un procediment d'impugnació ràpid en matèria d'estrangeria.

4.- L'alternativa del control administratiu. La Llei 4/1999 i les seves possibilitats.

Les novetats derivades de la Llei de la Jurisdicció, malgrat la seva possible importància, deixen però moltes qüestions de tutela dels immigrants obertes:

d'entrada la situació actual dels Jutjats no sembla justificar les esperances d'agilitat posades en el seu funcionament, de manera que la tutela jurisdiccional continua sent, per damunt de qualsevol altra característica, lenta; però a més, moltes de les qüestions a determinar en un impugació en matèria d'estrangeria exigeixen apreciacions més econòmiques o sociològiques (des del concepte d'arrelament de l'estranger a la situació nacional del mercat laboral, per exemple), de manera que l'Administració compta indubtablement amb un marge d'apreciació molt important difícilment controlable pel Jutge. Per aquestes raons val la pena cridar l'atenció sobre la possibilitat d'enfortir els controls en el propi àmbit administratiu, a través, entre d'altres, de la revitalització dels recursos administratius derivada de la recent reforma de la Llei 30/1992, de Règim Jurídic de les Administracions Públiques. En especial, la previsió de l'article 107 de la Llei en la redacció derivada de la Llei 4/1999 presenta un especial interès, per quant permet crear òrgans col·legiats o comissions específiques no sotmeses a instruccions i amb participació de persones alienes a la pròpia Administració, per resoldre els recursos de reposició o alçada que es presentin. Si un procediment d'aquest tipus es creés a l'àmbit de l'estrangeria podria comptar-se finalment amb una tutela efectiva (de dubtosa existència en els actuals recursos administratius decidits pel propi òrgan que ha dictat l'acte o per un superior molt condicionat) a la vegada ràpida i poc formalitzada, i que comptaria amb òrgans especialitzats i capaços de valorar qüestions fonamentalment extrajurídiques com les abans assenyalades; òrgans a més que podrien ser perfectament únics per a una província o una Comunitat Autònoma, de manera que, addicionalment, en aquest últim cas complirien una funció d'unificació de la pràctica administrativa i de l'existència i interpretació d'instruccions en la matèria.

SE REGULAN POR ORDEN MINISTERIAL LOS CENTROS DE INTERNAMIENTO DE EXTRANJEROS, CON UN RETRASO DE 3 AÑOS Y UNA ESPERA DE 2 MAS.

Eliseo Aja

Los Centros de Internamiento de Extranjeros (CEI) son los lugares donde se mantiene detenidos a los extranjeros hasta asegurar que se realiza su expulsión. Su base legal se encuentra en el artículo 26.2 de Ley Orgánica de Extranjería, donde destaca que serán centros o locales que no tengan carácter penitenciario, que la decisión del internamiento corresponde al Juez de Instrucción del lugar de la detención y que el internamiento no podrá prolongarse por más tiempo del imprescindible para la práctica de la expulsión, sin que pueda exceder de 40 días.

Ante la sospecha de inconstitucionalidad de un plazo tan largo de detención, la Sentencia del Tribunal Constitucional 115/1987 aceptó la duración del internamiento pero, para no declarar a la norma inconstitucional, rodeó a la decisión y la situación de internamiento de toda una serie de cautelas, que están resultando poco útiles e incluso disfuncionales. La primera garantía estriba en la necesaria autorización del Juez de Instrucción (penal) para que se realice el internamiento, pero el Juez no se pronuncia sobre las causas de la expulsión decidida por la autoridad administrativa (que corresponderá juzgar al Tribunal de lo Contencioso Administrativo cuando examine el recurso contra la expulsión), sino sobre las circunstancias que aconsejan internar al extranjero para evitar que se esconda y rehuya la expulsión. El razonamiento del Juez penal deberá tener en cuenta las circunstancias del caso respecto a la probabilidad de su huida, lo cual resulta francamente difícil, y esta conduciendo a que algunos Jueces nieguen siempre el internamiento y otros lo concedan sistemáticamente. El TC añadió que el extranjero tiene derecho a abogado e intérprete, que serán gratuitos en su caso, que el Juez motivará individualmente el internamiento, que el interno gozará de todas las garantías

de quien esta privado de libertad (incluyendo el Habeas Corpus) y que debe encontrarse en una situación que, en su conjunto sea mejor que la de una prisión, porque si no carecería de sentido exigir carácter no penitenciario a los centros.

Durante todos estos años, desde la LOE (1985) y la Sentencia del TC (1987), los CEI han carecido de regulación, lo que daba pie a la arbitrariedad, y todo hace pensar que se respetaban muy poco las garantías introducidas por el TC. Este mismo tribunal ha aceptado varios recursos de amparo por vulneración de los derechos de los internos y periódicamente los informes del Defensor del Pueblo y de la propia Fiscalía criticaban las condiciones y el funcionamiento de los Centros. La opinión general entre los abogados es que los CEI poseen unas condiciones mucho peores que las cárceles y que los derechos de los internos (por ejemplo, visitas del abogado, de los familiares, paseo por el patio, atención médica, etc.) son muy inferiores a las que tienen los presos.

El Real Decreto 155/1996, de 2 de febrero, que reformó el reglamento anterior de la Ley Orgánica de Extranjería, introdujo varios preceptos que venían a concretar las condiciones de la Sentencia del TC, pero su aplicación quedó pendiente de que se regulara por una Orden Ministerial el funcionamiento de los CEI, lo que no ha sucedido hasta este año. La *Orden de 22 de febrero de 1999 sobre normas de funcionamiento y régimen interior de los centros de internamiento de extranjeros* (BOE, 24 de febrero) se ha aprobado con 3 años de retraso, y seguramente como consecuencia de una moción presentada por el PSOE y aprobada por el Congreso de los Diputados. Por eso es aún más grave que ella misma dé un plazo de 2 años para adecuar los CEI a esta Orden. En definitiva, desde la aprobación de la LOE en 1985 hasta la primera regulación reglamentaria pasaron 11 años y desde ésta hasta la aplicación de una normativa eficaz pasarán 5 años más. ¡A pesar de que esta en juego la libertad de las personas!

En la actualidad existen 6 centros de internamiento de extranjeros, en Madrid, Barcelona, Valencia, Málaga, Las Palmas y Murcia. El estudio "Centros de Internamiento de Extranjeros", elaborado en el ámbito del Colegio de Abogados

de Madrid, por Ignacio Alarcón Moedano y Luis Vidal de Martín Sanz (1999), contiene importante información sobre todos los centros y pone de relieve sus muchas deficiencias, que por otra parte han sido criticadas sistemáticamente por el Defensor del Pueblo.

La Orden es importante porque cierra la discrecionalidad que hasta ahora imperaba en el funcionamiento de los CEI y permite que mejoren notablemente sus condiciones, si se cumple su contenido.

Funcionamiento de los Centros de Internamiento.

La dirección y gestión de los CEI corresponden al Ministerio del Interior, a través de la Dirección General de Policía. La Comisaría General de Extranjería y Documentación coordinará los ingresos en los CEI para optimizar su ocupación, teniendo en cuenta las circunstancias familiares o el arraigo del extranjero. Con el mismo objetivo, determinará los traslados.

La pieza clave del funcionamiento de cada CEI es el Director, porque la Junta de Centro aparece devaluada. Es nombrado por el Director General de Policía y la Orden parece prever un escaso contacto con el Delegado del Gobierno de la Comunidad Autónoma.

El reglamento dice que la asistencia sanitaria será concertada por ONGs, pero en la actualidad la prestan directamente los servicios sanitarios de la policía, en la mayoría de centros con pocos medios, y la Orden tiene a mantener la situación, sin perjuicio de que puedan concertarse con entidades públicas y privadas sin ánimo de lucro; señala, en este sentido, que el médico y el enfermero estarán adscritos al personal del Cuerpo Nacional de Policía. Se afirma también que la asistencia social, podrá concertarse con otros organismos públicos y con ONGs.

Derechos de los internos.

La nueva Orden incorpora muchas novedades positivas sobre la situación actual, por ejemplo en la exigencia del historial personal del interno (motivos de la detención, antecedentes, circunstancias personales, autoridad judicial de la

que depende y abogado que le asiste), aunque el carácter reglado del ingreso es superior en las prisiones, por ejemplo con una comprobación dactilar para evitar errores en las personas.

Los extranjeros, al ingresar en el CEI recibirán un boletín informativo, redactado en su idioma, de las normas internas, sus derechos y obligaciones y de los medios para realizar peticiones y quejas. Se prevé comunicación telefónica, gratuita la primera vez, con el abogado, y con sus familiares, entrevista con trabajador social, una lista de derechos y deberes. También se establece la obligación de concretar el régimen de cada centro, organizando las actividades que se desarrollan normalmente, que deben incluir las prácticas religiosas, y una alimentación sana y adecuada con las creencias particulares. La incorporación de entrevistas con trabajadores sociales, que hasta ahora no existen en los CEI, parece especialmente adecuada por los problemas que pueden sufrir muchos extranjeros en los días previos a su expulsión. En todos éstos y otros aspectos, habrá que esperar a ver los resultados prácticos... por lo menos dos años, que tienen los CEI para adecuarse a la nueva normativa.

Se reconoce expresamente la posible presentación de quejas ante el director, el Juez de Instrucción y el Ministerio Fiscal. También pueden dirigirse al Defensor del Pueblo y a las instituciones, sin ninguna censura.

Principales problemas.

Existen sin embargo algunos problemas serios, unos al alcance de la Orden Ministerial y otros no.

El rango de la norma y un nuevo plazo para su aplicación.

Una Orden Ministerial puede regular el funcionamiento de dependencias administrativas, como los CEI, pero no puede regular derechos de las personas, y menos si se trata de derechos fundamentales. Ni siquiera podía hacerlo el R.D. 155/1996, del que deriva la Orden actual, pero como ampliaba derechos que no existían en la ley (LOE), se aceptó sin muchas protestas. Pero ¿hasta donde se puede ir por esta vía de la degradación normativa?

Un grado más de vergüenza jurídica produce la Disposición Transitoria que aplaza dos años la exigencia de aplicación de toda la normativa, después de haber tardado tres años en desarrollar el Reglamento anterior. No sólo se aplazan los aspectos conectados con la mejora material de las instalaciones sino también "el régimen interno y demás disposiciones previstas en la presente Orden", es decir todo. Si el R.D. 155/1996 establecía un plazo para la aprobación de la OM, siendo ésta jerárquicamente inferior ¿puede introducir un nuevo plazo para su aplicación?

Como se apuntaba, las condiciones materiales de los CEI dejan mucho que desear y seguramente deberán realizarse reformas e incluso cambio de emplazamiento, porque sin ellos no podrán cumplirse las condiciones que la propia OM introduce. En este aspecto es lógico un retraso de su exigencia, pero ¿podrán llevarse a cabo tales mejoras sin una cierta inversión. Uno de los últimos artículos de la Orden señala que la financiación de los CEI se hará "sin que en ningún caso se produzca incremento de gasto público". La previsión no deja de sorprender en un país que baja el IRPF y en un momento que se dedica a impermeabilizar el Estrecho 25.000 millones de ptas.

Los reingresos en los CEI y la situación de quienes quedan en libertad.

Desde luego parecen decisiones que no debieran corresponder a una OM, pero ésta los contiene y obliga por tanto a abordarlos. El art. 3.3 contiene una norma muy difícil de aceptar a la vista de la doctrina constitucional. Dice así: "No podrá solicitarse el ingreso, *en virtud de un mismo expediente de expulsión*, de extranjeros que previamente han sido objeto de esta medida por el plazo máximo legal. Por el contrario, podrán solicitarse *nuevos ingresos* de un mismo extranjero *en virtud de distintos expedientes de expulsión*". Es decir, contra la idea de que no puede dictarse varios internamientos contra la misma persona, la OM autoriza a realizarlo, con la única condición de que se deriven de expedientes distintos.

El alcance de esta norma se percibe mejor después de reflexionar sobre la situación de quien tras un internamiento no es expulsado, porque la administración no quiere gastarse el dinero en su billete, porque en aquél

momento la inmigración no aparece como problema... o por desidia. No es un supuesto extraño. Muchos internamientos no acaban en expulsión sino en la concesión de libertad. Lo prevé expresamente la OM en varios artículos, especialmente en el 38.4: "en otro caso (si no se practica la expulsión)...se procederá a la puesta en libertad del extranjero, previa firma por éste de la oportuna diligencia". Problema general: ¿Cuál es la situación de ese extranjero irregular? ¿El propio Estado le deja en la calle sin papeles para que engrose las bolsas de irregulares? Seguramente éste problema debe ser decidido por una ley, y no por una OM. Pero entonces aún se entiende menos que la OM permita que ese mismo extranjero vuelva a ser detenido e internado tantas veces como se abra un expediente nuevo de expulsión. Podría encadenarse los expedientes hasta mantenerle perpetuamente en un CIE.

Toda la filosofía del TC es que el Juez de Instrucción debe controlar el desarrollo del internamiento, pero no puede hacerlo.

Las Sentencias del TC insisten en que los internados estarán siempre a la disposición del Juez que decidió el internamiento, pero esto es prácticamente imposible, por razones materiales y jurídicas. Sólo los Jueces de Instrucción de las ciudades donde hay CEI están próximos. Si un Juez de Sevilla o de Santiago de Compostela decide un internamiento probablemente éste se realizará en Málaga y en Barcelona. ¿Cómo controla la evolución del internado a 600 o 1000 kilómetros de distancia? Además, resulta dudoso que jurídicamente pueda adoptar decisiones fuera de su jurisdicción. En la práctica parece que tras la decisión de internar el Juez no vuelve a saber nada del internado, ni siquiera si es realmente expulsado o por el contrario se le deja en libertad.

En algunos casos, como en Barcelona, existe un Fiscal de Extranjería que controla mínimamente el funcionamiento de los CEI; en otros, son los Colegios de Abogados quienes ofrecen un servicio de asistencia a los extranjeros detenidos (Valencia y Málaga), pero en general, contra lo que exige el TC, las circunstancias del internamiento dependen de la policía que dirige los centros.

De acuerdo con la doctrina del TC, la OM repite que el Juez de Instrucción

“velará por el respeto de los derechos fundamentales de los extranjeros ingresados”, de oficio, a instancia del Ministerio Fiscal o del propio interesado. ¿Cómo lo hará? ¿No sería preferible abandonar la hipótesis del TC y abrir la vía a la creación de un Juez de Vigilancia de cada CIE, semejante al Juez de Vigilancia penitenciaria?

ESTUDI MONOGRÀFIC

**LES PROPOSICIONS DE REFORMA DE LA
LLEI D'ESTRANGERIA**

LES PROPOSICIONS DE LLEI DE REFORMA DE LA LLEI D'ESTRANGERIA¹

Grup d'Estudi dels Drets dels Immigrants.

Universitat de Barcelona².

I. L'origen i caràcter de les proposicions. II. L'estructura de les propostes. III. El contingut de les propostes: 1.- El reconeixement dels drets dels estranegrs: A) Els estrangers i els drets de la persona; B) El reagrupament familiar com a dret fonamental; C) L'estatut de resident permanent. 2.- L'entrada dels estrangers: A) Els controls i la retenció a la frontera; B) Els visats; C) Els contingents, entrada o regularització. 3.- Permis de residència dels estrangers: A) La regularització com a possibilitat constant; B) El permís de residència permanent; C) El reagrupament familiar; D) Altres qüestions d'interès. 4.- Permis de treball dels estranegrs: A) L'eliminació del permís de treball a la proposició del Grup Mixt; B) El permís de treball permanent; C) Les previsions de persones exemptes de sol·licitar el permís de treball; D) Els límits sectorials i geogràfics i la seva superació; E) El treball dels estudiants; F) Renovacions dels permisos de treball i residència. 5.- El sistema d'infraccions i sancions: A) La gradació d'infraccions i sancions; B) Les infraccions. En especial les causes d'expulsió; C) El procediment d'expulsió i les garanties en el mateix; D) L'internament previ a l'expulsió; E) Les expulsions no executades; F) La devolució. 6.- Les garanties dels drets: els procediments administratius i jurisdiccionals: A) Les garanties del procediment administratiu: recursos administratius, inactivitat administrativa i extensió de l'assistència jurídica gratuïta; B) Els recursos jurisdiccionals: les reformes de la jurisdicció contenciosa-administrativa. 7.- Els drets dels estrangers en situació irregular: A) Assistència sanitària; B) Accés a l'educació; C) Assistència jurídica gratuïta; D) Dret a la documentació. 8.- Els drets dels estrangers en situació regular: A) L'assistència sanitària; B) Les prestacions de la seguretat social i altres règims de protecció social; C) L'accés a l'educació; D) Els drets laborals; E) L'accés a la vivenda; F) L'assistència jurídica gratuïta; G) La llibertat de circulació; H) L'accés a la funció pública; I) El dret de sufragi; J) Les mesures antidiscriminatòries; K) La igualtat. IV. Les polítiques d'estrangeria. 1.- Previsions de relacions interadministratives. 2.- L'estructuració interna de l'Administració General de l'Estat en matèria d'estrangeria. 3.- La creació de fórmules de participació de les associacions de defensa dels immigrants. 4.- Les fórmules de planificació. 5.- La

¹ Proposicions de:

- Llei Orgànica de Reforma de la Llei Orgànica 7/1985, d'1 de juliol, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya, presentada pel Grup parlamentari Federal d'Izquierda Unida, BOCG, CD, Sèrie B, n. 175
- Llei Orgànica de mesures per afavorir una major protecció i integració dels immigrants, presentada pel Grup Parlamentari català (Convergència i Unió), BOCG, CD, Sèrie B, n. 179
- Llei Orgànica de Reforma de la Llei Orgànica 7/1985, d'1 de juliol, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya, presentada pel Grup Mixt, BOCG, CD, Sèrie B, n. 189
- L'esmena a la totalitat amb text alternatiu presentada pel PSOE a les proposicions citades, BOCG, Sèrie B, n. 175-10 / 179-10 / 189-10.

² El present text ha estat debatut i elaborat pels membres del Grup d'Estudis sobre Drets dels Immigrants de la Universitat de Barcelona. Han participat en la redacció del mateix Eliseo Aja, Miguel Angel Cabellos, Laura Diez, David Moya i Eduard Roig.

integració amb les polítiques de cooperació al desenvolupament i amb els països d'origen dels immigrants.

I. L'ORIGEN I CARÀCTER DE LES PROPOSICIONS

Les proposicions de llei que aquí es comenten tenen el seu origen en un debat que va néixer com una evolució de les demandes tradicionals en l'àmbit de l'estrangeria, evolució que pot centrar-se en el pas de la perspectiva del control dels fluxos d'entrada a la integració dels immigrants residents. El nucli de les preocupacions que donava lloc a la presentació de les proposicions estava en la situació dels estrangers residents legals a Espanya, i els problemes que la normativa vigent presentava per assolir una adequada estabilitat i seguretat en la seva estada i unes condicions d'igualtat amb els ciutadans espanyols.

La Llei Orgànica 7/1985, d'1 de juliol, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya, malgrat el seu títol, no es referia tant als drets, a l'estatut, dels residents legals, com als requisits per assolir la seva situació, i molt especialment al control de l'entrada i la permanència dels immigrants irregulars. Per aquest motiu, l'estatus dels residents legals ha de derivar-se actualment d'una multiplicitat de normes fragmentàries, en algunes ocasions no referides directament a l'estrangeria, en altres de caràcter molt genèric, o, fins i tot més freqüentment, d'una nombrosa jurisprudència del Tribunal Constitucional i del Tribunal Suprem. La situació resultant és d'una considerable confusió respecte de la situació normativa d'aquest col·lectiu, així com de manca de mesures adequades per possibilitar o fomentar la seva integració.

Des d'aquest punt de vista, els plantejaments inicials pretenien l'aprovació d'una nova norma que venia a situar-se al costat de la vigent Llei d'Estrangeria, sense modificar-la més enllà d'alguns extrems concrets. La nova Llei consistiria així essencialment en una declaració de drets que corresponen als residents legals, comportant en cas necessari la reforma d'altres textos

legals limitadors d'aquests drets, en especial en matèria de prestacions socials als estrangers. Ben aviat però, es va comprovar que la integració dels estrangers exigia en primer lloc l'assegurament de la seva estada i per tant la reforma dels preceptes de la LO 7/1985 referits a la residència i treball dels estrangers i al règim d'infraccions i sancions, aprofundint una línia ja iniciada pel reglament de l'any 1996.

D'aquesta manera s'imbricava de manera inescindible la creació de la nova normativa amb la reforma de la Llei de 1985, obrint-se el debat sobre la totalitat dels preceptes de la Llei d'Estrangeria, si bé es mantenia la finalitat fonamental d'assegurar l'estada i facilitar la integració dels residents legals a Espanya.

Precisament a partir d'aquest origen de les propostes pot entendre's que la fase decisiva de presentació de les iniciatives sorgís en bona part de la Conselleria de Benestar Social de la Generalitat de Catalunya, arrel d'unes jornades organitzades a Girona l'any 1997 sobre una Llei d'integració dels immigrants i de diverses iniciatives i consultes amb el "Foro" per a la integració dels immigrants, constituït uns mesos abans. L'impuls de la Conselleria es va plasmar finalment en la Proposició de Llei presentada per Convergència i Unió el mes de març de 1998, el mateix dia que Izquierda Unida presentava una proposició de signe semblant i pocs dies abans que el Grup Mixt (a impuls dels diputats d'Iniciativa per Catalunya i de Nueva Izquierda) presentés a la Mesa una tercera proposició de llei. Els tres textos coincidien en la ja citada perspectiva de combinació de la reforma fonamental de la Llei vigent i la inclusió de normes específiques sobre la integració dels estrangers residents a Espanya.

La discussió parlamentària inicial de presa en consideració es va veure completada amb una nova iniciativa, del Grup Socialista que, elaborada més tard, es plantejava no ja una reforma fonamental de la Llei de 1985 sinó una nova Llei de substitució. En aquesta línia la proposta socialista no es va presentar com una addicional proposició de llei, sinó com una esmena a la totalitat amb text alternatiu. El debat va mostrar l'acord fonamental entre tots els grups entorn de la necessitat de la reforma, i es va concretar en la presa en

consideració de les tres iniciatives i el conseqüent refús de l'esmena socialista. La voluntat de tots els grups però, es centrava en l'elaboració consensuada en la mesura del possible, d'un nou text producte del debat en la ponència sobre les proposicions de llei presentades, prenent també en compte el text de la proposta socialista malgrat haver estat formalment refusada. L'assoliment d'aquest consens resultava a més possible en la mesura que cap de les posicions defensades divergeix quant a l'element fonamental de la política d'entrada: un control dels fluxos migratoris a través del manteniment de les possibilitats d'entrada per motius econòmics, però limitant-les als casos en què es compti amb una oferta laboral, potenciant en canvi l'entrada a través del reagrupament familiar i la permanència dels estrangers residents. Aquests són els paràmetres de la discussió actualment en curs.

En els mesos transcorreguts des de les primeres reunions de la ponència, aquesta ha desenvolupat els seus treballs sota la idea fonamental d'assolir posicions consensuades. Actualment, les discussions segueixen en igual línia, un cop examinada ja una part important de les proposicions. Si els treballs segueixen al ritme actual i els resultats es mantenen en aquesta línia de consens (sens perjudici de desacords concrets i en ocasions ben rellevants) les previsions apunten a l'existència d'un informe de ponència consensuat abans de les vacances parlamentàries, a fi de tramitar de manera ràpida la proposta sobre la base de l'acord assolit i aconseguir que aquesta pugui ser aprovada just abans de la finalització de la legislatura. Les òbvies limitacions d'aquest calendari no han de fer oblidar que, fins i tot en el cas de no poder aprovar la reforma, l'existència d'un text consensuat entre les diverses forces polítiques és una base d'avenç, per aquesta o per a properes legislatures, d'un pes innegable. Resulta per tant de gran interès que el debat sobre la reforma de la Llei d'estrangeria es produeixi de la manera més oberta possible i amb l'aportació de totes les sensibilitats, interessos i propostes existents.

Abans d'entrar en l'estudi de les proposicions presentades, s'ha de fer esment del marc en què la legislació espanyola en matèria d'estrangeria ha de moure's. La recent entrada en vigor del Tractat d'Amsterdam significa un nou Títol (IV) en el Tractat de la Comunitat Europea referit a la política de visats, asil, immigració i altres polítiques relacionades amb la lliure circulació de

persones. Certament les noves competències comunitàries es troben sotmeses a condicions de terminis i de procediments de decisió que fan que, donada la diferència de perspectiva i interessos entre els països membres en matèria d'immigració, es pugui preveure que un desenvolupament normatiu comunitari en aquest aspecte es farà esperar. Entre tant les autoritats nacionals mantenen les seves possibilitats de legislar sense més límits que les normes ja adoptades en el sí dels mecanismes de Cooperació en Assumptes de Justícia i Interior i especialment en el sí de l'Acord de Schengen, essencialment en matèria de visats de trànsit i curta estada i del Sistema d'informació de Schengen, integrat d'acord al Protocol 2 del Tractat d'Amsterdam en l'àmbit comunitari.

II. L'ESTRUCTURA DE LES PROPOSTES

Abans d'examinar el contingut de les proposicions presentades, un breu repàs de la seva estructura presenta ja alguns elements d'interès:

- En primer lloc, les tres proposicions originals (IU, CiU i Grup Mixt) presenten dues parts diferenciades d'acord a l'origen abans explicat: d'una banda els preceptes referits a l'estatut dels estrangers residents legalment a Espanya; de l'altra les modificacions de la LO 7/1985. Pel que fa al primer aspecte, les tres proposicions presenten complets llistats de drets dels estrangers, ocupant-se (diferenciadament) tant dels residents en situació regular com d'aquells que es troben en situació irregular. En aquest àmbit la proposició de CiU presenta la particularitat d'adjuntar una part completa dedicada a la reforma de les normes sectorials que han de facilitar la integració dels estrangers (Lleis en matèria laboral, sanitària, educativa, de seguretat social, etc.) i fer efectius els drets que es consagren en la primera part de totes les proposicions.

- La segona part de les proposicions originals es dedica a una reforma profunda de la Llei d'Estrangeria. Però la intensitat dels canvis no evita que s'operi amb una dinàmica de reforma, de manera que es manté l'estructura de la Llei original, alguns dels seus preceptes, i també alguna de les seves carències com tindrem ocasió de veure en les pàgines següents.

- En canvi la proposta socialista, com s'avançava abans, significa un text normatiu nou que derogaria la Llei vigent en la seva totalitat. D'aquesta manera es supera la pròpia estructura de la Llei de 1985, i s'elimina algun perill present en les altres proposicions de manteniment quasi "inconscient" d'alguna de les seves implicacions. Els avantatges obvis d'aquest enfocament han de compensar-se però amb les majors dificultats d'assolir el consens sobre un text de nova estructura, que, en qualsevol cas, manté la doble finalitat comú a totes les propostes: mesures d'integració a través d'una declaració de drets i mesures de reforma de les normes d'entrada i permanència a partir dels problemes derivats de la Llei vigent, sense canviar les opcions de fons en matèria de la política d'entrada d'estrangers.

- Producte d'aquesta estructura diferenciada i l'allunyament dels estrets marges de la Llei actual és la previsió a la proposta socialista d'un complet capítol de mesures per a la promoció i la integració social, les normes del qual entren directament en el terreny de les polítiques públiques i l'orientació de les diverses administracions en el seu disseny i aplicació, amb clàusules de prohibició de discriminacions i d'accés reforçat dels estrangers a aquestes mesures.

- Més enllà de l'estructura, la proposició socialista es distingeix per una segona característica: el seu caràcter molt més detallat que la resta de proposicions i que el text actualment vigent. En efecte el text del Grup Socialista assumeix moltes regulacions que es troben actualment en el Reglament de la Llei, probablement com a resposta a les crítiques a la indeterminació i apertura excessiva de la normativa legal actual. En aquest sentit, l'esforç de la proposta de tancament de les clàusules de discrecionalitat administrativa és especialment notori i demostra la possibilitat d'arribar a solucions prou concretes en un text legislatiu, a través d'una adequada delimitació de les remissions i habilitacions al Reglament. De fet l'increment de la densitat normativa de la llei actual és una exigència constitucional difícil d'evitar, i l'ambigüitat de la norma vigent ha estat la font de múltiples problemes en els 12 anys de la seva aplicació. La satisfacció d'aquesta exigència resulta en canvi molt més difícil des de la resta de proposicions, doncs el seu caràcter

de reforma del text vigent fa que es vinculin naturalment al caràcter i grau de detall de la Llei de 1985.

- Per últim, cap de les proposicions preveu solucions específiques per a la situació a Ceuta i Melilla, sinó que pretén una aplicació de totes les seves disposicions a ambdues fronteres. La situació actual en canvi, en la nostra opinió, mostra clarament la necessitat de solucions específiques per als problemes d'aquestes dues ciutats. Els seus problemes són difícilment solucionables des de les normes creades amb vocació de vigència a tot el territori, i, en canvi, la seva consideració distorsiona totalment els reptes als quals ha de fer front una normativa per a tota Espanya. La situació d'institucions com el refús en frontera o la devolució és prou gràfica. Per tant en les pàgines següents es prescindeix de tota menció dels problemes de Ceuta i Melilla, en el convenciment que la regulació de la seva problemàtica (essencialment en matèria d'entrada) ha de fer-se a través de mecanismes específics, i que una nova Llei faria millor remetent totalment la regulació d'aquests aspectes a una norma posterior, legal o reglamentària.

III. EL CONTINGUT DE LES PROPOSTES

1. El reconeixement dels drets dels estrangers

Un dels nuclis dels moviments inicials envers una llei d'integració dels estrangers estava en l'elaboració d'un catàleg dels drets que els corresponen, recollint en una norma legal i en positiu tots els drets dels què gaudeixen els ciutadans estrangers residents a Espanya i no un llistat de les restriccions sobre els seus drets, que és el què es trobava a la Llei de 1985. De fet, la superació de les previsions de l'any 1985 és especialment important en aquest àmbit. D'una banda en raó de l'òptica ja ressenyada del llistat de la Llei, però de l'altra per la superació arrel de la jurisprudència del Tribunal Constitucional, dels pressupòsits jurídic-constitucionals de la Llei. No es tracta ja tan sols (tot i ser un element molt rellevant) de que alguns importants aspectes de la Llei, i

concretament en referència als drets dels immigrants, haguessin estat anul·lats o considerats compatibles amb la Constitució només a través d'una interpretació molt determinada, sinó que al llarg dels anys transcorreguts el Tribunal Constitucional ha ampliat considerablement la llista i l'abast dels drets que corresponen als estrangers, tant pel que fa a persones en situació regular com irregular.

Junt amb aquestes exigències d'adequació als desenvolupaments posteriors a la Llei del 1985, cal tenir en compte que l'existència d'un catàleg exprés dels drets que corresponen als estrangers és un element de primer ordre en la garantia dels mateixos, essencialment enfront d'una pràctica administrativa que en moltes ocasions desconeix les interpretacions del Tribunal Constitucional o les derivacions dels Tractats Internacionals en matèria de drets humans. Els exemples en àmbits com l'internament d'estrangers o el reagrupament familiar són coneguts de tothom. Davant d'aquesta realitat, la consignació expressa de drets que ja avui corresponen als estrangers en virtut de la pròpia Constitució pot considerar-se com un gran avenç real.

Més enllà d'aquesta eficàcia de la mateixa consignació, les proposicions de llei introdueixen algunes precisions o ampliacions en l'abast de drets dels estrangers, regulars i irregulars, repetidament demandades en els darrers anys: en alguns casos es tracta també de la plasmació legal d'una realitat derivada directament de la Constitució o els Tractats Internacionals, però en d'altres les proposicions operen autèntiques ampliacions de drets, fins al punt que pràcticament es pot sostenir l'equiparació total, excepte els drets de l'art. 23 (i encara aquests amb matisacions), entre l'estranger en situació regular i el ciutadà espanyol, molt més encara si es pren com a punt de comparació l'estranger que gaudeix de l'estatut de residència permanent. A l'última part del present comentari tindrem ocasió de referir-nos amb major detall a aquestes propostes referides essencialment als drets prestacionals. Ara volem fer referència específica a tres aportacions de les reformes, necessàries per a la comprensió del règim administratiu de l'estada i residència dels estrangers: la titularitat dels drets fonamentals per part dels mateixos, el caràcter de dret fonamental del reagrupament familiar i la introducció a la Llei del dret a un estatut de residència permanent.

A) Els estrangers i els drets de la persona

La proposició de Convergència i Unió es distingeix, com s'assenyalava abans per presentar com a text normatiu diferenciat una declaració de drets dels estrangers, que s'inicia a més amb el reconeixement a totes les persones que es trobin en territori espanyol, independentment de la regularitat o no de la seva estada, dels drets inherents a la persona, concretats expressament en els reconeguts als arts. 15 a 18, 20, 24 i 25 de la Constitució, en plena igualtat de condicions amb els ciutadans espanyols, i completats per previsions de mínims en referència a l'educació i l'assistència sanitària. A més, i pel que fa als restants drets de la Secció I del Capítol II del Títol I (21 i 22: reunió i associació i 28: sindicació), les reformes de la Llei d'Estrangeria comporten igualment una equiparació amb els espanyols en la titularitat i condicions d'exercici, si bé limitada ara als residents en situació regular. Aquests preceptes mereixen algunes valoracions: en primer lloc sobre la seva necessitat (la resta de proposicions només esporàdicament fan referència a algun d'aquests drets), doncs la titularitat d'aquests drets correspon ja a partir de la pròpia Constitució, com ha destacat la jurisprudència del Tribunal Constitucional i del Tribunal Suprem, als estrangers, regulars o irregulars. La realitat desenvolupada durant els darrers anys i el text vigent fins a l'actualitat però, fan especialment útil una reiteració en la llei de l'aplicació de tots aquests drets de manera específica a l'estranger. D'altra banda, resulta difícil comprendre perquè els drets de reunió, associació i sindicació es limiten als estrangers en situació regular, dificultat que s'agreuja fins arribar a dubtes sobre la constitucionalitat d'una tal limitació en drets que la Constitució estén a totes les persones, i que diversos Tractats Internacionals consideren també drets de la persona. L'extensió de la menció inicial a tots els articles de la Secció I del Capítol II del Títol I de la Constitució seria una solució senzilla i que vindria a arrodonir un precepte que cal valorar molt positivament per la seva eficàcia real.

La resta de proposicions en canvi, es refereixen tan sols als drets que la Llei vigent contemplava de manera limitativa (lliure circulació, reunió, associació, creació de centres docents, sindicació), als referits a les prestacions de l'administració que constitueixen el nucli de les polítiques d'integració (assistència sanitària i social, educació, drets en l'àmbit laboral...) i als drets de

participació política i accés a la funció pública, que constitueixen l'extrem fins ara reservat als nacionals. L'examen particularitzat d'aquests drets tindrà lloc als epígrafs finals d'aquest comentari.

B) El reagrupament familiar com a dret fonamental

Probablement la novetat més rellevant en aquest àmbit sigui la consideració preferent de les propostes per al reagrupament familiar. El protagonisme d'aquesta institució és coherent amb el pas a primer pla de les preocupacions sobre la integració de l'estranger resident, i resulta il·lustratiu que es trobés absent de la llei del 1985 i es constitueixi ara en la forma privilegiada d'entrada al nostre país.

Aquesta consideració específica, marcada per l'eliminació de conceptes indeterminats o d'apreciació discrecional de l'Administració i per les conseqüents característiques d'automatisme i preferència en el procediment de concessió, es desprèn del caràcter de dret fonamental que s'ha reconegut al reagrupament en els últims anys.

Certament, el reagrupament no es recull com a tal a la Constitució Espanyola, però cal considerar-lo inclòs en el mandat constitucional de protecció de la família de l'art. 39. Més enllà d'aquest mandat als poders públics, s'ha volgut incloure el reagrupament en l'àmbit protegit per l'art. 18, en la seva consideració de dret a la intimitat familiar. En aquest sentit cal recordar que la Constitució Espanyola ha d'interpretar-se d'acord als Tractats Internacionals en matèria de drets humans, i que l'art. 8 del Conveni Europeu de Drets Humans garanteix el dret a la vida familiar, a partir del qual una nombrosa jurisprudència del Tribunal Europeu de Drets Humans (Casos Moustaquim, Djerroud, Berrehab o Boujlifa entre d'altres), ha aplicat el precepte en relació amb la interdicció de l'expulsió quan aquesta vulneri el dret a desenvolupar una vida familiar conjunta. L'aplicació del precepte al reagrupament familiar ha estat més complexa, doncs tot i la negativa inicial del Tribunal (Casos Gühl i Ahmet), cal tenir en compte que les resolucions s'han pres per una majoria mínima (cinc vots contra quatre) i amb una important crítica interna dels magistrats dissidents. D'altra banda, i independentment de

què el Conveni per sí mateix protegeixi el reagrupament familiar, la protecció a la família de l'art. 8 CEDH sí exigeix una interpretació el més favorable possible de les previsions internes en matèria de reagrupament.

La major part de les proposicions responen a aquesta consideració recollint de forma expressa el reagrupament en el catàleg de drets reconeguts als immigrants en situació regular (tan sols la proposició d'Izquierda Unida no inclou el reagrupament entre els drets que corresponen als estrangers, però igualment consagra un règim preferent per a la institució). Es supera així el silenci respecte del reagrupament que manté la vigent llei, i aquesta superació no es limita a la introducció a la Llei dels preceptes reglamentaris que regulen actualment el reagrupament, sinó que a més la nova ubicació sistemàtica exigeix un règim especialment favorable envers les sol·licituds de reagrupament i la situació resultant del reagrupat, exigència que les pròpies proposicions s'encarreguen de desenvolupar en referència al permís de residència per reagrupament familiar i al permís de treball. En els epígrafs corresponents ens haurem d'ocupar d'aquests aspectes.

C) L'estatut de resident permanent

La consignació com a dret fonamental d'un estatut de resident permanent, amb una molt elevada protecció contra l'expulsió i no sotmès ja a successius exàmens periòdics de renovació de l'autorització de residència és la reforma que més clarament expressa l'estreta vinculació entre les regles d'entrada i permanència i la integració dels immigrants. D'una banda perquè l'assoliment d'aquesta seguretat en el règim de residència és un pressupòsit necessari per al desenvolupament d'una vida plenament integrada en la societat d'acollida; de l'altra perquè el nou estatut significa el vincle que permet atorgar als seus titulars la pràctica totalitat de drets en igualtat amb els ciutadans espanyols.

Així, la major part de les proposicions fan referència a la nova situació de residència permanent (introduïda de fet a través del Reglament de 1996) en fixar-la com a criteri de reconeixement del màxim nivell de titularitat i protecció dels drets, fins a l'extrem que les proposicions de CiU (art. 9) i del PSOE (art. 8)

consideren el propi estatut de residència permanent un dret més dels estrangers residents regularment a Espanya, dret a més que s'assoleix de manera reglada després d'un període de residència legal i continuada al nostre país i que, donat aquest període, no està sotmès a cap altre requisit addicional o d'apreciació subjectiva.

Al marge de l'anàlisi de les condicions d'obtenció del nou estatut, que es farà a l'epígraf corresponent als permisos de residència i treball, la creació de la residència permanent ve a superar l'estricta diferenciació entre nacional i estranger, de manera que la situació jurídica del resident permanent, tot i no comptar amb la nacionalitat espanyola, és molt més propera al nacional que a l'estranger amb permisos inicials: gaudeix de tots els drets amb plena igualtat, amb l'excepció tan sols dels drets de participació política de l'art. 23 de la Constitució, i la seva estada, treball, entrada i sortida d'Espanya no es sotmet a cap requisit més enllà del respecte de l'ordre públic i d'una possibilitat remota d'expulsió tan sols excepcionalment i en cas de realització d'algunes concretes infraccions molt greus de la Llei d'estrangeria. Paral·lela a aquesta aproximació al nacional és la ruptura definitiva en la consideració dels estrangers residents en situació regular com una categoria única, sotmesa a un mateix estatut jurídic: la diferenciació entre els estrangers en funció de la durada de la seva estada a Espanya deixa de ser una diferència tan sols sociològica per veure's assumida per la normativa i vinculada a concretes conseqüències jurídiques de major protecció, com d'altra banda els preceptes sobre les successives renovacions dels permisos de residència i treball posen també de manifest.

2. L'entrada dels estrangers

Si bé la finalitat de les propostes de reforma és en bona mesura aliena a les qüestions d'entrada dels estrangers, doncs es centra en la integració dels estrangers ja residents a Espanya, l'inici d'un procés de reforma de la Llei d'Estrangeria no podia deixar al marge les qüestions referents a l'entrada degut als nombrosos problemes existents a la pràctica a aquest respecte, alguns

d'ells derivats directament de la redacció de la Llei del 1985, i als que només parcialment havia posat remei el Reglament de 1996.

Un dels elements fonamentals en el control dels fluxos migratoris és el de l'entrada dels estrangers en el territori nacional, i sobre ell s'han projectat tradicionalment les cauteles i mecanismes més intensos de control per part de les autoritats nacionals. Les propostes de reforma mantenen totes elles aquestes exigències de control de l'entrada d'estrangers, però, també totes elles, intenten donar resposta als problemes que la pràctica dels darrers anys ha presentat, referits tant als controls a les fronteres (reiteració dels mateixos, arbitrietat en la decisió administrativa, règim jurídic del refús i de la retenció en frontera) com a l'instrument fonamental de control de l'entrada: el visat. Més enllà de les millores en aquests aspectes, a les quals prestarem detallada atenció tot seguit, les propostes mantenen la filosofia de la normativa vigent quant a l'entrada: limitació (però no eliminació) a considerables requisits (essencialment l'existència d'una oferta de treball) de la mateixa quan té lloc per a l'establiment per raons laborals, i canalització de les noves entrades fonamentalment a través del reagrupament familiar. L'únic element ressenyable a aquest respecte és la introducció a la llei de la figura dels contingents desenvolupada en els últims anys com la fórmula fonamental, sobre el paper, d'entrada per raons laborals. A les previsions en relació amb el contingent dedicarem l'epígraf final d'aquest apartat sobre l'entrada.

A) Els controls i la retenció a la frontera.

La normativa vigent preveu l'exigència de determinats requisits per a l'entrada, el control dels quals té lloc a la frontera per part de la policia. Junt amb l'exhibició de la documentació necessària (especialment el visat quan aquest és exigible), l'estranger ha de comptar amb medis econòmics suficients, demostrar la veracitat dels motius d'entrada adduïts i passar els controls sanitaris previstos, essent possible que, en cas de no superar algun d'aquests controls, s'impedeixi la seva entrada (refús en frontera) o que es redueixi el temps o les condicions previstes al seu visat. El caràcter indeterminat de bona part d'aquests requisits, malgrat la seva posterior concreció relativa a través d'Ordres Ministerials i Circulars, havia obert la porta a actuacions arbitràries, el

control judicial de les quals resulta a més extremadament difícil donada la situació de la persona refusada en frontera. A més, per a les persones que comptaven amb un visat previ, la major part dels controls no significaven sinó la reiteració d'actuacions ja dutes a terme en el moment de sol·licitud i resolució sobre el visat, la qual cosa resultava especialment problemàtica des del moment en que la resolució en frontera podia no sols oposar-se a allò decidit en el moment d'acordar el visat sinó fins i tot significar una correcció en les condicions d'aquest.

Enfront d'aquesta situació, les propostes opten en algun cas per l'eliminació d'alguna de les condicions que presentava més problemes, com és el cas, assenyaladament, de l'exigència de medis econòmics suficients. D'aquesta manera, per a les propostes presentades pel Grup Mixt (nou art. 11) i per Izquierda Unida (nou art. 20), el control en frontera es limita a l'examen de la documentació, la inexistència de prohibicions d'entrada i el control sanitari, en el seu cas. En canvi, la proposta del Grup Socialista resulta més matisada en vincular estretament el control en frontera amb l'existència o no de visat. Així en els casos en que aquest existeix, el control fronterer sembla reduir-se a un mer control documental, mentre que en els casos en que el visat no és necessari, els controls de frontera poden exigir la constància de medis econòmics suficients, mantenint així en qualsevol cas un control efectiu de l'entrada. La distinció s'adequa especialment amb la rellevància creixent del visat a Espanya i als països de la Unió Europea, desplaçant així el control a un moment previ a la frontera i a la vegada reconeixent un major grau de seguretat jurídica a aquelles persones que han assolit un visat.

D'altra banda, cap de les propostes es refereix a l'obligació d'acreditar els motius d'entrada, prevista actualment a l'art. 36 del Reglament sense cap cobertura en l'actual Llei. Com ja s'ha dit, aquesta obligació d'acreditar i justificar en el seu cas els motius de l'entrada presenta importants problemes tant pel que fa als termes en que tal acreditació pot tenir lloc com en referència a les conseqüències de no fer-ho: des del refús al canvi en les condicions d'entrada, a discreció de la policia de fronteres. El silenci de les propostes pot interpretar-se com la desaparició d'aquesta possibilitat, situació que transformaria de manera important les possibilitats de control en frontera. Com

a mínim per als titulars d'un visat aquest "reexamen" de la seva sol·licitud no té sentit i en cap cas pot considerar-se que una posterior previsió reglamentària vingui a establir-lo. La situació pot ser diferent per a les persones sense visat, però en tal cas la previsió legal d'aquesta possibilitat, així com l'establiment reglamentari de criteris més objectius per al seu exercici, devindria molt aconsellable.

En conclusió, doncs, i pel que fa als requisits d'entrada, cal valorar molt positivament l'esforç de tres de les propostes de reduir al màxim la discrecionalitat administrativa a la frontera, i en especial la vinculació que la proposta socialista estableix entre la possessió de visat i l'abast del control fronterer.

Un segon problema dels controls fronterers resulta del règim de garantia dels drets de les persones que veuen refusades la seva entrada. Davant de les situacions creades en aquest sentit, de nou les tres propostes que es refereixen a l'entrada (Izquierda Unida, Grup Mixt i PSOE) fan un especial èmfasi en l'obligació de motivació de la resolució de denegació d'entrada i assenyalar els possibles recursos enfront de la mateixa. Més enllà d'aquesta última previsió, cal entendre els preceptes com un recordatori de l'aplicació de les regles generals del procediment administratiu, dins del qual probablement caldria incloure també una referència a l'audiència de l'interessat. Alguns aspectes addicionals poden ser d'interès a aquest respecte: en primer lloc l'apertura de nou de la figura del recurs de reposició per part de la Llei 4/1999 de reforma de la LRJAP i PAC, doncs es tracta d'una figura especialment adequada per a aquestes situacions per quant permet posar de manifest els errors que hagin pogut tenir lloc en una primera decisió administrativa. En la línia d'enfortir aquesta via, i sens perjudici del que després es manifestarà amb caràcter general per als recursos administratius, es troba la previsió de la Proposició del Grup Mixt segons la qual "...en tal cas tindran dret a l'assistència lletrada i a l'interpret" (art. 11.3 in fine). En qualsevol cas, la pròpia llei hauria de posar de manifest la importància d'una resolució de refús en frontera a través d'encomanar la seva presa (així com la resolució dels eventuais recursos de reposició) al cap dels serveis de la policia de frontera en el lloc fronterer en qüestió, eliminant així algunes pràctiques de decisió immediata per qualsevol

dels funcionaris del control. Com especialment innovadora i adequada cal valorar la proposta socialista d'ampliar a aquests casos la garantia de l'assistència jurídica gratuïta. Efectivament, la gravetat de la mesura adoptada justifica una ampliació a la que haurem de referir-nos més endavant per a altres àmbits, però la seva funcionalitat exigiria, en cas de ser adoptada, la instrumentació d'un sistema d'assessorament jurídic diferent de l'existent, a càrrec d'òrgans presents constantment als punts d'entrada i probablement a través de convenis amb institucions de protecció dels drets dels immigrants. D'altra banda una previsió com aquesta posa de manifest els problemes d'aplicació a les fronteres de Ceuta i Melilla i les raons que ens han portat a proposar l'exclusió d'aquests territoris del'àmbit d'aplicació de les normes d'entrada de la Llei.

Un dels problemes més greus i de més difícil solució pel que fa al refús en frontera és el de la situació de les persones que, per motius diversos, no poden ser retornats al seu país d'origen i resten retingudes a les dependències frontereres espanyoles, problema especialment comú en ports i aeroports. En aquests casos es plantegen dues qüestions que no han rebut atenció per part de les proposicions de llei presentades: les condicions materials de la retenció per una banda, i el règim jurídic de la mateixa per l'altra.

Quant a aquest últim punt, cal descartar totalment el manteniment de la situació actual en la qual una persona pot ésser privada de la seva llibertat durant un temps indeterminat i sense resolució ni control judicial de cap tipus. La inconstitucionalitat evident a la llum de l'art. 17 de la Constitució porta a que ens trobem davant d'autèntiques detencions il·legals per part de les autoritats frontereres. Les possibles vies de solució al respecte passen per la referència a dues institucions similars previstes en el nostre ordenament: l'internament previ a l'expulsió i alguns aspectes de la retenció en frontera dels sol·licitants d'asil. En efecte, la Llei hauria de preveure la necessitat d'una autorització judicial per mantenir a una persona detinguda a la frontera quan el seu retorn no és possible de forma immediata o en un molt breu termini; i sobre tot hauria de preveure un límit màxim de retenció així com la impossibilitat de mantenir la mateixa quan és palès que el retorn no serà possible en un termini raonable, conceptes tots ells la interpretació dels quals hauria d'estar en mans de

l'autoritat judicial responsable de la retenció. D'altra banda tots aquests procediments s'haurien de desenvolupar amb les garanties dels drets de les persones retingudes, i essencialment l'assistència d'intèrpret i de lletrat. És a aquest respecte quan té sentit referir-se a les vies desenvolupades en relació amb les sol·licituds d'asil, en les quals els drets d'assistència lletrada gratuïta i d'intèrpret són coberts a través de Convenis de l'Administració amb ONGs que garanteixen la prestació d'aquests serveis.

Quant a les condicions materials de la detenció, de nou l'aplicació d'allò previst per a l'internament previ a l'expulsió sembla la solució més idònia, obligant a respectar tots els drets dels retinguts (i en especial els referents a les comunicacions amb l'exterior) excepte la llibertat deambulària, i garantint a més l'existència de locals adequats per dur a terme la retenció (a través de sales especials als aeroports o de convenis amb hotels localitzats als aeroports, per exemple).

B) Els visats

Del que s'ha dit sobre la vinculació entre visat i controls en el moment de l'entrada es desprèn ja la configuració, comú a totes les propostes, del visat com eina fonamental del control dels fluxos migratoris d'entrada a Espanya. La praxis de tramitació i obtenció dels visats ha estat molt durament criticada en els darrers anys, i les propostes de reforma es refereixen, totes elles, a aquesta qüestió, sempre en la línia d'evitar situacions d'arbitrarietat i d'indefensió davant de la denegació del visat.

Així és comú a totes les propostes l'obligació de motivar la denegació del visat, assumint a nivell legal el que ja preveia el vigent Reglament. En especial la proposició de Convergència i Unió mostra la preocupació per la situació actual a través de l'expressa menció a la possibilitat de recurs contra la denegació del visat i sobre tot a través d'un mandat al govern de regular per reglament els criteris que han d'informar la concessió del visat. En canvi, cap de les propostes dona el pas de declarar aplicable a les sol·licituds de visat el règim general previst a la Llei 30/1992, tal com ha estat reformada per la Llei 4/1999. En especial el sotmetiment a termini de la decisió sobre el visat i

l'aplicació del silenci positiu han estat acuradament evitats a través de la D.A. 11ª de la Llei 4/1999, que declara la nova normativa aplicable només a títol supletori als procediments davant d'Ambaixades i Consolats. La situació actual porta a que resulti especialment positiu qualsevol intent de refermar el sotmetiment de la tramitació i resolució dels visats a les regles generals dels procediments administratius. En aquest sentit cal valorar molt positivament la introducció de terminis taxatius per a la resolució dels expedients (a les proposicions d'IU i el Grup Mixt, encara que amb terminis potser excessius limitats a un mes), tot i que la seva eficàcia, com mostra l'experiència actual, és pràcticament nul·la si no s'acompanya de previsions de silenci positiu o d'estimació automàtica, cosa que no fa cap de les proposicions.

Al respecte mereix un tractament especial el visat per reagrupament familiar, en virtut del seu caràcter instrumental per a la satisfacció d'un dret fonamental, com s'ha assenyalat abans. En aquest cas, les propostes, referint-se no al visat sinó al permís per reagrupament familiar, donen un pas més en la línia que ja havia avançat l'Ordre Ministerial d'aquest mateix any, reduint tant l'àmbit de discrecionalitat administrativa com els terminis de resolució per part de l'Administració.

C) Els contingents: entrada o regularització.

L'última de les novetats rellevants en matèria d'entrada es troba en la regulació legal de la figura dels contingents anuals en algunes de les proposicions (Convergència i Unió i Grup Socialista; en termes molt diferents com es veurà la proposta del Grup Mixt). De nou aquesta regulació no significa sinó la consignació amb rang normatiu adequat de les previsions del Reglament de 1996, tractant-se a més aquest cas d'un dels instruments més rellevants de la política d'estrangeria en l'actualitat. El contingent s'estableix en la normativa vigent i en les propostes de reforma com un mecanisme específic d'entrada d'estrangers per motius laborals que permet obviar el requisit de la situació nacional del mercat laboral, que acostuma a fonamentar les resolucions negatives de visats per treballar a Espanya.

La consideració del contingent com un mecanisme d'entrada (de fet com "el" mecanisme d'entrada) xoca però amb la realitat actual de la figura i amb les possibilitats d'utilitzar l'oferta de contingents com un mecanisme de captació de treballadors a l'estranger: ni el funcionament actual dels consolats espanyols ho permet (algunes reformes al respecte es preveuen a l'art. 43 de la proposició socialista), ni s'han dut a terme acords amb els països d'emigració a través dels quals les autoritats d'aquests països puguin servir de canal informatiu i de gestió per als ciutadans interessats en formar part dels contingents. La realitat és que els contingents fins avui no han jugat cap paper en l'entrada d'estrangers, sinó que han actuat, de manera molt important, com un mecanisme de regularització encoberta, essent els estrangers en situació irregular a Espanya qui sol·licitaven les autoritzacions corresponents en el marc del contingent. Si les propostes pretenen mantenir aquesta consideració (extraordinàriament útil a la pràctica) de la figura del contingent, es plantegen aleshores algunes consideracions addicionals: en primer lloc el sentit del manteniment de la figura de la recollida del visat en el consolat corresponent, que obliga a l'estranger de fet a desplaçar-se al seu país d'origen per recollir el document o a demanar una complexa exempció de visat; a aquest respecte fóra bo que la reforma en curs acabés amb una situació disfuncional i, assumint la naturalesa real del contingent, preveïés la possibilitat d'acordar de manera habitual l'exempció del visat en els casos del contingent. Però en segon lloc, aquest funcionament real del contingent és el que dona explicació probablement a la previsió de la proposta del Grup Mixt d'un mecanisme de regularització d'estrangers en situació irregular, mentre que es prescindeix d'un contingent en el sentit tradicional del mateix. La proposta, amb condicions més o menys estrictes, té alguns avantatges importants enfront de la resta de previsions:

- en primer lloc la d'assumir clarament la realitat de la figura;
- a més, la regulació proposada evita la necessitat d'una convocatòria del contingent, de manera que no es crea una bossa de persones esperant una futura convocatòria;
- d'altra banda, s'evita l'establiment d'un màxim de places que, com ha succeït en els anys anteriors, es va ampliant progressivament;

- finalment, es fixen uns requisits d'estada efectiva al país durant un temps determinat, que fonamenten la regularització i que no poden ésser presents en el contingent;
- per últim, el mecanisme permet prescindir naturalment de l'exigència de visat i dels viatges al país d'origen destinats únicament a recollir el visat per tornar a entrar i demanar els corresponents permisos.

3. La residència i treball dels estrangers

En aquest punt, les modificacions més importants son les que tendeixen a possibilitar la regularització de qualsevol estranger en situació irregular sempre que es donin determinats requisits (Proposició del Grup Mixt); la regulació de la residència permanent, que passaria del Reglament (on es troba ara pràcticament sense cobertura legal doncs la LOE es limita a remetre a aquest per què reguli situacions de "vinculació especial", única base que pot trobar-se a la regulació reglamentaria) a la Llei, consolidant-se així dins de l'esquema de situacions possibles del resident estranger a Espanya; i la previsió legal del reagrupament familiar, mantenint-se però al mateix temps completant-se el règim reglamentari actual. Amb tot, es tractaran també a l'apartat D) altres qüestions més de detall però igualment d'interès.

D) A) LA REGULARITZACIÓ COM A POSSIBILITAT CONSTANT

Sí per alguna de les innovacions proposades en matèria de permís de residència és forçós començar, encara que sigui breument en tant que ja s'ha fet referència a la mateixa anteriorment, és per la formulada pel Grup Mixt en l'ordre a possibilitar l'accés a la residència legal a tots aquells que, demostrant dos anys d'estada irregular a Espanya, acreditin alguna de les circumstàncies enunciades a l'art. 27 de la Proposició: disposar d'oferta de treball o de projecte per establir-se per compte propi, comptar amb mitjans propis de vida o bé estar inclòs en el supòsit de reagrupament familiar. En aquests casos, aquelles persones, fins aquell moment en situació irregular al nostre país, podran accedir a la residència de manera prioritaria (art. 29 Proposició). I ni tant sols

faran falta els dos anys si concorren circumstàncies excepcionals que aconsellin atorgar la residència per motius humanitaris (art. 29.2 Prop.)

No cal insistir en què amb això és pretén introduir en la llei el que fins ara s'ha anat fent any rere any amb el sistema dels contingents. La diferència és gran: si ara l'estranger que desitja regularitzar la seva situació ha d'esperar a la convocatòria del corresponent contingent (que l'Administració podrà decidir abans o després, o no decidir, i amb un nombre ampli o escàs de places, etc.) i apressar-se a entrar en ell, ara aquesta possibilitat existiria sempre, i l'estranger podria accedir a ella en tot moment i sense veure's obligat a entrar en cap procés competitiu ni a esperar que l'Administració tingui a bé posar en marxa, any rere any, el sistema. El requisit de què s'acreditin dos anys d'estada a Espanya assegura, a més, una certa vinculació i una voluntat de permanència per part de l'estranger.

B) El permís de residència permanent

Respecte del permís de residència permanent, a la proposició de CiU s'indica que és podrà optar a ell després de 6 anys de residència legal ininterrompuda (art. 14.5 Prop.). L'esmena a la totalitat formulada a la Proposició de CiU pel PSOE distingeix, a part de la situació d'estada, que no varia, entre autorització de residència temporal (fins 5 anys) i permanent (art. 57 Prop.). Per arribar a aquest últim status n'hi ha prou amb 5 anys de residència legal i continuada (art. 8 Prop.); 6 anys requereix la Proposició d'IU, però –i en aquest punt es distingeix de les anteriors– permet que siguin discontinus (art. 2.4 Prop.). Per últim, la Proposició del Grup Mixt recull també les dues possibilitats (continuitat o discontinuïtat) però atorgant a cadascuna terminis diferents: s'accedeix a la residència permanent amb 4 anys consecutius, o bé amb 6 discontinus en un període de 10 (art. 21 Prop.). La importància d'arribar a aquest status està, entre d'altres factors, en la seguretat que atorga a qui el posseeix, derivada del caràcter pràcticament automàtic de les seves renovacions (art.14.5 Proposició de CiU, i art.60 de l'esmena del PSOE, que parla de renovació automàtica, "sempre que no hi hagués impediment legal"; l'art. 2.4 de la Proposició d'IU i els arts.21.c y 35 de la del Grup Mixt, que regulen el citat permís, ni tan sols fan referència a cap obligació

de renovar-lo); i, per altra banda, de la protecció que atorga davant expulsions derivades del fet de que el seu caràcter indefinit i la seva fàcil renovació (quan s'exigeix) assegurin a l'estranger que no es veurà en el futur desprovist de papers i incurs per això en causa d'expulsió, de manera que, si no porta a terme cap de les conductes específiques recollides en els arts. 25 i 26 LOE, no és veurà en la tessitura de ser expulsat.

Del fet que es porti a la llei la regulació de la residència permanent poden destacar-se dues circumstàncies d'interès. Per una banda, una de caràcter tècnic: la no previsió d'una de les situacions fonamentals del resident estranger a Espanya en ella sinó únicament en el reglament constituïa, fins a cert punt, una notable anomalia si tenim en compte que la funció típica de tot reglament es la d'executar una llei prèvia, movent-se en l'àmbit que aquesta li marca i concretant i detallant les seves previsions més o menys abstractes. Però no, certament, innovar el règim legal prevenint coses de les que la Llei no parla. En tal supòsit el reglament desborda el marc legal, deixa de ser executiu i s'independitza de la norma de la que les seves previsions havien de derivar. Totes les proposicions venen, per tant, a posar remei a aquest fet.

En segon lloc, la progressiva reducció en algunes proposicions del termini exigít, facilita al resident estranger arribar a una integració estable molt més ràpidament. Fins i tot en dues d'aquestes proposicions es permet la discontinuïtat de la residència, dins d'un termini global de 10 anys, en el cas de la del Grup Mixt, o sense ell, en la d'IU, qüestió aquesta última que no deixa de ser una mica problemàtica: que una persona hagi residit 6 dels 10 anys a Espanya denota vinculació justificativa de la concessió de la residència permanent; si han estat 6 de, per exemple, 18 o 20 anys, l'assumpte ja es més dubtós. En qualsevol cas, tot el que s'ha exposat ha de considerar-se, per les raons indicades, un avanç positiu.

D) El reagrupament familiar

No cal insistir en la importància ja coneguda del dret a la reagrupació familiar, al que podem considerar dret fonamental si atenem a la jurisprudència del TEDH, que té entrada al nostre país per mitjà de l'art. 10.2 CE. En

l'actualitat és troba regulada en el Reglament d'Estrangeria (art. 54) i desenvolupada en detall en la OM de 8 de gener de 1999, i les Proposicions eleven la seva regulació principal a la llei detallant quines persones poden beneficiar-se de la mateixa i en quines circumstàncies.

La de CiU proposa introduir una referència expressa al permís de residència per reagrupació familiar, que es concedirà automàticament quan el reagrupant acrediti mitjans de vida suficients, i arbitra un procediment preferent i sumari. (art. 14.7 Prop.). Es parla clarament de *dret* a la reagrupació i delimita als reagrupats incloent als fills menors d'edat (segons la seva llei personal), incapacitats, antecessors que depenguin econòmicament del reagrupant, i el cònjuge (art. 6).

Les principals novetats en l'esmena del PSOE son, d'una banda, que inclou en la reagrupació a qualsevol familiar respecte del què es justifiqui la necessitat d'autoritzar la seva residència a Espanya per raons humanitàries (art. 7 Prop.), el que amplia apreciablement l'àmbit de la mateixa. Per altra banda, quant als incapacitats dels què l'estranger resident sigui el seu representant legal, la incapacitació pot ser-ho segons la llei personal o segons l'espanyola. Quan als altres aspectes, els requisits del reagrupant son pràcticament els mateixos que els enunciats per l'Ordre Ministerial de 8 de gener de 1999.

Respecte de la d'IU, i pel què es refereix als descendents, s'amplia el dret als menors de 25 anys depenents econòmicament (art. 2.5. Prop.) i, innovació important, es disposa que també els familiars d'estudiants puguin reagrupar-se amb ells (art. 5.3 Prop.).

Per últim, la Proposició del Grup Mixt coincideix amb la d'IU en ampliar l'edat dels descendents als 25 anys, si no han format una unitat familiar independent (art. 28.1 Prop.).

Referent a la situació del reagrupat, l'art. 28.2 de la Proposició del Grup Mixt indica que els estrangers que obtinguin un permís de residència per

reagrupament familiar obtindran un permís independent de la mateixa categoria que el del reagrupant, i que el podran renovar tant si mantenen la relació familiar per la que van obtenir el permís com si es troben en algun dels supòsits generals de renovació. Tot això sembla eliminar la possibilitat de renovació si s'ha trencat el vincle matrimonial o hi ha hagut separació, llevat que es tingui oferta o contracte de treball, mitjans propis, etc. Això fa que el que es guanya per una banda en independència pel reagrupat es perdi per l'altra.

Per la seva part, l'art. 17 de l'esmena del PSOE reproduïx literalment elevant-lo a la llei l'art 53.5 del Reglament, que permet el cònjuge obtenir un permís de residència independent quan obtingui autorització per treballar; acrediti 2 anys de convivència a Espanya amb el seu cònjuge (6 mesos quan circumstàncies familiars ho justifiquin) o el reagrupant hagi mort.

E) Altres qüestions d'interès

De manera semblant al que estableix l'actual Reglament, la Proposició de CiU indica que para l'atorgament de la residència s'estarà a l'existència o no d'antecedents penals i a si es disposa de mitjans suficients de vida o s'aniran rebent periòdicament (art. 6 Prop.). El mateix estableix la Proposició del Grup Mixt en el seu art. 1.22. En canvi, l'esmena del PSOE (art. 58) indica que l'existència d'antecedents penals per delictes comès a Espanya no serà obstacle per obtenir o renovar la residència si l'estranger ha complert la condemna a Espanya i posseeix vinculació.

Indiquen les Proposicions d'IU (art. 1.1) i la del Grup Mixt (art. 1.15) que els residents permanents podran accedir a l'oferta d'ocupació de les Administracions Públiques, tant en règim funcional com de contractació laboral, d'acord amb els principis constitucionals d'igualtat, mèrit, capacitat i publicitat.

Les Proposicions d'IU i del Grup Mixt (arts. 2.4 i 1.32, respectivament) refan, ampliant-la, la llista de l'art. 52.2 de l'actual Reglament, que enumera els casos en què el permís de residència permanent es concedirà sense necessitat de lapse temporal. Encara que la idea motriu es la d'ampliar els supòsits en què tal concessió tindrà lloc, curiosament en algun cas s'empitjora la situació

actual, com succeeix en el supòsit dels estrangers que, en arribar a la majoria d'edat, acreditin portar 3 anys de residència a Espanya, que segons l'actual Reglament obtenen per aquest fet el permís de residència permanent. Doncs bé: la Proposició d'IU els exigeix acreditar 5 anys, i no 3.

Quan als altres aspectes, la situació dels sol·licitants d'asil que veuen denegada la seva sol·licitud però als que se'ls permet romandre a Espanya (art. 17.2 Llei d'Asil) és objecte de tractament únicament en l'esmena del PSOE (art. 66) però sense aclarir-se si l'autorització els habilita per treballar. La regulació actual ens obliga a efectuar una sèrie de remissions: l'art. 5 de la OM de 19 de novembre de 1997 indica que estaran autoritzats per treballar qui obtingui permís de residència per raons excepcionals per trobar-se en "la situació" descrita en la D.A. 1ª del RD 203/95 d'asil. El que succeeix es que aquesta conté no una sinó dos situacions; la segona, a l'apartat sisè de la mencionada D.A. 1ª, descriu el cas dels indicats peticionaris d'asil que veuen denegada la seva sol·licitud però que se'ls permet romandre a Espanya, i d'ells es diu que continuaran el mateix règim que el primer supòsit descrit en la D.A (grups de desplaçats). Per tant, si aquests estan autoritzats per treballar, aquells també. Però a la pràctica no sempre s'entén així, de manera que seria convenient un aclariment exprés a les Proposicions, que lamentablement no es dona ara per ara.

Per últim, referent als estudiants, es manté la regla de que al finalitzar els estudis han de tornar al seu país, sense que se'ls hi tingui en compte la seva estada a Espanya a efectes d'aconseguir permisos, i sol·licitar segons les regles generals, si ho desitgen, un permís de residència inicial. Expressament ho diu l'esmena del PSOE en el seu art. 87, i les altres no varien en res aquesta situació, que es l'actual.

4.- El permís de treball

Referent al permís de treball, les qüestions més destacades en les proposicions son les relatives a la seva possible eliminació (encara que s'hauria de parlar en realitat de subsumció en el de residència); la regulació del permís

de treball permanent, a imatge del de residència, amb el que normalment corre paral·lel; la previsió de supòsits d'exempció de l'obligació de sol·licitar permís de treball; la regulació de les possibles limitacions que l'Administració poden imposar en els permisos de treball i, per últim, el treball dels estudiants.

A) L'eliminació del permís de treball a la proposició del Grup Mixt

Una de les propostes de modificació més vistoses, i que per si mateixa mereix un tractament apart, es la que formula el Grup Mixt introduint l'eliminació del permís de treball. El permís de residència habilita per treballar per compte propi o aliè (art. 25 Prop.) si bé cal acreditar per a aquesta finalitat, l'existència de contracte o compromís (en el cas del treball per compte aliè) o l'haver sol·licitat les corresponents autoritzacions (en cas de treball per compte propi). Això vol dir que no és que la concessió del permís de residència autoritzi a treballar independentment de si el sol·licitant està o no en disposició de fer-ho, doncs se li exigeix que aporti oferta, contracte o que hagi iniciat els tràmits per el seu establiment com a treballador autònom. Per això, com es va dir abans, més que eliminació el que hi ha es subsumpció o unificació. Sí que es cert, en canvi, que al suprimir-se els actuals arts. 18.1 i 2 LOE, ja no es podrà valorar en la concessió l'existència de treballadors espanyols a l'atur en l'activitat que es proposi desenvolupar el sol·licitant, la insuficiència o escassetat de mà d'obra espanyola en l'activitat o professió i zona geogràfica en que es pretén treballar o el règim de reciprocitat en el país d'origen del estranger, en el cas de treballadors per compte aliena, o si la concessió implica la creació de nous llocs de treball per espanyols o promou l'ocupació nacional en el cas del treball per compte propi. Per tant, es simplifica notablement l'actual esquema de permisos i, el que es més important: encara que no es dispensi de demostrar que s'està en disposició d'iniciar una activitat laboral, al eliminar-se les qüestions que l'Administració tenia que valorar i que molt fàcilment podien permetre-li la denegació, s'automatitza força la possibilitat de l'estranger d'accedir al mercat laboral.

B) El permís de treball permanent

Ja s'ha fet referència al permís de residència permanent a l'anterior apartat, i el mateix es pot dir ara en relació amb el permís de treball. La

Proposició de CiU disposa en el seu art. 14.9 que quan un estranger pretengui treballar a Espanya, haurà de demanar al mateix temps permís de residència i de treball, a concedir l'un pel Ministeri de l'Interior i l'altre pel de Treball, mantenint-se així l'actual situació; als 6 anys interromputs de residència, tots dos podran convertir-se en permanents. La Proposició d'IU diu, de forma més senzilla, que els residents permanents (hagin arribat a tal status per la via del termini de residència o per qualsevol altre de les que varien o fins i tot excusen aquest requisit, art. 2.4 Proposició, ja al·ludit anteriorment) podran treballar per compte propi o aliè sense altres limitacions que les que imposi la legislació vigent (art. 2.6 Proposició). Per la seva part, l'esmena del PSOE indica que l'estranger que hagi tingut durant 5 anys autorització per treballar, tindrà dret a ser documentat com resident permanent, i mentre es mantingui aquest status vigent, l'eximirà de sol·licitar autorització per treballar (art. 78 Prop.). Pel que fa referència a la Proposició del Grup Mixt, explicada l'eliminació del permís de treball com permís autònom que es proposa, i el règim de permís de residència permanent que es dissenya, res més es necessari afegir.

Han de donar-se aquí per reproduïdes, lògicament, les valoracions fetes al parlar de la residència permanent quant al seu pas del reglament a la llei, a la facilitat d'integració que s'ofereix a l'estranger i, finalment, a la qüestió de la variació de terminis de proposició en proposició.

C) Les previsions de persones exemptes de sol·licitar permís de treball.

Recull l'esmena del PSOE en el seu art. 70 una sèrie de supòsits en que no serà precis sol·licitar autorització per treballar. De tots ells, els més significatius es troben a l'apartat b) i comprenen als espanyols d'origen que hagueren perdut la nacionalitat espanyola, als estrangers casats amb espanyol/a i que no estiguin separats de fet o de dret, als estrangers que tinguin al seu càrrec antecessors o descendents de nacionalitat espanyola i als estrangers nascuts i residents a Espanya. Actualment totes aquestes persones han d'obtenir permís de treball, si bé se'ls hi reconeix preferència en la seva obtenció i renovació (art. 18.3 LOE). Amb aquesta previsió, i en atenció a l'especial vincle d'aquestes persones al nostre país en atenció a les

circumstàncies descrites es passaria de la preferència en l'obtenció a l'excepció de la mateixa.

D) Els límits sectorials i geogràfics en els permisos de treball i la seva superació en les renovacions

Com és sabut, la regulació actual dels permisos de treball permet a l'Administració limitar la validesa dels mateixos a empresa, sector i/o àmbit territorial concrets (art. 75 Reglament). Així succeeix amb el permís inicial (per compte propi o aliena) i amb la seva primera renovació, i així ho recull la Proposició de CiU, que manté la situació actual, simplement portant-la del reglament a la llei (vd. Art. 14.9 Prop.). Cosa semblant té lloc a l'esmena del PSOE (art.76) que indica que en la renovació de l'autorització per treballar "podran" eliminar-se els límits. La diferència amb l'actual situació es de forma d'expressar el mateix, doncs en l'actualitat es permet la imposició de límits, però no s'obliga a això, de manera que l'Administració pot també no fixar-los tant en la concessió com en la primera renovació. Una cosa molt diferent succeeix, en canvi, en el cas de la Proposició d'IU, que elimina amb caràcter general tota limitació en els permisos de treball (art. 3.1. Prop.). A simple vista, això pot semblar elogiable. Amb tot, sabent que una de les raons de l'existència d'aquestes limitacions és evitar l'actuació de persones que, aprofitant-se de la situació de necessitat dels estrangers, els venguin contractes ficticis, sembla que almenys en la concessió del permís inicial l'Administració hauria de poder assegurar-se que l'empresa que ofereix el contracte es aquella en que efectivament anirà a treballar l'estranger (una altra cosa és que en les renovacions, fins i tot en la primera, s'estigui d'acord amb l'eliminació de tota limitació). D'aquesta manera s'evita aquesta explotació de la situació de necessitat de l'immigrant.

E) El treball dels estudiants

Les esmenes del PSOE i la proposició d'IU dediquen sengles preceptes a aquesta qüestió. L'art. 86 de la primera ho tolera en la mesura en que no impedeixi la marxa dels estudis, i es remet al reglament. L'art. 5.2 de la segona permet als estudiants treballar fins el 40% de la jornada màxima laboral.

F) Les renovacions dels permisos de treball i residència

Contenen també les Proposicions algunes previsions sobre la renovació dels diversos permisos. En concret, la de CiU disposa que es concediran i renovaran automàticament, sense considerar-se cap de les circumstàncies que ha de valorar l'Administració en aquests casos (art. 18.1 LOE, abans comentat), els permisos de treball sol·licitats per persones que estiguin a Espanya en virtut del dret al reagrupament familiar (art. 14.13 Prop.), i el mateix es farà en quant a la renovació en els supòsits que recull l'art. 14.14 de la Proposició, que enumera els casos de les persones a las que s'hagués prorrogat el contracte laboral que va donar lloc a la concessió inicial, els qui estiguin rebent una prestació contributiva per desocupació, pel temps de la citada prestació, o una prestació assistencial per idèntic període. Alguns d'aquests supòsits es troben ja a l'actual Reglament, però ara ascendeixen a la llei facilitant-se a més notablement la renovació, en la mesura que aquesta no dependrà de les circumstàncies de l'art. 18 LOE i que a més haurà de recaure automàticament.

Quan als altres aspectes, l'art. 60 de l'esmena del PSOE millora en alguna cosa el grau de concreció de l'actual art. 59.1 del Reglament ("Els permisos de residència regulats en aquesta secció, es renovaran si no han variat les circumstàncies o si concorren altres que, conforme al disposat en aquest Reglament, justifiquin el seu atorgament") en indicar que aquestes circumstàncies citades en últim lloc seran de caràcter familiar, social o personal del estranger titular de l'autorització.

5. El sistema d'infraccions i sancions

La regulació de les infraccions i sancions en la vigent Llei d'Estrangeria ha despertat la unànime crítica de tots els sectors implicats en la mateixa. L'ús constant de conceptes indeterminats, la remissió en ocasions a la pura discrecionalitat administrativa per a la determinació de la infracció, la manca de criteris de vinculació entre la infracció i la corresponent sanció (expulsió o multa), el desconeixement de les situacions diverses dels estrangers, i un

procediment d'expulsió excessivament obert, fins i tot quan contempla possibilitats tan extremes com l'internament de l'estranger, són elements presents en la Llei de 1985 que van portar a un immediat pronunciament del Tribunal Constitucional sobre alguns dels seus aspectes, que intentava limitar els problemes de constitucionalitat de les previsions legals. Ni la jurisprudència constitucional ni la ordinària, però, han aconseguit eliminar els problemes citats, de manera que l'any 1996 el nou Reglament redissenjava de fet, i en la mesura del possible, les normes sancionadores i en especial les relatives a l'expulsió. Quedava fora de l'abast del Reglament, però, una autèntica revisió de les conductes tipificades, tasca que aborden com element fonamental totes les proposicions de reforma.

A) La gradació d'infraccions i sancions

La primera de les millores derivades de les propostes es troba ja implícita en el Reglament actualment vigent: es tracta de classificar les infraccions en molt greus, greus i lleus, determinant conseqüentment les sancions imposables. De fet la determinació de la sanció és l'element fonamental, i en especial l'opció per l'expulsió o per la multa. Enfront de la situació de la Llei, en la que tota infracció dóna lloc de fet a una única sanció, l'expulsió, les propostes destaquen el caràcter extrem d'aquesta, la reserven per a les infraccions molt greus i algunes infraccions greus, i sobre tot, determinen, d'acord a les construccions jurisprudencials existents, els criteris d'acord als quals, fins i tot en casos d'infraccions greus o molt greus, cal optar per la multa, sobre tot entorn de la noció d'arrelament de l'estranger, que troba finalment entrada en la normativa d'estrangeria (proposicions de Convergència i Unió i del Grup Socialista). D'altra banda, resulta especialment adequada la introducció a la Llei (com planteja la proposició socialista) de les previsions de l'actual art. 99.3 del Reglament, on es contempen una sèrie de situacions de protecció especial enfront de l'expulsió, de manera que determinades categories de residents no poden ser expulsats en cap cas o només per infraccions molt greus: residents amb l'estatut de residència permanent, beneficiaris de prestacions per incapacitat laboral a causa d'accident laboral o malaltia professional, nascuts a Espanya i residents durant els últims cinc anys

o nacionals d'origen espanyols que haguessin perdut la nacionalitat, així com els familiars d'aquestes categories.

B) Les infraccions. En especial les causes d'expulsió

És aquest el capítol per al qual la Llei actual ha estat més durament criticada, en especial en incloure com a conductes constitutives d'infracció les actuacions "contràries a l'ordre públic" o sobre tot la "carència de medis lícits de vida, exercici de la mendicitat o desenvolupament d'activitats il·legals", autèntic calaix de sastre d'impossible determinació. Les proposicions opten totes elles per l'eliminació d'aquest últim paràgraf i la concreció de les actuacions contràries a l'ordre públic a través de la remissió a les infraccions greus o molt greus de la Llei de Seguretat Ciutadana de 1992, assumint la línia desenvolupada pel Tribunal Suprem en els darrers anys.

Altres situacions troben solucions diverses en cadascuna de les propostes:

- La caiguda i permanència en il·legalitat de l'estada en territori espanyol significa en totes les propostes una infracció, però la gravetat de la mateixa i sobre tot la sanció corresponent divergeix entre els diferents textos: des de la possibilitat d'expulsió de la proposta de Convergència i Unió (en aquest cas especificant que cal que hagi transcorregut el termini de tres mesos des de la finalització del permís, termini durant el que es pot sol·licitar la renovació), fins a les conseqüències més matisades de les proposicions d'IU, socialista i del Grup Mixt: en la primera, la situació es sanciona com a sortida obligatòria que pot donar lloc a l'expulsió si s'incompleix, possibilitant així una sortida voluntària que eviti la imposició d'una prohibició d'entrada, si bé en aquests casos la sanció sembla quedar en no res, o més aviat deferir-se simplement, doncs la sortida obligatòria existeix des del moment de caducitat de l'autorització de residència. Pel que fa a la proposta socialista, la tipificació de la situació (en els mateixos termes que CiU un cop transcorregut el termini de tres mesos per a instar la renovació) com a infracció molt greu es solapa

amb la tipificació idèntica com a infracció greu (no susceptible d'expulsió), amb l'única diferència de que en aquest cas l'infractor hagi sol·licitat la renovació en els deu dies posteriors a la incoació de l'expedient sancionador. El joc d'ambdues disposicions sembla donar a entendre que s'obre un termini addicional de deu dies (han transcorregut ja els tres mesos) de manera similar al que preveu, molt més clarament la proposta de Izquierda Unida, que transforma en lleu la infracció quan "l'infractor acrediti reunir els requisits per a l'obtenció dels permisos citats i presenti la sol·licitud en el termini d'un mes". Igualment la proposició del Grup Mixt exceptua expressament de qualsevol expulsió els supòsits en què l'infractor pugui acollir-se als processos de regularització previstos a la pròpia proposició i als que fèiem referència en parlar dels contingents. En aquestes propostes doncs, es palesa una especial preocupació per evitar en el possible l'expulsió d'estrangers que disposen dels requisits per obtenir una autorització de residència, preocupació que obeeix a la facilitat amb què els estrangers han caigut en la situació d'il·legalitat amb la normativa vigent fins al moment.

- El treball sense autorització es manté com a causa d'expulsió en les proposicions de CiU (amb la cautela de nou del termini de tres mesos per a la renovació) i socialista, però en aquesta última tan sols quan no es tingui una autorització de residència vàlida (de manera que pot subsumir-se de fet en la situació anterior) doncs en cas contrari es reconduïx a una simple infracció lleu, mentre que desapareix a la proposició del Grup Mixt (tot i la desaparició del permís de treball es continua mantenint l'existència de permisos de residència sense possibilitat de treballar, de manera que la desaparició de la infracció no obeeix exclusivament a la desaparició del permís de treball) i a la proposició d'Izquierda Unida es converteix sempre en infracció lleu no susceptible d'expulsió.
- La condemna penal desapareix en totes les proposicions amb l'excepció de la del Grup Socialista, que la manté en idèntics termes a l'actualitat quan la condemna té lloc a Espanya. La resta de

proposicions en canvi semblen optar pel compliment de la condemna a Espanya o remetre's a les previsions d'expulsió judicial.

- L'última previsió que actualment presta fonament a la decisió d'expulsió, l'ocultació dolosa o falsedat greu de dades, es manté en termes idèntics en les proposicions de CiU i PSOE, i es converteix en una genèrica infracció lleu en la proposició del Grup Mixt.
- La resta d'infraccions, tipificades fins avui al Reglament i que no donen lloc a l'expulsió (sortides irregulars, incompliment de les mesures limitatives de la residència), es recullen a algunes de les proposicions (essencialment les de CiU i del Grup Socialista), limitant-se les sancions possibles a la multa, per a la fixació de la quantia de les quals es fixen criteris referits a la capacitat econòmica i a la voluntarietat de l'infractor.
- Finalment, les proposicions de CiU i sobre tot la Socialista preveuen un seguit de sancions per als espanyols que realitzin conductes discriminatòries i, sobre tot, per als empresaris que contractin estrangers sense permís de treball. Aquesta última circumstància es combina a la proposició socialista amb la desaparició del treball sense permís com a causa d'expulsió, de manera que la lluita contra el treball clandestí es focalitza sobre l'empresari i no sobre el treballador immigrant, canvi que no només és positiu per a la situació d'aquests últims sinó que a més resulta molt més eficaç per a la finalitat d'evitar el treball sense permís.

C) El procediment d'expulsió i les garanties en el mateix

Més enllà de les causes d'expulsió, el règim administratiu de la mateixa ha provocat importants problemes al llarg dels anys de vigència de la Llei d'Estrangeria. Les dues qüestions més importants en aquest àmbit són l'èmfasi en el respecte de les normes generals del procediment administratiu

sancionador així com la seva possible intensificació d'una banda, i de l'altra algunes matisacions sobre l'executivitat immediata de l'ordre d'expulsió.

Respecte de la primera qüestió, totes les proposicions insisteixen en l'aplicació a l'àmbit de l'estrangeria del procediment administratiu sancionador (LRJAP i normes de desenvolupament). En especial les garanties de l'audiència de l'infractor i del dret d'assistència lletrada són especialment contemplades, i es completen normalment a través de l'exigència expressa de la presència d'intendent en casos en què aquest sigui necessari. Donada la pràctica de l'expulsió fins avui, s'ha de destacar especialment l'èmfasi en la realitat del moment de l'audiència i el seu caràcter contradictori, èmfasi que es troba en les previsions dels articles 29 i 31 de la proposició de CiU i a l'art. 14 de la proposició del Grup Socialista amb caràcter general, previsions ambdues que cal valorar molt positivament malgrat el seu caràcter formalment reiteratiu. Una segona qüestió íntimament lligada amb l'anterior és la de la previsió de l'extensió de l'assistència jurídica gratuïta al procediment administratiu d'expulsió. Actualment, i al marge de contemplar més endavant de manera específica la situació de l'assistència jurídica gratuïta, el dret a assistència lletrada gratuïta existeix només per als casos de detenció, essent fins i tot discutible si en aquests casos s'estén només a la detenció o abasta també la discussió sobre l'expulsió que li serveix de fonament. Enfront d'aquesta realitat, la instrucció administrativa del procediment d'expulsió és el moment en que aquesta assistència cobra tota la seva eficàcia. Per això en el cas de l'asil s'ha estès la garantia de l'assistència gratuïta al procediment administratiu, i per això cal valorar molt positivament que alguna proposició de llei faci el mateix per als casos d'expulsió: la rellevància del bé jurídic protegit, la gravetat de la mesura a adoptar i la difícil reacció judicial contra ella justifiquen plenament aquesta extensió com a mínim en els casos de l'expulsió. Aquesta és la via que obre la proposició de CiU, en l'art. 8 de la Llei de Drets, quan s'afirma que els estrangers gaudiran de l'assistència jurídica gratuïta "en via administrativa, davant de la substanciació de procediments relatius a la sol·licitud d'asil o procediments sancionadors que puguin conduir a la seva expulsió", i que segueix la proposició del Grup Socialista en el seu art. 15.

El segon àmbit de reformes rellevants en aquest aspecte és el de l'executivitat de l'ordre d'expulsió. La proposició d'Izquierdo Unida proposa un mecanisme de garantia mínima dels drets de l'estranger a través de concedir un termini de 72 hores entre l'ordre d'expulsió i la seva execució a fi que l'estranger pugui interposar el recurs contenciós-administratiu si ho estima convenient; i en aquest cas, si es sol·licita la suspensió de l'expulsió, aquesta no podrà executar-se fins que no es pronunciï el jutge sobre l'adopció o no de la mesura cautelar. La primera de les previsions (el termini de 72 hores) pot trobar-se també a la proposta del Grup Socialista, a través de la fixació d'un termini per al compliment voluntari d'executar l'ordre d'expulsió. Ambdós preceptes pretenen garantir que una execució immediata no impedeixi l'efectivitat del recurs a la tutela jurisdiccional, a la vegada que, a través de la possibilitat de l'internament, no s'impedeix l'eficàcia de la mesura d'expulsió. Quant a la segona previsió, els nous procediments d'adopció de mesures cautelars a la nova Llei de la Jurisdicció la fan menys urgent, però és de fet el complement lògic de la primera.

Al marge d'aquestes qüestions específiques referides a l'expulsió, altres reformes més genèriques en l'àmbit dels procediments administratius en matèria d'estrangeria projecten els seus efectes sobre l'ordre d'expulsió i la tutela enfront de la mateixa: l'existència, abast i caràcter de recursos administratius, la competència jurisdiccional per conèixer dels recursos en matèria d'estrangeria, etc. Aquests aspectes però, es tracten en un epígraf específic sobre garanties administratives i jurisdiccionals.

D) L'internament previ a l'expulsió

La regulació referent a l'internament de la Llei de 1985 es va veure molt directament afectada per la Sentència del Tribunal Constitucional de 1987. Des d'aleshores fins al Reglament de 1996, l'única normativa d'actuació tant per acordar l'internament per part del Jutge d'instrucció com per les condicions dels Centres i la situació dels interns es trobava en un epígraf d'un article d'una Llei que havia a més d'interpretar-se d'acord al text d'una Sentència del Tribunal Constitucional. La situació resultant és prou coneguda: una pràctica inicial de l'internament per part de l'administració i dels propis jutges poc adequada a les

garanties fixades pel Tribunal (resolucions d'internament col·lectiu, excés en el període d'internament, utilització de centres penitenciaris), uns centres d'internament que no reuneixen en molts casos les condicions mínimes que s'exigeixen a les pròpies presons, el desconeixement dels drets que corresponen als interns (comunicacions, condicions de la detenció...), i una jurisprudència constant sobre aquestes vulneracions que només després de deu anys ha pogut reduir-les sense eliminar-les del tot. El Reglament de 1996 inicia la tasca de regulació precisa del procediment de l'internament i remet a un posterior Reglament, que no s'aprova fins aquest mateix any i no entrarà en vigor fins al 2001, la determinació de les condicions de l'internament. La reacció a aquest cúmul de problemes i vulneracions legals i constitucionals en dues de les proposicions (Izquierda Unida i Grup Mixt) és la supressió de tota possibilitat d'internament cautelar.

En canvi, davant d'aquesta situació, la primera virtualitat positiva de les proposicions que mantenen l'internament és la d'assumir amb el rang que li correspon la regulació del procediment d'internament dels estrangers com a mesura cautelar per assegurar-ne l'expulsió. I la segona, i encara més important, la concreció també en un text de rang legal, dels drets que segueixen corresponent als internats i de les úniques limitacions que poden imposar-se per raó de l'internament i amb l'única finalitat d'assegurar l'execució de l'expulsió.

Quant als casos i procediment d'acord de l'internament, les proposicions (CiU i PSOE) assumeixen la interpretació duta a terme pel Tribunal Constitucional, centrada en el sotmetiment de tot el procediment al control i disposició del Jutge d'Instrucció del lloc on s'instrueix l'expedient d'expulsió (amb l'exigència d'acord de l'internament a través d'auto motivat i amb audiència de l'interessat), la limitació de l'internament pel temps imprescindible per a expulsar-lo o constatar la impossibilitat de fer-ho i amb un màxim de 40 dies en qualsevol cas i la impossibilitat d'internaments successius. La pràctica desenvolupada en aquests anys però, apunta a la insuficiència de les mesures assenyalades per garantir un autèntic control judicial, si no de la decisió d'internar, sí de les condicions i abast de l'internament. A aquest respecte podria pensar-se en sostraure el control de l'internament, un cop acordat, al

Jutge d'instrucció del lloc (normalment llunyà d'un dels set centres d'internament existents) i traslladar-lo a un Jutge encarregat específicament de la vigilància del Centre, de forma similar al què succeeix amb els Jutjats de Vigilància Penitenciària. D'aquesta manera es garanteix un control més real, unificat i constant de la situació al Centre d'Internament. D'altra banda, tampoc la resolució sobre l'internament sembla que hagi de correspondre naturalment al Jutge d'Instrucció, més encara quan, amb la recent creació dels Jutjats del contenciós-administratiu, existeixen òrgans especialitzats en el control de l'actuació administrativa a cada província, que podrien fàcilment unificar els criteris d'acord de l'internament i controlar de manera molt més adequada per la seva formació i especialització, quan cal acordar la mesura. Cap de les proposicions existents no assumeix però aquestes opcions jurisdiccionals.

Quant als drets dels estrangers en situació d'internament, ambdues proposicions coincideixen en destacar que tan sols és objecte de restricció la llibertat deambulatòria de l'intern, mantenint aquest tota la resta dels seus drets. Les conseqüències d'aquesta afirmació sobre la situació actual dels Centres d'internament són immediates, operant de fet, i en el cas d'aprovar-se, una obligació d'adequació d'aquests centres que no pot sotmetre's al termini de dos anys previst per l'Ordre Ministerial de febrer d'aquest any, de regulació dels Centres d'Internament.

E) Les expulsions no executades

Tampoc cap de les proposicions es pronuncia sobre un dels aspectes més complexes de la realitat actual de la situació dels estrangers a Espanya: la situació d'aquells que són objecte d'una ordre d'expulsió que no s'executa. Si de les més de 18.000 expulsions decretades durant 1998 a Espanya, tan sols 5.500 han estat executades, la situació de les 13.000 persones restants és una autèntica incògnita, més encara quan algunes d'elles han estat internades durant 40 dies, de manera que no poden ser de nou internades. ¿Continuen aquestes persones que no han estat expulsades perquè a l'Administració no li ha estat possible, en situació irregular? Aquesta sembla l'única explicació possible, en la mesura que no ha transcorregut encara el termini de prescripció de la sanció d'expulsió, però amb la conseqüència insostenible de mantenir a

Espanya a persones sense possibilitats de residir ni treballar legalment al nostre país i sense cap mena de mitjans econòmics. Davant d'aquesta realitat s'imposa, junt amb una major efectivitat en l'execució de les ordres d'expulsió, la instrumentació d'algun tipus de solució legal que doni a aquestes persones formes de sobreviure legalment a Espanya: autoritzacions provisionals de residència i treball, sotmeses o no a la possibilitat d'expulsió, accés als programes formatius de les administracions, accés als serveis socials i sanitaris, etc. L'actual procés de reforma hauria de permetre donar una resposta clara a un problema que actualment es soluciona, si és que es fa, a través de la bona voluntat i de les respostes al marge de la llei.

F) La devolució

La devolució d'estrangers no va rebre absolutament cap atenció durant la tramitació parlamentària de l'art. 36.2 LO 7/1985, la qual cosa pot explicar molts dels problemes que pateix actualment aquesta figura. Les diferents Proposicions del Grups Parlamentaris, el contingut de les quals es sintetitza al següent apartat, donen la possibilitat de subsanar l'absència de debat polític i jurídic, i d'assenyalar algunes mancances al segon apartat.

a) Les diverses propostes de reforma de la LO 7/1985

La Proposició de Llei del Grup redueix l'àmbit d'aplicació de la devolució als supòsits de contravenció de la prohibició d'entrada annexa a l'expulsió anterior, mentre desplaça el supòsit d'entrada illegal cap a l'art. 40.4.b) de la Proposició, en seu d'expulsió judicial (art. 41.1 Proposició). Amb aquesta reforma la devolució esdevé una mesura d'allunyament d'estrangers gairebé residual, com demostren les estadístiques: al 1998 de 17.198 devolucions només 320 (1,86%) ho van ser per prohibició d'entrada. Tot i això no està mancada de sentit aquesta reforma si s'entén que es reserva la devolució per a aquells casos més greus, als quals es suma una entrada illegal i la infracció d'una sanció anterior consistent en la prohibició particularitzada en un estranger d'entrar a Espanya.

D'altra banda la Proposició del Grup Mixt, en regular la devolució fa una remissió al règim de la expulsió tot dient que "haurà de respectar-se al

procediment de devolució els requisits establerts a l'article quadragèsim primer d'aquesta Llei". Aquesta remisió genèrica suposa, tant una complexa referència a les garanties procedimentals dels estrangers previstes per a l'expulsió judicial (assistència lletrada i intèrpret), com una referència a l'intervenció judicial i decisió sobre la situació personal dels estrangers quan aquests haguessin comés actes delictius.

La Proposició de Llei del Grup Parlamentari Català (CiU) es limita a reproduir parcialment el text de l'art. 123 RELOE. Tot i això cal fer menció a un problema que creà l'art. 98.7 del RD 115/1996 i que el nou art. 25.4.d) de la Proposició de CiU reproduceix a la Llei: la tipificació com a infracció greu de l'entrada illegal a territori espanyol o en contravenció de prohibicions d'entrada legalment imposades i la consegüent imposició d'una multa d'entre 50.001 pts a 500.000 pts (art. 26.2 de la Proposició, paral·lel a l'art. 99 RELOE). Aquesta dualitat de règims pels casos d'entrada illegal i prohibició d'entrada, comporta el problema de desllindar l'àmbit d'aplicació entre la devolució i la multa donat que el silenci normatiu permet una gran discrecionalitat administrativa en la selecció de la norma aplicable a un mateix supòsit. En aquest sentit, la pràctica demostra que l'Administració aplica preferentment la devolució, de forma que la multa resta un mecanisme subsidiari que podria ser d'utilitat en casos, per exemple, en els que raons excepcionals impedissin l'imposició o l'execució de la devolució (raons humanitàries, reagrupació familiar...).

El mateix problema presenta l'art. 96.2.a) de l'esmena a la totalitat de text alternatiu (nº 141) presentada pel Grup Parlamentari Socialista. D'altra banda, l'art. 102 de l'esmena conté un precepte dedicat a l'anomenada "devolució sense expedient", quan en realitat aquest existeix i és necessari per a l'adopció de l'ordre de devolució, tal i com ha estat interpretada per una part de la doctrina i la pròpia pràctica administrativa. La regulació que introdueix el Grup Socialista recull parcialment allò disposat a l'art. 123 RELOE, però afegeix dos elements nous que cal esmentar. D'una banda incorpora una aclaració necessària: en els casos de prohibició d'entrada a Espanya, l'estranger que contravingui la prohibició no només serà retornat sino que a més trencarà el termini de prescripció de la sanció de prohibició d'entrada per la qual cosa aquest haurà de començar a comptar de nou. D'altra banda, s'ha d'interpretar

que, en els casos de prohibició d'entrada vulnerada, la impossibilitat d'executar la mesura de devolució en 72 hores obliga a l'autoritat gubernativa a posar en llibertat a l'estranger o a sol·licitar del Jutge l'internament de l'estranger. El recurs a l'internament amb autorització judicial és una necessitat pràctica real que requeria una expressa previsió legal, tot i que no s'entén bé perquè no s'extén als supòsits d'entrada ilegal, donat que un cop adoptada la decissió en la fase executiva la mesura de devolució és igual en ambdós supòsits, i encara més si tenim en compte que la devolució s'aplica en un 97% de casos amb raó d'entrades ilegals.

L'esmena nº 74 del Grup Parlamentari Popular a la proposició del Grup Parlamentari Català (CiU), és molt semblant a la del Grup Socialista, si bé introdueix al debat una qüestió jurídica de gran transcendència: la determinació de la naturalesa de la devolució. La resta de proposicions mantenen la devolució com a mesura d'allunyament, de forma i manera que la única conseqüència és el retorn cap a un altre país i com a màxim el trencament del termini de prescripció en els casos de prohibició d'entrada, amb la qual cosa la devolució esdevé una mesura de restabliment de la legalitat conculcada, però no adquireix el grau de sanció per manca de finalitat punitiva. Ara bé, la proposta del Grup Popular, pels casos d'entrada ilegal, afegeix a l'allunyament un càstig consistent em una prohibició d'entrada de tres, de manera que asimila absolutament la devolució a l'expulsió, i per tant situa la devolució dins el règim del Dret Administratiu Sancionador i obliga a aplicar-li una sèrie de garanties suplementàries (pressumpció d'innocència, determinats tràmits procedimentals, etc...) que obstaculitzen la pretesa celeritat en l'allunyament dels estrangers.

b) Problemes que planteja actualment la devolució

A la vista del tractament de la devolució a les diferents Proposicions dels Grups Parlamentaris, convé analitzar en primer lloc la importància de la devolució dins l'ordenament d'estrangeria, i, en segon lloc plantejar alguns dels problemes que les propostes de reforma haurien de tractar.

La transcendència de la devolució en l'ordenament d'estrangeria i especialment en el sistema de control de fluxes migratoris és indiscutible. Com

s'ha assenyalat anteriorment, cada any s'adopta una mitja de 20.000 devolucions, de manera que ha esdevingut una mesura d'allunyament d'estrangers molt eficaç, fins i tot més eficaç que l'expulsió, que durant els darrers anys ha estat perfilada per la jurisprudència i d'un cert debat social. Davant aquesta situació, la devolució no ha estat objecte de crítica, i la mereix, perquè planteja problemes de fons molt importants que requereixen una reflexió prèvia sobre la orientació i utilitat d'aquesta mesura, en certa manera plantejat ja per la proposta del Grup Mixt que redueix la seva aplicació a supòsits marginals. Sobre aquesta qüestió, sembla que la utilitat més important de la devolució és la lluita contra la entrada illegal d'immigrants, per tant la devolució es configura com un complement dels controls fronterers d'entrada pels casos en que aquests han estat eludits i només per a aquesta finalitat, la qual cosa implica que els dos trets fonamentals de la figura són: el nexa causal directe amb l'entrada illegal i la tramitació i execució immediata de la mesura.

A partir d'aquesta reflexió prèvia i del fet que la majoria de proposicions mantenen l'existència de la devolució, des d'una perspectiva *de lege ferenda* cal abordar tres grups de problemes presents a la regulació actual: l'amplitud dels supòsits que habiliten l'aplicació de la devolució, la manca de regulació tant del procediment administratiu com de l'execució de la devolució, i sobretot, la manca de garanties que aquesta figura revesteix.

El primer grup de problemes s'hauria de superar acotant el concepte d'entrada illegal utilitzat per la LOE, a aquells casos en que la entrada a territori nacional hagi estat directament constatada pels serveis policials i es pugui establir un nexa directe i indubtable entre la presència d'un estranger a territori nacional i la seva entrada illegal, amb la finalitat d'evitar l'aplicació de la devolució a aquells casos en que la entrada illegal sigui dubtosa, tot prevenint la pràctica administrativa de presumir l'entrada illegal simplement per manca d'estada o residència regular a Espanya. Aquesta delimitació del camp d'aplicació de la devolució seria possible mitjançant l'utilització d'una sèrie de paràmetres com: la flagrancia de l'entrada illegal, l'exigència de percepció directa per part dels serveis policials de l'entrada illegal, l'existència d'indicis suficients d'entrada illegal, l'introducció de limitacions temporals a l'aplicació de la devolució, etc...

Per exemple, l'entrada mitjançant "pateres" a Espanya podria ser objecte de devolució sempre que la policia detingués a la platja als estrangers o si els detectés hores després sense rumb, amb la roba mullada, prop de la platja on els ha deixat l'embarcació, en determinades condicions físiques, etc., extrems que degudament acreditats justificarien l'aplicació de la devolució.

El segon grup de problemes es refereix a la regulació mínima del procediment de devolució i la seva execució. El doble límit imposat per l'art. 17 CE i la prohibició d'internament (art. 123.4 RELOE) obliguen a posar en llibertat a l'estranger en 72 hores. En realitat, si la Llei habilita l'Administració per sol·licitar al Jutge l'internament de l'estranger en aquests casos (exactament igual que quan ho demana per a una expulsió) s'haurà donat solució a una pràctica administrativa que acaba per retallar els drets dels estrangers en l'afany d'èsser eficaç. En aquesta línia s'inscriu l'art. 102 de l'esmena del Grup Socialista, tot i que d'una manera tímida i parcial. Cal, a més, una regulació del procediment de devolució, on figurin unes mínimes garanties com el tràmit d'audiència, la possibilitat de realitzar al·legacions, així com altres qüestions com la determinació de les competències respectives entre els serveis policials i els Delegats del Govern, el contingut obligatori de l'Ordre de devolució, la possibilitat de compliment voluntari de la sortida d'Espanya i els requisits de l'execució forçosa.

El tercer grup de problemes consisteix en la dotació del procediment de devolució d'unes mínimes garanties de defensa i al·legacions de l'estranger, les principals de les quals són les proposades pel Grup Mixt: la necessitat d'interpret i d'assistència lletrada. Sense aquestes garanties mínimes, la situació de l'estranger és d'absolut desamparament. D'altra banda i paral·lelament al règim de l'expulsió, la concessió d'un període mínim per a impugnar la mesura de devolució davant els Tribunals, durant el qual la devolució no s'executi s'escauria una bona mesura complementària per garantir el dret a la tutela judicial efectiva de l'estranger.

6. Les garanties dels drets: els procediments administratius i jurisdiccionals

A) Les garanties en el procediment administratiu: la reforma de la Llei 30/1992: recursos administratius i extensió de l'assistència jurídica gratuïta

Bona part de les qüestions exposades en referència a l'expulsió resulten d'aplicació general a tot l'àmbit del dret d'estrangeria: així especialment l'aplicació de les normes de procediment generals del dret administratiu previstes a la Llei 30/1992, i sobre tot les previsions d'audiència de l'interessat. Més enllà d'aquesta qüestió, destacada pràcticament per totes les proposicions de reforma, dos altres aspectes molt diferents entre sí resulten d'interès, tot i no trobar-se a les proposicions de llei:

En primer lloc les previsions de recurs administratiu enfront de les resolucions en matèria d'estrangeria. L'actual Reglament preveu que totes les resolucions en aquest àmbit, excepte les denegatòries de renovacions de permisos de residència i treball, esgoten la via administrativa, cosa que fins a la Llei 4/1999 tancava la possibilitat del recurs administratiu. Des d'aquesta Llei en canvi, cap contra totes aquestes resolucions el tradicional recurs de reposició (amb caràcter potestatiu) davant del mateix òrgan que les ha dictat. La virtualitat d'aquesta possibilitat (amb els avantatges, enfront del recurs jurisdiccional, d'agilitat, manca de formalisme, costos econòmics i especialització de l'òrgan de resolució) és però reduïda en la mesura en què l'òrgan que resol és el mateix que ha dictat l'acte objecte del recurs i, al marge d'errors manifestos (eventualitat gens menyspreable) resulta poc probable que revisi el seu criteri. En canvi, el recurs de reposició (i igualment el d'alçada) cobrarien una virtualitat molt important si l'actual procediment legislatiu en curs fes ús de la possibilitat oberta per l'art. 107.2 de la Llei 30/92 en la redacció donada per la Llei 4/1999. Es preveu en aquesta norma que el recurs pugui ser resolt per un òrgan col·legiat no sotmès a instruccions jeràrquiques. Aquesta possibilitat, similar al que succeeix ja en alguns àmbits de l'administració (des del Jurat d'Expropiació com a òrgan similar amb major tradició fins a òrgans més recents com el Consell Tributari de l'Ajuntament de Barcelona, per exemple) significa el sotmetiment voluntari d'administrat i administració a un

nou òrgan de caràcter especialitzat, participat no només per juristes (com és el cas dels tribunals) sinó també per experts en les qüestions de fons a tractar (per exemple l'existència o no d'arrelament, de dependència econòmica, de demandants nacionals de treball...), i amb presència de la pròpia Administració, que s'encarrega d'unificar la interpretació i aplicació de les normes per part de l'administració i de donar una satisfacció ràpida i poc formalista als administrats.

La previsió resultaria especialment adequada per a la matèria d'estrangeria pels problemes d'especificitat i valoració de situacions extrajurídiques que presenta aquesta, així com per la gravetat de la intervenció administrativa en aquest àmbit i la conseqüent necessitat d'un recurs àgil i efectiu enfront de la mateixa. D'altra banda, l'existència d'un òrgan com l'assenyalat a nivell de cada Comunitat Autònoma (en el sí de la Delegació del Govern, per exemple) o fins i tot de cada província (o només de les més afectades) permetria també fer front als casos de resolucions adoptades per funcionaris poc especialitzats o als supòsits d'interpretació divergent d'una mateixa norma contribuint de manera fonamental a la creació d'una pràctica administrativa rigorosa i raonablement previsible. Igualment en el seu sí seria molt més fàcil instrumentar mecanismes d'assistència jurídica gratuïta i efectiva com els que es comenten en el següent paràgraf.

Perquè l'assistència lletrada en l'àmbit administratiu és el segon dels grans elements a millorar en el procediment administratiu. Ja abans, en relació amb l'expulsió, s'ha comentat la situació actual de l'assistència jurídica gratuïta en l'àmbit administratiu, limitada als casos d'asil i (en la mesura que es consideri aplicable al procediment administratiu) d'internament. Malgrat aquesta limitació el moment fonamental per garantir els drets de l'administrat és el procediment administratiu, doncs el caràcter revisor de la Jurisdicció contenciosa-administrativa, l'executivitat dels actes administratius i, en resum, la força dels fets consumats de l'acte adoptat, fan molt difícil aconseguir una posterior satisfacció dels drets i interessos de l'estranger en l'àmbit jurisdiccional. Els problemes de costos derivats de l'extensió a l'àmbit administratiu en matèria d'estrangeria de l'assistència gratuïta poden fàcilment combatre's a través de convenis amb ONGs que ja actualment duen a terme

aquestes tasques sense cobertura institucional, de manera similar al que succeeix amb l'asil, donant així contingut concret a les previsions de les proposicions de llei de participació de les associacions dedicades a la defensa dels drets dels immigrants (així l'art. 13.3 de la proposta socialista, d'acord a la qual estaran legitimades les organitzacions representatives constituïdes legalment a Espanya per a la defensa dels immigrants per intervenir en els procediments sancionadors en matèria d'estrangeria). D'altra banda, la limitació de l'assistència jurídica gratuïta als casos d'expulsió únicament, deixa fora de protecció en molts casos les mesures prèvies que fonamenten la pròpia expulsió: la denegació de la renovació de permisos o d'exempcions de visat, per exemple, de manera que resulta fictici considerar que existeix una garantia efectiva contra l'expulsió injustificada si no es facilita la impugnació de les mesures anteriors que col·loquen l'estranger en la situació tipificada com infracció mereixedora d'expulsió. Per últim, cal assenyalar que la introducció de mecanismes de recurs administratiu més intensos hauria de veure's acompanyada de la previsió de suspensió de l'execució de la resolució inicial mentre no recaigués resolució del recurs, fent ús del que preveu ara l'art. 111 de la Llei 30/1992, doncs en cas contrari el recurs administratiu serviria tan sols per evitar l'accés a les mesures cautelars jurisdiccionals.

Finalment, un darrer aspecte extraordinàriament rellevant és el del règim de la inactivitat administrativa. Els terminis excessivament llargs de resolució de les sol·licituds en l'àmbit de l'estrangeria provoquen constantment problemes d'inseguretat jurídica dels estranegrs i de períodes de disminució considerable dels seus drets. La situació al respecte és especialment greu en el cas de les renovacions d'autoritacions, de manera que resulta especialment interessant la previsió de la proposició de CiU segons la qual aquestes sol·licituds de renovació es consideraran estimades si no es resolien en el termini d'un mes. És aquest un àmbit especialment adequat per introduir mecanismes de silenci positiu o, encara millor, de renovació automàtica de la sol·licitud, donat el caràcter favorable a la renovació que ha d'inspirar tot el procediment, però caldria valorar la possibilitat d'ampliar aquestes previsions a altres camps, i molt assenyalamment, als visats per reagrupament familiar, el caràcter reglat

dels quals i la seva vinculació a un dret fonamental, justifiquen aquest tractament específic.

B) Els recursos jurisdiccionals: les reformes de la jurisdicció contenciosa-administrativa

Les proposicions de llei presentades no introdueixen, en cap cas, reformes en l'àmbit jurisdiccional. En canvi sí que la recent nova Llei de la Jurisdicció Contenciosa-administrativa ha tingut importants efectes en l'àmbit de l'estrangeria. Però algunes de les seves novetats presenten també alguns problemes, la solució dels quals podria perfectament incloure's en les reformes de la Llei d'Estrangeria.

En primer lloc, i de manera molt rellevant, la competència per conèixer de la impugnació de la major part d'actuacions en matèria d'estrangeria és absolutament confusa a partir de la Llei vigent. La distribució de competències entre Tribunals Superiors de Justícia i jutjats del Contenciós es fa en virtut de regles de quantia de la demanda, sense preveure's enlloc una regla de competència per a les demandes de quantia indeterminada, absolutament majoritàries en l'àmbit de l'estrangeria. Urgeix una solució clara a aquesta qüestió, més encara quan la creació dels Jutjats del contenciós permetia pensar en una instància judicial raonablement àgil i propera al lloc on s'ha produït l'actuació administrativa, coneixedora per la seva especialització contenciosa-administrativa de l'àmbit d'estrangeria. Un funcionament mitjanament àgil dels Jutjats del contenciós significaria un avenç espectacular en l'eficàcia de la protecció dels drets dels immigrants, però el primer element al respecte és el d'una clara atribució competencial. Actualment, la consideració dels Jutjats com a competents passa necessàriament per l'assimilació dels assumptes de quantia indeterminada als de menor quantia, operació que no deixa de ser artificial i que comporta entre d'altres conseqüències poc desitjables el tancament de la possibilitat de recurs d'apel·lació. Davant d'aquesta situació és necessari que, si es vol aprofitar les noves possibilitats obertes i reconèixer la competència dels Jutjats del contenciós en aquest àmbit, existeixi una regla clara d'atribució, que es combini

amb la possibilitat d'un recurs d'apel·lació davant del Tribunal Superior de Justícia com a mínim en els casos de mesures d'expulsió.

Un segon element a tenir en compte en aquest àmbit és el de les possibilitats de mesures cautelars obertes per la nova Llei de la Jurisdicció. D'entrada la possibilitat d'adoptar les mesures de manera immediata a la impugnació, sense donar ni tan sols audiència a l'Administració, fa que la previsió abans examinada de no execució de l'expulsió fins que la jurisdicció no hagi tingut ocasió de pronunciar-se sobre la sol·licitud de suspensió, trobi un recolzament indirecte en la Llei de la Jurisdicció. En qualsevol cas, la combinació de les normes sobre mesures cautelars de la llei de la Jurisdicció i les normes sobre terminis de no execució de l'expulsió previstes a algunes de les proposicions de llei en matèria d'estrangeria, dóna com a resultat una protecció cautelar molt superior a l'existent a l'actualitat, més encara si, a la llum de les noves normes sobre criteris d'adopció de les mesures cautelars es conclou en la suspensió sempre i en qualsevol cas de l'expulsió: la nova Llei de la Jurisdicció no es refereix com fins ara a la ponderació de perjudicis entre interessats i interès general, sinó que exigeix la suspensió quan l'execució de l'acte fa perdre el sentit al recurs interposat, com és sempre el cas quant a l'expulsió. Davant d'aquesta situació tampoc seria incoherent incloure una previsió general de suspensió de l'execució de l'expulsió en cas de recurs contenciós-administratiu.

7. Els drets dels estrangers en situació irregular

De manera similar al què havia fet el Reglament de l'any 1996, les proposicions de llei superen l'estreta limitació als estrangers en situació regular de la declaració de drets de la Llei de 1985. A aquest respecte cal recordar el que es deia a l'inici d'aquest comentari sobre els drets de la persona i la seva assumpció, essencialment en la proposició de CiU, amb alguna matisació precisament en relació als estrangers irregulars. Deixant ara doncs de banda aquesta qüestió, el present epígraf es vol centrar en els tres àmbits que presenten en l'actualitat més problemes pel que fa a la situació dels irregulars:

l'accés a l'educació, a la sanitat i a l'assistència jurídica gratuïta, amb una breu referència final a la proposició socialista sobre dret a la documentació.

A) Assistència sanitària

La situació actual a la Llei i al Reglament és de silenci respecte de l'assistència sanitària dels estrangers en situació irregular a Espanya. La remissió de les normes de sanitat a la normativa sobre Seguretat Social per determinar el dret a l'assistència gratuïta deixa fora de cobertura als estrangers irregulars que es troben així en la condició de "pacient privat", de manera que no poden accedir a l'assistència gratuïta, amb l'excepció dels casos d'urgències, la protecció dels quals es deriva del propi dret a la vida i la integritat física de l'at. 15 de la Constitució. Fins i tot en aquests casos, en què no es discuteix el dret a l'assistència, es presenten problemes pel que fa a la cobertura econòmica de les despeses d'aquesta assistència, havent-se desenvolupat diverses formes, més o menys regulars, de solució d'aquest problema. En aquest marc, queda a la bona voluntat de l'administració sanitària corresponent (estatal, autonòmica o local) la instrumentació de procediments específics d'atenció continuada als estrangers en situació irregular més enllà de les emergències. Les disfuncions en la salut de la població immigrant, amb casos tràgics que periòdicament surten a la llum dels diaris, són òbvies. El dret vigent (i la pròpia normativa d'estrangeria: art. 12 del Reglament) exceptua d'aquesta situació als menors estrangers, independentment de la regularitat de la seva estada, si bé recents notícies periodístiques posen en dubte que aquesta excepció s'estigui aplicant realment.

Les proposicions presentades es limiten en algun cas a mantenir la remissió a la legislació sanitària i de la Seguretat Social, emfasitzades amb una declaració general del gaudi de les corresponents prestacions (així la proposició d'Izquierda Unida), en una solució que fins avui s'ha mostrat insuficient. Encara més restrictiva és la proposició de Convergència, que es limita a positivament la situació actual de dret a l'assistència d'urgència, limitant la resta de prestacions als residents legals (si bé la modificació proposada de la Llei General de la Sanitat deixa clara l'obligació de finançament d'aquestes atencions amb càrrec a transferències estatals). La línia oposada, de màxima

amplitud, es deriva en canvi de la proposició del Grup Mixt que generalitza a tots els estrangers que es trobin a Espanya, independentment de la seva situació, les prestacions del sistema sanitari de la Seguretat Social. La proposició més matisada és la del Grup Socialista, per quant junt a la remissió a la normativa de Seguretat Social, preveu uns mínims de garantia (i per tant no una igualtat il·limitada) aplicables a tots els estrangers independentment de la seva situació legal: les atencions d'urgència (amb l'expressa previsió de garantia de la continuïtat de l'assistència) i el dret a l'accés a les vacunes i mesures profilàctiques de caràcter general així com a la cura de les malalties infeccioses. La proposició es completa adequadament amb la previsió de no comunicació a l'autoritat de la situació de l'estranger, garantint així la disposició dels estrangers d'acudir als centres d'atenció.

B) El dret a l'educació

Sembl aclar que si la filosofia que mou a la reforma de la Llei de 1985 és la integració, un dels elements essencials és l'educació, pels efectes que té sobre la igualtat d'oportunitats per al futur laboral i per la seva trascendència en la formació de valors. La situació legal del dret a l'educació és paradoxal, doncs la Llei d'estrangeria i la LOE estenen l'accés a l'ensenyament obligatori i gratuït només als fills dels residents legals, mentre que el reglament 115/1996, d'execució de la LOE, l'obre a tots els nens, d'acord amb els Tractats Internacionals ratificats per Espanya, especialment el ja citat de protecció als nens.

S'imposa doncs la reforma de la Llei de 1985 en aquest punt, assolint ineludiblement la igualtat no només en l'accés a l'ensenyament, sinó també en tots els aspectes d'acompanyament i molt especialment en l'accés a les beques i altres ajuts (menjadors, transport...), que són inherents al dret a l'educació, tal i como CiU proposa expressament, fins i tot a l'exposició de motius de la seva iniciativa. Potser fóra millor, tècnicament, suprimir el paràgraf segon de l'art. 5 de la Proposta, doncs la determinació del període educatiu correspon a les lleis en matèria d'educació, de manera que a la Llei de drets dels estrangers seria suficient marcar la igualtat de drets, com ja fa el primer paràgraf. En aquesta mateixa línia es pronuncia el grup Mixt, amb la tècnica,

potser preferible, d'agrupar tots els drets en un sol Títol, sense separar als residents legals dels irregulars, com la proposició de CiU, i aquest mateix text, fan seguint el reglament vigent. L'extensió o l'àmbit de cada dret serà potser diferent per a regulars i irregulars, però no cal dur a terme una sistemàtica separació, menys encara sota el títol de "drets subjectius", com si fossin diferents de la resta.

Finalment, el text presentat pel PSOE, a més de seguir les línies anteriors, dedica diverses disposicions a recollir elements molt positius de respecte a la llengua i la identitat cultural d'origen i a prohibir la discriminació en altres nivells educatius diferents del bàsic. De fet ambdós aspectes es derivarien ja de Tractats Internacionals ratificats per Espanya, però es reforcen en recollir-se en una norma interna, encara que sigui només pel coneixement superior per part de jutges i funcionaris. També preveu amb claredat la necessitat d'evitar concentracions en certes escoles que puguin convertir-se en "guetos", formulant en aquest sentit un criteri que només implícitament es troba a la LOGSE.

C) Assistència jurídica gratuïta

En diverses ocasions ja hem tingut ocasió de referir-nos a la situació actual i les necessitats de millora de l'assistència jurídica gratuïta, i en especial a la possibilitat de la seva extensió als procediments administratius en matèria d'estrangeria. La situació actual de l'assistència jurídica gratuïta mereix l'atenció de dues de les proposicions (CiU i PSOE) en la línia d'extensió de la mateixa en igualtat de condicions amb els ciutadans espanyols. Aquest objectiu però no s'assoleix en cap cas, despertant-se al respecte problemes de constitucionalitat de les restriccions en la mesura que l'assistència jurídica gratuïta, tot i estar prevista a l'art. 119 de la Constitució, ha estat reconduïda pel propi Tribunal Constitucional al contingut de l'art. 24, i per tant correspon en igualtat de condicions a tota persona. A aquest respecte, l'ampliació proposada per Convergència i Unió a través de la reforma de la Llei 1/1996 d'Assistència Jurídica Gratuïta és insuficient, doncs es limita a l'extensió a l'àmbit administratiu i contenciós-administratiu per als procediments que puguin concloure en una resolució d'expulsió. La mateixa crítica correspon al text del

Grup Socialista que es pronuncia en iguals termes afegint però la devolució i el refús en frontera. Les limitacions subsistents són a més molt rellevants si es pensa que les ordres d'expulsió deriven en bona part dels casos de les resolucions denegatòries de renovació de permisos de residència i treball, o d'autoritzacions de reagrupament familiar o de resolucions en l'àmbit dels contingents, situacions totes elles en les que no hi hauria dret a l'assistència jurídica gratuïta, no ja davant de l'Administració, sino tampoc en la via jurisdiccional.

D) Dret a la Documentació

La proposició socialista introdueix un precepte que mereix especial atenció per ser l'únic d'aquest tipus en totes les proposicions i referir-se a un àmbit de gran importància per als estrangers. D'acord a l'art. 4 de la proposició, "els estrangers que es trobin en territori espanyol no podran ser privats de la seva documentació, excepte en els supòsits i amb els requisits previstos en aquesta Llei i a la LO 1/1992, de 21 de febrer, sobre Protecció de la Seguretat Ciutadana". La consignació expressa d'aquest dret soluciona alguns problemes pràctics que es presentaven i per als quals podia resultar difícil trobar el precepte legal que fonamentés el dret de l'estranger a mantenir la seva documentació. La rellevància pràctica d'aquest aspecte, i els abusos que poden donar-se en cas de retenció de la documentació, farien adequada la introducció d'un mandat al reglament per regular els casos i requisits en que tal retenció és possible.

8. Els drets dels estrangers en situació regular

El present epígraf es concentra en aquelles qüestions que desperten l'especial atenció de les proposicions presentades, més enllà de la titularitat per part dels estrangers en situació legal de tots els drets de la persona a què fèiem referència a l'epígraf III.1. d'aquest treball. A aquest respecte, i abans d'entrar en l'examen dels drets concrets, cal insistir en la previsió de situacions i drets diversos en funció de l'estatut concret de residència, distingint així entre categories diverses d'estrangers amb residència legal.

A) L'assistència sanitària

Totes les proposicions de llei es refereixen a aquesta qüestió, si bé la situació actual dels residents estrangers és equiparable a la dels ciutadans espanyols. Les regles de cobertura per l'atenció sanitària pública es determinen per la normativa de seguretat social, amb la previsió expressa en la mateixa de prestacions per a persones que, sense trobar-se en l'àmbit de cobertura del Sistema de Seguretat Social, no disposin de recursos econòmics, previsió que la proposició de Convergència i Unió declara expressament aplicable als estrangers. Si l'estranger es troba integrat en el Sistema té dret a totes les prestacions del mateix, sense cap mena de tractament diferenciat.

B) Les prestacions de la Seguretat Social i altres règims de protecció social

També en aquest àmbit la igualtat ja assolida és molt notable per als residents en situació regular. Tan sols les prestacions no contributives queden fora del règim d'igualtat (i amb limitacions derivades dels Acords internacionals d'Espanya i de la UE). Així, junt amb les previsions d'equiparació també en l'àmbit no contributiu (de manera expressa el Grup Mixt i el Grup Socialista i més implícitament CiU), les previsions més novedoses es troben en la proposta socialista en forma d'orientacions i mandats als poders públics per instrumentar polítiques socials específiques per als estrangers, preveient fins i tot un percentatge del fons de l'IRPF per a altres finalitats socials dedicat íntegrament a projectes d'integració social dels estrangers. Com serà una constant en aquest apartat, la millora de les condicions en el gaudi dels drets necessita ara ja no tant de reformes legislatives com de pràctiques administratives i polítiques de foment.

C) L'accés a l'educació

A partir de l'assenyalada igualtat absoluta dels menors en situació legal i ilegal no cal sinó remetre's al que s'apuntava per als residents irregulars, fent èmfasi en què la línia d'avenç sembla trobar-se en l'addició a la igualtat absoluta respecte dels nacionals de mesures específiques de foment i ajut als menors immigrants.

D) Els drets laborals

Més enllà del reconeixement exprés dels drets de sindicació i vaga, existent ja en l'ordenament actual, les proposicions fan un especial èmfasi en l'eliminació de qualsevol discriminació per raó de nacionalitat en l'àmbit laboral, introduint a la legislació d'estrangeria una prohibició que calia avui buscar, en ocasions de manera interpretativa, a la normativa laboral. Des de les finalitats citades de donar caràcter exprés a l'aplicabilitat als estrangers d'una sèrie de drets independentment de la seva existència prèvia a les proposicions presentades, les clàusules de les proposicions, bé sigui a través de nous preceptes en la normativa d'estrangeria, bé sigui a través de reformes de l'Estatut dels Treballadors, compleixen perfectament amb aquesta funció, garantint a més la protecció dels treballadors espanyols enfront de pràctiques discriminatòries que afavorissin la contractació d'estrangers a través del pacte de condicions laborals més favorables a l'empresari.

De nou el caràcter més detallat de la proposta socialista fa que depassi les previsions del text de CiU (que amb el socialista és l'únic que conté previsions en aquesta matèria), Aquest últim es limita a incloure a una clàusula general de prohibició de tractes diferenciats i a reformar l'Estatut dels treballadors fent expressa referència a la nacionalitat com a causa de discriminació il·legítima i causa de nul·litat de les estipulacions discriminatòries, mentre que la proposta socialista especifica amb major detall altres drets en l'àmbit laboral que existeixen ja en el nostre ordenament: igualtat de tracte en l'accés als serveis públics de col·locació i orientació laboral i els seus programes de formació, protecció en cas d'accident laboral independentment de la seva situació regular o irregular, etc.

E) L'accés a la vivenda

L'accés a la vivenda dels residents estranegrs a Espanya ha presentat nombrosos problemes en els darrers anys, en referència especialment a les dificultats dels immigrants per concloure contractes de lloguer i els conseqüents dèficits en les condicions d'habitabilitat en què es troben algunes de les

vivendes. El caràcter fonamental de la vivenda per al desenvolupament normal de la vida i la integració dels immigrants a Espanya fa que les proporcions (CiU, Grup Mixt i PSOE) hagin intentat reaccionar davant d'aquest problema, normalment a través de la inclusió de clàusules que garanteixen l'accés dels estrangers en situació legal a les convocatòries d'ajuts públics en matèria de vivenda en condicions d'igualtat amb els ciutadans espanyols, situació d'altra banda que resulta comú ja actualment en la normativa autonòmica i local en aquesta matèria.

El fet que ja actualment existeixi, excepte en casos esporàdics, aquesta igualtat normativa, planteja la qüestió de la possibilitat d'introduir polítiques de foment de l'accés a la vivenda adreçades exclusivament als estrangers. A aquesta possibilitat, desenvolupada ja en alguns municipis a través de borses d'habitatge creades pel propi Ajuntament o de l'actuació d'aquest com avalista dels immigrants que lloguen un pis, ens haurem de referir més endavant en tractar del significat i efectes del principi de igualtat per als estrangers. Al respecte però, cal destacar que la proposta socialista dona un pas important però polèmic en la línia de la introducció de discriminacions positives en incloure un precepte segons el qual "les diferents administracions valoraran la conveniència d'introduir un percentatge en la construcció de vivendes socials com a quota per a estrangers".

Junt amb aquestes actuacions positives, un segon grup de possibilitats d'influir en la realitat actual del mercat de la vivenda es desprèn de les clàusules de prohibició i sanció de les conductes discriminatòries, també en les relacions entre persones privades, clàusules que es troben especialment desenvolupades en la proposta socialista com haurem de veure més endavant.

F) L'assistència jurídica gratuïta

Al llarg de les pàgines precedents ens hem referit freqüentment a les restriccions actuals de l'assistència jurídica gratuïta per als estrangers i, en canvi, a la seva rellevància per a una adequada garantia dels seus drets, tant en l'àmbit jurisdiccional com en l'administratiu. Igualment, en referir-nos a la situació dels estrangers irregulars, destacàvem el seu caràcter integrant del

dret a la tutela judicial efectiva de l'art. 24, de manera que totes les persones, estrangeres en situació regular o irregular i nacionals, haviem de tenir accés al mateix en les mateixes condicions i requisits. Ja la normativa vigent preveu l'aplicació del benefici als estrangers amb residència legal en les mateixes condicions i amb idèntic abast que per als espanyols. Les proposicions doncs, en la mesura en què es refereixen a l'assistència dels estrangers regulars (CiU, Grup Mixt, PSOE) presenten la novetat ja ressenyada en diversos moments de la seva extensió a alguns procediments administratius (aquells que poden conduir a l'expulsió o, en alguna proposició, també a la devolució o al refús en frontera). Cal destacar aquí que es tracta en aquests casos no d'un règim d'igualtat amb els ciutadans espanyols, sinó d'un règim més favorable que per a aquests, fonamentat en l'extraordinària gravetat de les mesures administratives a adoptar, comparables en la intensitat dels seus efectes, amb les penes privatives de llibertat. Al final d'aquest apartat caldrà tornar sobre aquest tipus de mesures favorables als estrangers.

G) La llibertat de circulació

Seguint la línia oberta per la Sentència 94/1993 del Tribunal Constitucional, vàries de les proposicions (Izquierda Unida, Grup Mixt i Grup Socialista) inclouen una referència específica a la titularitat dels estrangers residents legals de la llibertat de circulació, malgrat la referència constitucional als espanyols. La rellevància d'aquesta confirmació pot trobar-se en què la impugnació de les mesures d'expulsió dels residents legals (o aquells casos en què es discuteixi precisament la legalitat de la residència per a resoldre sobre la legitimitat de l'expulsió) pot aleshores fer valer la vulneració del dret de l'art. 19 CE i desenvolupar-se conseqüentment a través de la via específica de protecció dels drets fonamentals i, en el seu cas, del recurs d'empara davant del Tribunal Constitucional.

H) L'accés a la funció pública

A partir dels arts. 13 i 23 de la Constitució, s'ha deduit fins avui la impossibilitat de què els estrangers accedissin a la funció pública a Espanya. No han faltat però formules interpretatives que han intentat superar aquesta

situació, considerant que la reserva als espanyols es referia únicament a la situació d'igualtat en l'accés, però no a la mateixa possibilitat d'accés, o a través d'altres construccions que no han estat rebudes a la normativa ni a la pràctica desenvolupada. Però l'ingrés a les Comunitats Europees, i el desenvolupament de la lliure circulació de treballadors ha significat alguns canvis importants en aquesta matèria, com a mínim per als ciutadans comunitaris; canvis, d'altra banda, molt assumibles des de la transformació del concepte tradicional de la funció pública a través de la prestació per part de funcionaris de multitud de serveis públics i altres activitats en les que no entren en joc les potestats d'autoritat de l'administració, fonament tradicional de la seva reserva als nacionals.

La interpretació del Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees, segons la qual el concepte de funció pública com element de restricció a l'accés a llocs de treball s'ha d'interpretar de manera restrictiva, limitant-lo a aquells llocs de treball que impliquin l'exercici d'autoritat, és compatible amb la dicció literal de la Constitució espanyola, de manera que dels arts. 13 i 23 resultaria simplement la prohibició d'accés d'estrangers a funcions públiques d'exercici d'autoritat, permetent en canvi l'accés lliure dels estrangers a la resta de llocs de la funció pública. Certament aquesta interpretació (única compatible amb el dret comunitari) obliga al Tribunal Constitucional a reconsiderar la seva jurisprudència original que mantenia un ampli concepte de la funció pública, però les obligacions de respecte del dret comunitari i d'interpretació de la Constitució d'acord als Tractats en matèria de drets fonamentals poden donar cobertura a aquesta reconsideració.

Aquesta línia és la que segueix fidelment al proposta del PSOE en afirmar que "els estrangers podran accedir a l'exercici de funcions públiques que no impliquin exercici d'autoritat ni afectin als interessos generals de l'Estat...", en una previsió d'especial importància per al treball dels estrangers en societats en què bona part dels llocs de treball es configuren com part de la funció pública. Les proposicions d'Izquierda Unida, i especialment del grup Mixt, van encara més enllà, arribant a extrems difícilment compatibles amb les previsions constitucionals esmentades: així la proposició d'Izquierda Unida no preveu limitació de cap tipus en l'àmbit de funcions públiques a les que poden

accedir els estrangers, de manera que se'ls obre igualment l'exercici de funcions d'autoritat i molt especialment l'accés als Cossos i Forces de Seguretat de l'Estat, cosa que la proposició del Grup Mixt ve a assumir expressament. Probablement aquestes proposicions **persegueixen** precisament la possibilitat de formar una policia d'estrangeria amb una important participació de ciutadans d'origen estranger, assumint així un model desenvolupat a altres països amb l'objectiu d'eleva'r la sensibilitat policial respecte dels problemes dels estrangers, però aquest objectiu sembla difícilment assolible sense una reforma constitucional al respecte, reforma que cap força ha plantejat fins al moment. Ambdues proposicions (IU i Grup Mixt), a més, limiten els drets d'accés als residents amb estatut permanent, limitació absent a la proposta socialista i que, donades les característiques reals dels llocs de treball a què ens estem referint, no sembla tenir un especial sentit.

1) El dret de sufragi

Una prposició adicional del Grup d'izquierda Unida (BOCG, CD, Sèrie B, n. 176-1) i la proposta socialista es refereixen també al dret de sufragi en les eleccions municipals. La proposta socialista es limita a fer èmfasi en les possibilitats previstes a la pròpia Constitució de reconeixement del dret de sufragi actiu i passiu als residents estrangers que, amb un determinat període de residència, siguin originaris de països enn els què existeixi un règim de reciprocitat al respecte. D'aquesta manera es subordina la possibilitat d'exercici del dret de sufragi a l'existència de previsió legal o convencional al respecte combinada amb un règim de reciprocitat, requisit aquest últim de difícil realització per als països origen de la immigració econòmica a Espanya.

Davant d'aquest problema, la proposició d'IU dóna un pas més, en el sentit de possibilitar per sí mateixa i sense més requisit l'exercici del sufragi actiu i passiu en les eleccions municipals als estrangers que portin un període de residència determinat a Espanya, i, en qualsevol cas, als estrangers amb permís de residència permanent. Sense menystenir els efectes extraordinàriament positius d'una clàusula similar (el respecte dels drets d'un col·lectiu es sempre molt més real quan aquest col·lectiu participa en l'elecció de les institucions públiques), la seva compatibilitat amb la situació

constitucional actual és com a mínim dubtosa: l'art. 13 de la Constitució exclou expressament el dret de sufragi per als estrangers en els casos en què no existeixi reciprocitat en el seu país d'origen. Des d'aquesta constatació tan sols una política de conclusió de tractats internacionals amb els països d'on prové la majoria de la nostra immigració, o una reforma constitucional similar a l'efectuada l'any 1992 per a la signatura del Tractat de Maastricht, podrien permetre l'extensió del dret de sufragi, actiu i passiu, als estrangers residents. El dèficit de legitimitat per a les nostres institucions que significa la situació actual és finalment un element fonamental per assumir la necessitat de dur a terme l'esmentada reforma constitucional.

Entre tant, la proposta socialista preveu algunes formules de participació política dels immigrants que s'han posat en pràctica a altres països amb resultats globalment positius; ens referim en especial a la pràctica d'eleccions paraleles a les municipals, a través de les quals els residents estrangers escullen un nombre de representants que podran prendre part en les discussions als òrgans generals de govern municipal (intervenint així en totes les qüestions i no simplement en aquelles més directament referides als estrangers), naturalment sense dret a vot en aquests òrgans. Junt amb els avantatges de presència i inordinació en la vida institucional i d'increment de la legitimitat de les institucions municipals, una mesura d'aquest tipus tindria un efecte afegit molt rellevant, doncs permetria clarificar el grau real de representativitat de les associacions d'immigrants existents al nostre país.

J) Les mesures antidiscriminatòries

La proposta socialista tanca les mesures d'integració amb la previsió expressa d'una prohibició de mesures discriminatòries per motius racials ètnics, nacionals o religiosos. Aquesta línia, de la que es troben altres mostres menys formalitzades en altres proposicions (en l'àmbit laboral per exemple, com veïem fa unes línies) o en la mateixa normativa vigent (amb les previsions al respecte del nou Codi Penal, per exemple) ve a superar ja l'esfera de la igualtat formal en l'àmbit normatiu per intentar garantir no només una aplicació en règim d'igualtat de la normativa, sinó el respecte a aquesta igualtat entre nacionals i estrangers també en els àmbits de l'autonomia privada. La tipificació (en

ocasions inevitablement abstracta i abastant situacions de molt difícil prova com les discriminacions indirectes) com infracció molt greu d'aquestes conductes es correspon en la proposta comentada amb la conseqüent imposició de sancions de fins a deu milions de pessetes.

K) La igualtat

A la llum de les previsions de les proposicions, però també si hom prenen en compte els elements essencials de la realitat normativa actualment vigent, la situació i titularitat de drets per part dels estrangers amb residència legal a Espanya es diferencia en pocs aspectes de la dels ciutadans espanyols. Deixant de banda els drets de participació política i d'accés a la funció pública la igualtat dels estrangers amb permisos de residència permanent és pràcticament absoluta. Malgrat aquesta igualtat de la situació jurídica d'uns i altres, la igualtat efectiva està lluny d'assolir-se: els problemes dels estrangers per accedir a la vivenda, a llocs de treball de determinat nivell retributiu i de responsabilitat, per mantenir un cicle educatiu complet, són molt superiors al dels ciutadans espanyols. Davant d'aquesta situació, fàcilment constatable en qualsevol dels estudis estadístics existents, és legítim plantejar el desenvolupament de mesures positives de les administracions que vagin més enllà de l'assoliment de la igualtat formal: així l'existència de plans d'ajut a la vivenda específics per a immigrants (a través de l'actuació de les administracions locals com avalistes, per exemple) ha significat importants millores en la qualitat de la vivenda dels immigrants en els municipis on s'han dut a terme. Altres actuacions específiques per als immigrants (des de campanyes sanitàries o educatives, extensió de beneficis com l'assistència jurídica gratuïta a l'àmbit administratiu, fins a actuacions de divulgació o fórmules de participació) poden constituir fórmules vàlides que, assumint un cert grau de discriminació positiva, vinguin a reaccionar enfront de la situació de partida molt desigual en què es troben els ciutadans estrangers a Espanya i enfront dels obstacles sociològics o econòmics que troben en l'exercici d'uns drets que, actualment, els corresponen en el mateix grau i intensitat que als ciutadans espanyols. La proposta socialista sembla seguir aquesta línia, en ocasions de manera especialment intensa (la ja citada previsió d'una quota en

la vivenda de promoció pública per a estranegrs) i amb un molt adequat repàs detallat dels diversos sectors d'actuació pública.

La major part d'aquestes actuacions de l'Administració, però, demanen per a la seva eficàcia el seu desenvolupament no de forma espontània i esporàdica, sinó a través de mesures coordinades entre les diverses administracions competents i situades en el marc d'una política d'estrangeria coherent i explícita, que vagi més enllà del mer control de fluxos per centrar-se en la integració dels immigrants. A l'existència dels instruments per desenvolupar aquestes polítiques es dedica l'última part del comentari.

IV. LES POLÍTIQUES D'ESTRANGERIA

L'últim dels canvis més rellevants d'alguna de les proposicions presentades és el de la creació d'un sistema institucional de presa de decisions en matèria d'estrangeria. Un sistema que, precisament quan es fixa en la problemàtica de la integració dels immigrants, necessita recórrer a les diverses autoritats encarregades dels àmbits que han de col·laborar en aquesta integració: de l'educació i la formació professional a la sanitat, la vivenda o les prestacions socials. La imbricació entre aquesta camps i el del control de fluxes migratoris és absoluta, i les proposicions semblen ser-ne conscients en crear diversos instruments, essencialment orgànics, de coordinació entre les diverses administracions. Aquests òrgans interadministratius es veuen a més completats per altres fórmules de participació de les associacions de defensa d'interessos dels immigrants i per mecanismes de coordinació interna de l'Administració General de l'Estat.

Tan sols però les proposicions de CiU i del PSOE contenen mesures en aquest sentit, i les de la proposta de CiU s'esgoten en la creació d'un òrgan de concertació entre Estat, Comunitats Autònomes i Ens Locals. Quan bona part dels problemes de la realitat del règim dels drets dels immigrants es troba en la pràctica administrativa de desenvolupament i aplicació de la normativa, l'atenció a aquests aspectes, tot i el seu caràcter difícil d'abastar en un text normatiu, hauria de ser superior. Al marge de la creació d'òrgans similars a les

Conferències Sectorials, amb participació a més dels Municipis, alguns elements addicionals poden ser d'interès tot i no trobar-se a les proposicions originals:

1. Previsions de relacions interadministratives

En primer lloc caldria contemplar la possibilitat de que les Comunitats Autònomes assumeixin les tasques executives en matèria d'estrangeria, essencialment les referides a la gestió dels permisos de treball i de residència, doncs la unitat de la política ve ja determinada en l'àmbit normatiu i la intervenció autonòmica existeix ja a través de les competències sectorials i de les competències autonòmiques en matèria de policia en les Comunitats on aquestes han estat assumides. Certament, les competències laborals autonòmiques són assumides als Estatuts amb expressa reserva a l'Estat de les referides a les migracions, però, a més de la possible reforma estatutària, poden utilitzar-se perfectament les tècniques de delegació de l'art. 150.2 o, encara de forma més senzilla, les "encomiendas" de gestió previstes a la Llei 30/1992 a través dels Convenis interadministratius corresponents.

Igualment, altres facultats en àmbits de gestió sanitària i de serveis socials, podrien ser atribuïdes o delegades als municipis, habilitant-los així per al desenvolupament de polítiques pròpies adequades a les necessitats particulars en matèria de vivenda, de distribució dels escolars o d'altres serveis públics.

2. L'estructuració interna de l'Administració General de l'Estat en matèria d'estrangeria

És només la proposició del Grup Socialista la que es refereix a aquest aspecte essencial, a través de la creació d'una Secretaria d'Estat de Migracions i d'una Comissió Interministerial d'Immigració, amb presència dels Ministeris d'Assumptes Exteriors, Justícia, Interior, Educació i Cultura i Treball i Assumptes Socials. L'element més novedós al respecte és el de la Secretaria d'Estat, per quant en l'àmbit de la immigració la dispersió competencial en el sí de l'Administració de l'Estat és considerable. La reconducció a un òrgan únicament (o fonamentalment) responsable s'ha de valorar molt positivament,

sobre tot en la mesura en què significa la presència al màxim nivell jeràrquic de l'Administració d'un responsable especialitzat en les qüestions d'estrangeria.

Més problemàtica és la previsió de les Oficines Úniques d'Immigració, donada l'experiència de les mateixes. Aquests òrgans, que havien de configurar-se com un element fonamental de la coordinació i la simplificació administrativa en l'àmbit de l'estrangeria, s'han trobat amb els problemes derivats de la seva limitació a algunes províncies, d'uns mitjans personals i materials molt limitats, i de les dependències funcionals diverses dels serveis referits als permisos de treball i als permisos de residència. Certament, la creació de la Secretaria d'Estat, de la que dependrien funcionalment i de manera global les Oficines Úniques segons la Proposició Socialista, significaria un canvi essencial a aquest respecte, en la línia d'una autèntica coordinació de les decisions a través de procediments integrats i participats.

Una especial referència mereix també el precepte que la Proposició del Grup Socialista (art. 43: Seccions laborals i de Seguretat Social dels Consolats) dedica a l'organització dels Consolats, en la línia de transformar-los en òrgans que es dediquin a la canalització de treballadors estrangers a Espanya, especialment a través dels contingents. Independentment d'aquesta última vinculació, el precepte apunta en la línia correcta en integrar més adequadament els òrgans interns en matèria d'estrangeria (la Secretaria d'Estat, de la que dependrien funcionalment) amb els Consolats i sobre tot en transformar els consolats en òrgans de prestació de serveis als ciutadans estrangers interessats en entrar a Espanya.

3. La creació de fórmules de participació de les associacions de defensa dels immigrants

De nou, més enllà de les previsions de la proposició socialista referides al "Foro para la Inmigración" (i de la ja esmentada instrumentació de participació municipal), es troben a faltar altres fórmules més concretes d'incardinació de les associacions en els procediments administratius d'estrangeria: s'ha fet ja referència a les possibilitats d'intervenció de les associacions en referència a la prestació de l'assistència jurídica gratuïta o

altres prestacions socials. Aquestes fórmules d'intervenció o fins i tot de prestació dels serveis a través de les associacions i ONGs es desenvolupen ja actualment sense cobertura normativa ni planificació, i la introducció d'algun precepte que orientés cap a aquestes fórmules de gestió i participació seria aconsellable, especialment amb vistes a les tasques de planificació.

4. Les fórmules de planificació

Tampoc reben una atenció específica en les proposicions de llei les figures de planificació en l'àmbit de la integració que, en els darrers anys especialment en l'àmbit de la integració social, s'estan desenvolupant a totes les administracions. Fórmules de participació de les associacions en els procediments planificadors, de coordinació interadministrativa a través d'informes o de procediments participats, de cofinançament, vertebrun una autèntica política coordinada d'integració; en aquest sentit l'obligació formalitzada de la participació en determinades decisions pot ser útil per evitar una política en ocasions erràtica i improvisada. Previsions com la de la participació autonòmica en la decisió dels contingents poden ampliar-se a altres casos: des del desplegament de la Llei a través de Reglaments a les regles d'orientació de la decisió en matèria de visats, o els mateixos projectes legislatius i reglamentaris en matèria social que desenvolupin les previsions de les proposicions de llei que s'aprovin.

D'altra banda, cal destacar el caràcter molt diferenciat de la proposta socialista, que depassa la consideració tradicional de la Llei com a norma de previsió de drets i obligacions per als ciutadans i conté nombrosos preceptes d'orientació d'una posterior política d'integració dels immigrants a desenvolupar a través d'instruments de planificació: les normes previstes sota la rúbrica "Mesures per a la promoció i integració social" (Capítol II del Títol I de la Llei) contenen nombrosos mandats als poders públics en el desenvolupament de les seves polítiques socials, centrats entorn de la consideració específica de la problemàtica dels immigrants i de la instrumentació de mesures d'accés preferent a aquestes polítiques.

5. La integració amb les polítiques de cooperació al desenvolupament i amb els països d'origen dels immigrants

Per últim, en aquest camp de la planificació però des d'un vessant molt diferent, cap de les proposicions presenta normes orientadores de la política exterior espanyola en assumptes d'immigració. I en especial cap d'elles es refereix a les possibilitats d'arribar a acords amb els països d'origen de la immigració a Espanya, tant referits a l'acceptació dels retornats com de manera més genèrica preveient mecanismes de planificació dels fluxes migratoris: integració de les autoritats dels països en l'elaboració o desenvolupament d'un contingent d'entrada, coordinació de les mesures i polítiques de cooperació al desenvolupament amb la planificació dels fluxes, polítiques de concessió de visats, etc. O també formules convencionals d'extensió de prestacions socials i sanitàries o fins i tot de reciprocitat en l'exercici de drets polítics, com exigeix actualment l'art. 13 de la Constitució per al dret de sufragi en l'àmbit local.

REFERÈNCIES DOCUMENTALS

SUMARI

1.- La normativa en matèria d'immigració durant 1998	P. 206
1.1. Normativa publicada al DOGC	P. 206
1.2. Normativa publicada al BOE	P. 207
2.- Comentari a la Jurisprudència del Tribunal Suprem	P. 212
2.1. Els pronunciaments jurisdiccionals del Tribunal Suprem durant 1998	P. 212
A) La protecció dels drets fonamentals	P. 212
B) L'exempció del visat de residència	P. 217
C) L'obtenció del permís de treball	P. 226
D) L'expulsió d'estrangers	P. 232
E) Les sol.licituds d'asil i refugi	P. 234
F) El reconeixement de la nacionalitat espanyola	P. 235
G) El règim de seguretat social	P. 237
H) Altres pronunciaments rellevants	P. 240
2.2. Valoració general de la jurisprudència	P. 243
3.- Sentències del Tribunal Europeu de Drets Humans	P. 247
4.- Informe anual del Síndic de Greuges de Catalunya, corresponent a l'any 1998	P. 249
5.- Treballs parlamentaris	P. 251
5.1. Parlament de Catalunya	P. 251
5.2. Corts Generals	P. 258

LA NORMATIVA EN MATÈRIA D'IMMIGRACIÓ DURANT 1998*

En el present apartat es recullen les normes publicades al Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya i al Butlletí Oficial de l'Estat que s'han considerat d'interès per a l'àmbit de la immigració.

Pel que fa a la normativa catalana cal destacar, junt amb la creació de la Comissió Interdepartamental d'Immigració i el seu Consell Assessor, algunes normes externes a l'àmbit estricte de l'estrangeria, referides a prestacions socials, però en dos àmbits tant rellevants per als immigrants com la vivenda i la renda mínima d'integració.

Quant a les normes de l'Estat, més nombroses, junt amb aspectes directament referits al dret d'estrangeria (Ordres i resolucions sobre contingents, permisos de treball, Centres de Refugiats, etc.) poden trobar-se una multitud de tractats bilaterals i a través de les Comunitats Europees, amb efectes sobre la situació dels nacionals dels països corresponents. Finalment també algunes normes en matèria social han estat ressenyades, per l'interès dels aspectes afectats per als immigrants.

A) Normativa publicada al DOGC

Decret 24/1998, de 4 de febrer, pel qual es regula el Programa d'ajudes d'atenció social a persones amb disminució (DOGC n. 2575, p. 1541)

Decret 87/1998, de 31 de març, de modificació del Decret 282/7995, d'11 d'octubre, pel qual es regula el procediment d'adjudicació d'habitatges (DOGC n. 2616, p. 4556)

Decret 108/1998, de 12 de maig, sobre la participació en els serveis socials (DOGC n. 2641, p. 6180)

* Selecció a càrrec d'Eduard Roig

Decret 194/1998, de 30 de juliol, de la Comissió Interdepartamental d'Immigració i del seu Consell Assessor (DOGC n. 2697, p. 10065)

Decret 201/1998, de 30 de juliol, pel qual s'estableixen els ajuts públics en matèria d'habitatge a càrrec de la Generalitat de Catalunya i es regula la gestió dels ajuts previstos en el reial decret 1186/1998, de 12 de juny, per al període 1998-2001 (DOGC n. 2698, p. 10123)

Decret 306/1998, d'1 de desembre, de desplegament de la Llei 10/1997, de 3 de juliol, de la renda mínima d'inserció (DOGC n. 2784, p. 15286; correcció d'errades al DOGC n. 2787, p. 15476)

Normativa publicada al BOE

Protocolo del Acuerdo de Colaboración y Cooperación por el que se establece una colaboración entre las Comunidades Europeas y sus Estados Miembros, por una parte, y la Federación de Rusia, por otra, firmado en Bruselas el 21 de mayo de 1997, y Canje de notas anexo. Aplicación provisional (BOE de 30-1, p. 3218)

Resolución de 12 de enero de 1998, de la Dirección General de Ordenación de las Migraciones, por la que se aprueba el modelo de solicitud de excepción de permiso de trabajo y de permiso de residencia o de verificación de estancia legal (BOE de 7-2, p. 4455)

Aplicación provisional del Convenio entre el Reino de España y la Federación de Rusia relativo al traslado de personas condenadas para el cumplimiento de penas de libertad, hecho en Moscú el 16 de enero de 1998 (BOE de 21-2, p. 6262)

Resolución de 20 de febrero de 1998, de la Secretaría General Técnica, por la que se ordena la publicación de la Circular conjunta de las Direcciones Generales de Ordenación de las Migraciones y de la Tesorería General de la Seguridad Social sobre afiliación, altas, bajas, variaciones de datos y cotización de trabajadores extranjeros a la Seguridad Social (BOE de 4-3, p. 7400)

Acuerdo Europeo por el que se crea una Asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Letonia, por otra, hecho en Luxemburgo el 12 de junio de 1995 (BOE de 6-3, p. 7748)

Acuerdo Europeo por el que se crea una Asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Estonia, por otra, hecho en Luxemburgo el 12 de junio de 1995 (BOE de 6-3, p. 7748)

- Orden de 25 de febrero de 1998 por la que se fijan los requisitos y el procedimiento sobre concesión de autorizaciones para trabajar, aplicación de determinados supuestos de preferencias, modificación de los permisos de trabajo y compatibilidad de permisos de trabajo (BOE de 7-3, p. 7954)
- Acuerdo Europeo por el que se crea una Asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Lituania, por otra, hecho en Luxemburgo el 12 de junio de 1995 (BOE de 11-3, p. 8375)
- Resolución de 13 de marzo de 1998, de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros del día 13 de marzo de 1998 por el que se fija el contingente de autorizaciones para el empleo de trabajadores extranjeros del régimen no comunitario para el año 1998 (BOE de 14-3, p. 9012)
- Convenio de Seguridad Social entre el Reino de España y la república de Chile y Acuerdo administrativo para su aplicación, hechos ambos en Madrid el 28 de enero de 1997 (BOE de 25-3, p. 9968)
- Acuerdo Euro-Mediterráneo por el que se crea una Asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Túnez, por otra, hecho en Bruselas el 17 de julio de 1995 (BOE de 26-3, p. 10160)
- Resolución de 25 de marzo de 1998, de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, por la que se dispone la publicación de la resolución de 16 de marzo de 1998 por la que se dictan instrucciones generales sobre la determinación de un contingente de autorizaciones para el empleo de trabajadores extranjeros del régimen no comunitario en el año 1998 y el procedimiento para su cobertura (BOE de 26-3, p. 10290)
- Instrumento de ratificación del Convenio de Seguridad Social entre el Reino de España y Ucrania, hecho en Madrid el 7 de octubre de 1996 (BOE de 4-4, p. 11493)
- Instrumento de ratificación del Tratado sobre traslado de presos entre el reino de España y la República Federativa del Brasil, hecho en Brasilia el 7 de noviembre de 1996 (BOE de 8-4, p. 11832)
- Instrumento de Ratificación del Convenio de Cooperación Jurídica entre el Reino de España y la República Oriental del Uruguay, hecho en Montevideo el 4 de noviembre de 1987 (BOE de 30-4, p. 14391)
- Instrumento de ratificación del Tratado sobre el traslado de personas condenadas entre el Reino de España y la República de Colombia, hecho "ad referendum" en Madrid el 28 de abril de 1993, y Canje de Notas del 2 y 3 de

- febrero de 1998 relativo al apartado 3 del artículo 3 de aquél (BOE de 7-5, p. 15160)
- Acuerdo de colaboración y cooperación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y Ucrania, por otra, hecho en Luxemburgo el 14 de junio de 1994 (BOE de 7-5, p. 15319)
- Protocolo del Acuerdo de colaboración y cooperación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y Ucrania, por otra, hecho en Bruselas el 10 de abril de 1997, y canje de notas anexo. Aplicación provisional (BOE de 8-5, p. 15343)
- Resolución de 26 de mayo de 1998, de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores, sobre la puesta en aplicación del Convenio de aplicación de Schengen de 19 de junio de 1990 (BOE de 27-5, p. 17450)
- Instrumento de ratificación del protocolo número 11 al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales relativo a la reestructuración del mecanismo de control establecido por el Convenio, hecho en Estrasburgo el 11 de mayo de 1994 (BOE de 26-6, p. 21215) (Corrección de errores en el BOE de 17-9, p. 31142)
- Resolución de 16 de junio de 1998, de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores, sobre la puesta en aplicación para Austria del Convenio de Aplicación de Schengen de 19 de junio de 1990 (BOE de 26-6, p. 21221)
- Acuerdo de colaboración y cooperación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Moldova, por otra, hecho en Bruselas el 28 de noviembre de 1994 (BOE de 26-6, p. 21225)
- Real Decreto 1186/1998, de 12 de junio, sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del Plan 1998-2001 (BOE de 26-6, p. 21249)
- Protocolo del Acuerdo de Colaboración y cooperación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Moldova, por otra, hecho en Bruselas el 15 de mayo de 1997, y Canje de Notas anexo. Aplicación Provisional (BOE de 1-7, p. 21789)
- Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (BOE de 2-7, p. 23516)
- Resolución de 6 de julio de 1998, de la Dirección General del Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO), por la que se aprueba el Estatuto Básico de los Centros de Acogida a Refugiados del IMSERSO y se desarrolla la Resolución de 23 de julio de 1998, de la Presidencia Ejecutiva

- del Instituto Nacional de la Salud, sobre la extensión y uso de la tarjeta sanitaria individual para la población protegida en el ámbito del Instituto Nacional de la Salud-gestión directa (BOE de 6-8, p. 26740)
- Orden de 13 de enero de 1989 sobre Centros de Acogida a Refugiados (BOE de 7-8, p. 26883)
- Acuerdo de cooperación en materia de turismo entre el Reino de España y la República Federativa del Brasil, hecho "ad referendum" en Brasilia el 18 de abril de 1997 (BOE de 15-8, p. 28048)
- Acuerdo entre el Reino de España y la República portuguesa sobre la creación de comisarías comunes en frontera, hecho "ad referendum" en Madrid, a 19 de noviembre de 1997 (BOE de 26-9, p. 32230)
- Convenio basado en el artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea por el que se crea una Oficina europea de policía (Convenio Europol), hecho en Bruselas el 26 de julio de 1995 (BOE de 28-9, p. 32349)
- Orden de 22 de octubre de 1998 por la que se amplía la delegación de atribuciones en favor de los Delegados del Gobierno en las Ciudades de Ceuta y Melilla, efectuada por Orden de 6 de junio de 1996 (BOE de 3-11, p. 35930)
- Orden de 4 de noviembre de 1998 por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones públicas para la realización de programas en favor de los inmigrantes, refugiados, solicitantes de asilo y desplazados, convocando su concesión (BOE de 12-11, p. 36820)
- Protocolo Adicional entre el reino de España y la República de Costa Rica, modificando el Convenio de Doble Nacionalidad de 8 de junio de 1964, hecho "ad referendum" en Madrid el 23 de octubre de 1997 (BOE de 12-11, p. 36786)
- Resolución de 23 de octubre de 1998, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, por la que, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 223 del reglamento del registro Civil, se acuerda publicar la relación de concesiones y aprobaciones de nacionalidad durante el primer semestre de 1998 (BOE de 20-11, p. 38271)
- Resolución de 20 de noviembre de 1998, de la Secretaría General técnica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales por la que se da publicidad al Convenio de Cooperación entre el dicho Ministerio, a través del IMSERSO, y la Comunidad Autónoma de Galicia, para la financiación de un Programa de Atención a Inmigrantes (16-12, 42198)
- Ley Orgánica 9/1998, de 16 de diciembre, por la que se autoriza la ratificación por España del tratado de Amsterdam por el que se modifican el Tratado de la

~~unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, firmado en Amsterdam el día 2 de octubre de 1997 (BOE de 17-12, p. 42266)~~

~~Orden de 25 de noviembre de 1998, por la que se dictan normas e instrucciones técnicas para la formación del censo electoral de extranjeros residentes en España, para las elecciones municipales (BOE de 31-12, p. 4496)~~

COMENTARIO A LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO EN 1998*

1.- Los pronunciamientos jurisprudenciales del Tribunal Supremo durante 1998

Durante el año 1998 la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre materias relacionadas con el Derecho de Extranjería y en general los problemas jurídicos de los inmigrantes se puede agrupar en una primera aproximación en cuatro grandes bloques temáticos: las denegaciones de la exención de visado de residencia, principalmente la exención por circunstancias excepcionales (art. 12.4 LOE y 5.3 RD 1119/86), denegaciones de permisos de trabajo, expulsiones y denegaciones de la solicitud de asilo o refugio. Junto a estos temas ha habido interesantes pronunciamientos sobre cuestiones como la nacionalidad de los habitantes del Sahara Occidental, el Convenio Hispano-Marroquí de Seguridad Social, la aplicación de la Regularización de 1991, etc...

Debe advertirse previamente que esta selección de jurisprudencia se refiere casi exclusivamente a Sentencias del Tribunal Supremo durante el año 1998, de forma que sólo de forma ilustrativa se hará referencia a los Autos de este Tribunal.

a) La protección de los Derechos Fundamentales

Por su importancia en la materia, la interpretación de los Derechos Fundamentales de los inmigrantes es de obligado análisis, y especialmente los derechos contenidos en los arts. 19 CE, 24 CE, aunque en primer lugar se expondrán algunas sentencias sobre el art. 14 CE.

Respecto al art. 14 CE, las SSTS de 13 de marzo de 1998 (Ar. 2620 y 2621), STS de 3 de abril de 1998 (Ar. 3062) y STS de 3 de febrero de 1998 (Ar.

* Selección y comentario a cargo de David Moya

1548) reiteran la afirmación de que la exigencia de ~~permiso de trabajo a~~ ciudadanos argentinos redundaría en una vulneración del art. 14 CE, pues éstos deben ser equiparados a los españoles en virtud de la "cláusula de nación más favorecida" contenida en el Convenio de 21 de septiembre de 1863.

También sobre el art. 14 CE es la STS de 28 de octubre de 1998 (Ar. 8257) que apreció discriminación en el acto de la Dirección General de Registros y del Notariado de denegación del derecho a la nacionalidad española, no sólo porque equiparó a un saharauí español por consolidación de la nacionalidad con saharauís que se encontraban en situación legal diferente (trato igual a desiguales) sino también por discriminar a un saharauí español respecto a los nacionales españoles (trato desigual entre iguales). Para una referencia más completa véase el apartado sobre nacionalidad.

Por el contrario, el Tribunal Supremo ha rechazado en su STS de 19 de junio de 1998 (Ar. 5635), la alegación de discriminación respecto a las españolas casadas con españoles, presentada por la esposa de un extranjero al que se le denegó la exención del visado de residencia. El Tribunal considera que no son términos de comparación iguales las españolas casadas con españoles que las españolas casadas con extranjeros, y en todo caso no existe una privación del derecho de convivencia conyugal pues el extranjero puede salir de España y solicitar el visado de reagrupación familiar, de forma que el art. 14 no ha resultado vulnerado.

El art. 19 CE consagra el Derecho Fundamental de los extranjeros a residir y desplazarse libremente y debe ser interpretado "*en coherencia con los Tratados y Convenios Internacionales en los que España es parte (art. 10.2 CE) siendo de tener en cuenta, a este respecto, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 no puede ser ignorado a la hora de interpretar los referidos preceptos, teniendo en cuenta, además que los arts. 12 y 13 del Pacto reconocen la libertad a todas las personas que se hallen legalmente en territorio español, por lo que la libertad de circulación que el art. 19 CE reconoce a los extranjeros que se hallen legalmente en nuestro territorio deberá fundarse en alguno de los supuestos*

previstos en la Ley de Extranjería, y, en suma ha de ser respetado el mínimo esencial de garantías de procedimiento que enuncia el art. 13 PIDCP..." (STS de 18 de marzo de 1998, Ar. 2826). Dado que en este caso el extranjero se encontraba ilegalmente en España por no haber obtenido la prórroga de estancia ni el permiso de residencia (art. 26.1.a LOE), la Sentencia consideró que el extranjero no era titular del art. 19 CE y por consiguiente la expulsión no podía conculcar ese Derecho Fundamental, siguiendo la línea interpretativa iniciada por las SSTs de 25 de junio y 3 de julio de 1980 (Ar. 3344 y Ar. 3404) y que el Tribunal Constitucional ha avalado con su STC 94/1993.

Respecto al art. 19 CE, la STS de 19 de junio de 1998 (Ar. 5635) entiende que no se vulneran los derechos a la libre elección de residencia y circulación de la recurrente, esposa de un extranjero al que se denegó la exención del visado de residencia, porque dicha denegación sólo obliga al marido a solicitar el visado desde el extranjero, pero no a trasladar forzosamente el domicilio conyugal.

El otro precepto constitucional que comparte protagonismo con el art. 19 CE es el art. 24.2 CE. La STS de 18 de marzo de 1998 (Ar. 2826) lo enuncia claramente para los procedimientos de expulsión: "*el artículo 24 CE, tanto en su apartado primero como en el segundo, contiene las garantías de la tutela judicial efectiva y las garantías procesales constitucionalizadas que se proyectan en la tramitación de los procedimientos de expulsión.*" Aunque más adelante matiza esta afirmación al observar que "*la invocación del art. 24.1 CE no permite consitucionalizar todas las reglas procesales ni dar relevancia constitucional a cualquier decisión judicial que aplique una norma procesal, pues en tanto que la Ley Procesal sea conforme a la Constitución, son los Jueces y Tribunales los llamados a interpretar la Ley y sólo en el caso de que esa interpretación lleve a un resultado lesivo del derecho fundamental, habría que entrar a juzgar sobre esa interpretación...*".

De entre los derechos consagrados por el art. 24 CE, es la presunción de inocencia el derecho que fundamenta un mayor número impugnaciones en materia de extranjería. La STS 18 de marzo de 1998 recoge su formulación en el FJ 6º in

fine: "el derecho fundamental a la presunción de inocencia se ve satisfecho cuando se da una mínima actividad probatoria que racionalmente pueda reputarse de cargo y demuestre la responsabilidad de la persona afectada". Lo cual se traduce generalmente en un examen por parte de los Tribunales de si se han practicado *"los medios de prueba suficientes y relevantes para resolver la cuestión suscitada, el administrado a dispuesto de todas las garantías procesales y no le ha sido impedida la utilización de los recursos pertinentes frente a los actos administrativos que le han afectado, ni se ha obstaculizado el acceso a los Tribunales de Justicia..."*. En la STS de 22 de mayo de 1995 (Ar. 4971) se considera, por ejemplo, que esa mínima actividad probatoria de cargo se satisface en el caso de una Orden de expulsión por visado falso, con la comunicación del Ministerio de Asuntos Exteriores que acredita que la Embajada española en Pekín no ha expedido un visado de entrada para un ciudadano chino.

Sin embargo, el hecho de que una ciudadana ecuatoriana viviera y mantuviera ciertos vínculos con personas sospechosas de pertenecer a una organización de tráfico ilegal de inmigrantes, no es más que una mera sospecha, que no puede ser considerada actividad probatoria de cargo en virtud de la presunción de inocencia, tal y como deduce la STS de 23 de enero de 1998 (Ar. 1426).

Más allá de los concretos procedimientos de expulsión, el Tribunal Supremo ha extendido la aplicación de la presunción de inocencia más allá del ámbito sancionador, cuando los efectos de dichas denegaciones son ablativos de derechos del extranjero, tal y como se desprende de las STS de 24 de abril de 1998 (Ar. 3909) y STS 29 de mayo de 1998 (Ar. 5458). En la primera se aplica la presunción de inocencia ante la denegación de la nacionalidad española por el ejercicio de la prostitución y una detención por hurto, porque tales afirmaciones no habían sido objeto de prueba de cargo. En la segunda, se aplica la presunción de inocencia al procedimiento por el cual se deniegan el permiso de residencia y trabajo por encontrarse el extranjero incurso en uno de los supuestos de expulsión del art. 26.1 LOE, concretamente la existencia de unos pretendidos antecedentes y actividades del extranjero que no habían sido acreditados ni probados durante la

tramitación del permiso de residencia y trabajo. Esta Sentencia, planteada a través de la vía preferente y sumaria de la Ley 62/78, afirma que *"En consecuencia, si no se quiere vaciar de contenido el art. 24.2 CE sobre presunción de inocencia, ésta no puede limitarse al estricto ámbito sancionador sino que debe extenderse a supuestos como el presente en que la denegación pudiera basarse en un supuesto de expulsión sin un mínimo de actividad probatoria suficiente (STS 12 junio 1996 y 7 marzo 1997) "*.

Destacan también algunos pronunciamientos sobre los derechos de asociación, trabajo y legalidad sancionadora.

En el primero, la STS de 23 de noviembre de 1998 (Ar. 9279) sostiene una interpretación un tanto restrictiva del derecho de asociación aplicado a los extranjeros, pues considera que tal derecho sólo puede ser aplicado a los extranjeros que gocen de un permiso de residencia y no a extranjeros que disfruten de cualesquiera otras autorizaciones de estancia, y lo razona en base a que los fines de cada modalidad de autorización de estancia son distintos; la referencia se refiere al trabajo y al establecimiento, lo que supone el ejercicio de forma regular y permanente de una actividad.

Respecto al derecho al trabajo, la STS de 11 de mayo de 1998 (Ar. 4314) analiza la valoración administrativa de la situación nacional de empleo en la concesión del permiso de trabajo, para afirmar que la Administración no goza de una discrecionalidad absoluta sino que debe considerar con ponderación y análisis los intereses públicos y privados en juego, debe motivar las causas que determinen la concesión y doble todo la denegación, pues *"al estar ante la presencia de una potestad de intervención de un DF de la persona amparada en la CE, PIDCP y DUDH, como el derecho al trabajo, resulta posible posteriormente y en vía judicial constatar si el acto se atempera al ordenamiento aplicable y se inspira en los límites y fines que objetivamente lo justifican (STS 15 abril y 15 junio 1997) "*.

La legalidad sancionadora del art. 25 CE es un precepto alegado frecuentemente ante la imposición de sanciones, pero el Tribunal no ha apreciado

en 1998 su aplicabilidad a ningún caso. Como ejemplo puede tomarse la STS de 19 de junio de 1998 (Ar. 5635), en la que se no considera la denegación de exención de visado de residencia como sanción, y en consecuencia declara inaplicables las garantías previstas para el régimen administrativo sancionador del art. 25 CE.

b) La exención del visado de residencia

Siguiendo la división temática adelantada en la introducción, puede iniciarse el análisis de la jurisprudencia del Tribunal Supremo con un somero repaso de la jurisprudencia sobre exención de visado por circunstancias excepcionales, cuestión que ha centrado el debate de numerosas sentencias del Tribunal, no sólo en el año 1998 sino desde tiempo atrás y no de forma pacífica, tal y como ha señalado REQUERO IBÁÑEZ*, al que nos remitimos para una exposición más detallada del debate. Baste aquí señalar que la "exención de visado de residencia por razones excepcionales" no disponía de una **previsión específica** en el RD 1119/1986, a diferencia de la posibilidad de solicitar la "exención de visado de entrada por razones excepcionales", recogida en el art. 5.4 RD 1119/1986. Una línea jurisprudencial entendió que a pesar de la ausencia de previsión expresa de tal exención para los visados de residencia, cabía aplicar el régimen del art. 5.4 RD 1119/1986 en base a la previsión del art. 22.3 RD 1119/1986 que reconocía la posibilidad de ser eximido del visado de residencia cuando se cursara una solicitud de permiso de residencia (STS 24 de abril de 1993, STS 18 de mayo de 1993, 6 de julio de 1993, STS 10 de marzo de 1994, STS 14 de febrero de 1995 o STS 8 de abril de 1995). Frente a esta interpretación, otra línea jurisprudencial entendió que no existía en el ordenamiento de extranjería la exención de visado de residencia y que la única exención de visado se refería al de entrada previsto

* REQUERO IBÁÑEZ, José Luis: Extranjería y refugio: práctica contencioso-administrativa, Ed. La Ley-Actualidad, Madrid 1997, pág. 34 y ss.

en el art. 5.4 RD 1119/1986 (STS 25 de enero de 1993 y STS 9 de marzo de 1993).

Posteriormente la STS de 11 de octubre de 1994 superó esa discusión afirmando que el art. 5.4 RD 1119/1986 se refería a la exención del visado de entrada, pero que el art. 22.3 del Reglamento se refería a la exención de determinados documentos que debían acompañar a la solicitud de permiso de residencia. A partir de esa Sentencia la exención del visado de residencia, ligado a una solicitud de permiso de residencia, tiene una entidad autónoma, y aunque el debate ya se ha zanjado por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, todavía en el año 1998 se encuentran algunas argumentaciones de los Abogados del Estado que rechazan la existencia de una denegación del visado de residencia. La técnica utilizada por la jurisprudencia, nunca claramente expuesta pero deducible de las STS 4 de febrero de 1998 (Ar. 1344), STS 14 de septiembre de 1998 (Ar. 7237) y STS 29 de junio de 1998 (Ar. 5368), es localizar la base jurídica de la exención de visado de residencia en el art. 12.4 LOE y ante la ausencia de una concreción en el Reglamento de 1986, delimitar el término "causa suficiente" del art. 12.4 LOE mediante la analogía con la exención de visado de entrada, que sí tiene una previsión reglamentaria específica situada en el art. 5.4 RD 1119/1986. La STS de 22 de octubre de 1998 (Ar. 8845) lo ilustra perfectamente: *"En el caso examinado, no se estiman vulnerados los preceptos de la Ley Orgánica de Extranjería citados como infringidos, en la medida en que el art. 12 regula la situación del extranjero que pretenda entrar en España y en su apartado 3, concretamente en el párrafo 2º, en el inciso final, se está refiriendo al caso de que se trate de extranjeros que solicitan el visado ante las representaciones diplomáticas consulares españolas en su país de origen, como ha reconocido jurisprudencia de esta Sala (así la Sentencia de la Sala Tercera Sección Cuarta de 1 de octubre 1992 [RJ 1992, 7742] y la posterior Sentencia de 14 noviembre 1992 [RJ 19921992, 8937], de la Sección Sexta de la Sala Tercera de este Tribunal) y, en el párrafo cuarto del mismo precepto, se establece la posibilidad de que el Ministerio de Interior pueda autorizar la entrada, tránsito o permanencia en territorio español a extranjeros con*

documentación defectuosa, incluso sin ella, o que no hubieran entrado por los puestos habilitados, siempre que medie causa suficiente.

Este precepto relacionado con el art. 5.4 RD, permite que las autoridades gubernativas puedan eximir a un extranjero de la obligación de visado si existen razones excepcionales que justifiquen tal dispensa y esta excepcionalidad aparece, a Juicio de la Sala de instancia, debidamente acreditada en las actuaciones, encontrándonos ante un concepto jurídico indeterminado, cual es la excepcionalidad, que es susceptible de interpretación en cada caso y circunstancia concreta y que en este caso es debidamente estimado por la Sala de instancia."

El segundo debate, de mayor actualidad, se refiere a la interpretación que debe darse al término "circunstancias excepcionales". Una de las líneas interpretativas seguidas por la jurisprudencia de este Tribunal ha sido considerar dicho término como la concesión de un margen de apreciación discrecional a la Administración, concretamente al Ministerio del Interior (STS 22 de febrero de 1991, STS 30 de mayo de 1991, STS 23 de noviembre de 1993, STS 11 de octubre de 1994). La STS de 30 de septiembre de 1992 es aludida sistemáticamente por la Abogacía del Estado para argumentar que la apreciación de las "circunstancias excepcionales" debe ser ponderada por la Administración según el interés del Estado pues no constituye un derecho subjetivo del extranjero (STS 4 de febrero de 1998 Ar. 1344, STS 14 de septiembre de 1998 Ar. 7237, STS 12 de mayo de 1998 Ar. 4958). Frente a este razonamiento el Tribunal Supremo en el año 1998 ha insistido en todas sus Sentencias en que éste es un concepto jurídico indeterminado que requiere una interpretación "ad casum" valorable por la Administración, pero revisable judicialmente por los Tribunales, que pueden concretar también su extensión.

En sus SSTS de 5 de junio de 1998 (Ar. 5136) y de 10 de junio de 1998 (Ar. 5178) el Tribunal Supremo ha realizado un esfuerzo por sistematizar los casos en que pueden concurrir "circunstancias excepcionales" relevantes para la exención de visado de residencia: "*La jurisprudencia de esta Sala viene considerando que*

han de tenerse como circunstancias "excepcionales" el arraigo en territorio español, demostrado, entre otras circunstancias, por la reagrupación familiar, el disfrute de permiso de trabajo o el haber sido previamente titular de permisos de residencia (Sentencias de 13 de mayo 1993 [RJ 1993, 3747], 10 julio 1993 [R.J. 1993, 5500], 8 noviembre 1993 [RJ 1993, 2766], 7 marzo 1994 [RJ 1994, 1668], 21 mayo 1994 [RJ 1994, 8607], 20 diciembre 1994 [RJ 1995, 496], 8 abril 1995 [RJ 1995, 3229], 19 diciembre 1995 [RJ 1995, 9883], 20 enero 1996 [RJ 1996, 693], 12 diciembre 1997 [RJ 1997, 9354], 13 de marzo 1998 [RJ 1998, 2714] y 17 marzo 1998 [RJ 1998, 2717], entre otras)." (STS de 11 de noviembre de 1998, Ar. 9022).

Los dos motivos fundamentales por los que se concede la exención de visado de residencia por circunstancias excepcionales son la reagrupación familiar y el arraigo en España.

El concepto de **reagrupación familiar** nos lo da precisamente la STS de 7 de diciembre de 1998 (Ar 10173), que lo deniega a los solicitantes, los padres de la reagrupante, que pretendían la exención del visado de residencia para "quedarse con ella un tiempo". Ante esta afirmación el Tribunal define la reagrupación familiar como una unión permanente entre padres e hijos para ofrecerse una recíproca y mutua ayuda, que justifica la exención del visado de residencia por circunstancias excepcionales en que porque hacer volver al solicitante a su país para obtener un visado de residencia por reagrupación familiar sería extremadamente gravoso: *esta Sala y Sección del Tribunal Supremo ha declarado en sus Sentencias de 2 de enero de 1996 (recursos de apelación 3604 y 4711 de 1992), si el propio Reglamento para la ejecución de la Ley Orgánica 7/85, de 1 de julio, establece, en su artículo 7.2 d), la posibilidad de solicitar visado por causa de reagrupación familiar, no es razonable ni justificable, como expresamos en nuestras Sentencias de 24 de abril y 28 de mayo de 1994 y 19 de diciembre de 1995, que, al encontrarse los hijos de los solicitantes de la exención de visado en territorio español, se les obligue a aquéllos a salir fuera para proveerse de visado con el fin de solicitar permiso de residencia, por lo que tal circunstancia ha de considerarse como uno de los supuestos contemplados por los artículos 5.4 y 22.3 del citado*

Reglamento, aprobado por Real Decreto 1119/86, de 26 de mayo, y, en consecuencia, este primer motivo de casación debe ser desestimado. (STS de 14 de abril de 1998 Ar 3825). A pesar de lo cual, en la STS de 19 de junio de 1998 (Ar. 5635), no dudó en denegar la exención porque el extranjero podía salir de España y solicitar en la Embajada el visado de reagrupación familiar, que por las circunstancias del caso no podría ser denegado, a pesar de estar casado con una ciudadana española.

El ámbito de aplicación del concepto de reagrupación familiar depende del caso concreto y especialmente de las circunstancias concomitantes, que luego se señalarán, pero pueden señalarse algunas tendencias interpretativas. El Tribunal Supremo ha aplicado la reagrupación familiar no sólo a los extranjeros que hayan contraído matrimonio con español/a (STS de 14 de septiembre de 1998 Ar. 7237 o STS de 17 de marzo de 1998 Ar. 2717, STS de 9 de diciembre de 1998 Ar. 10180) o extranjero/a en situación legal (STS de 26 de mayo de 1999 Ar. 4974, STS de 7 de diciembre de 1998 Ar. 10175, STS de 11 de noviembre de 1998 Ar. 9022), máxime cuando tienen hijos españoles (STS 25 de mayo de 1998 Ar. 5610), sino que también lo ha extendido a los casos en que el reagrupado es hijo de español/a (STS de 23 de junio de 1998 Ar. 5278 o STS de 9 de junio de 1998 Ar. 5175) o extranjero/a residente legal (STS de 10 de junio de 1998 Ar. 5178, STS de 17 de diciembre de 1998 Ar. 10216, STS de 26 de octubre de 1998 Ar. 9459), aunque en estos casos suele razonarse en base a la juventud del reagrupado o su dependencia económica o afectiva. Más allá de estos casos también se ha interpretado la necesidad de reagrupación familiar para los hermanos de españoles (STS de 5 de junio de 1998 Ar. 5138), de extranjeros residentes legales (STS de 24 de noviembre de 1998 Ar. 9311, STS de 10 de noviembre de 1998 Ar. 9527), o incluso ante casos de consanguinidad en segundo grado con personas de nacionalidad española no originaria cuando existe una estrecha convivencia (STS 19 de mayor de 1998 Ar. 4666).

Algunas de las condiciones relevantes de los reagrupantes, que el Tribunal Supremo ha resaltado en sus sentencias son, por un lado, la nacionalidad española o la residencia legal de los extranjeros reagrupantes, y por otro, su

solvencia económica (STS de 26 de mayo de 1998 Ar. 4974, STS de 7 de diciembre de 1998 Ar. 10175, STS de 17 de diciembre de 1998 Ar. 10216, STS de 26 de octubre de 1998 Ar. 9459, STS de 24 de noviembre de 1998 Ar. 9311) y las condiciones de la vivienda (piso de propiedad en la STS de 9 de junio de 1998 Ar. 5175, STS de 26 de octubre de 1998 Ar. 9459). Además, la existencia de vínculos afectivos (STS 19 de mayo de 1998 Ar. 4666), generalmente traducidos en una situación de convivencia familiar (expresamente reconocida en las STS de 23 de junio de 1998 Ar. 5278, STS de 17 de diciembre de 1998 Ar. 10216, STS de 26 de octubre de 1998 Ar. 9459) suele ser una condición exigida por el Tribunal. Respecto a los reagrupados, la juventud y dependencia de éstos respecto a sus padres suele ser motivo suficiente para la exención del visado de residencia (STS de 23 de junio de 1998 Ar. 5278 o STS de 10 de junio de 1998 Ar. 5178, STS de 26 de octubre de 1998 Ar. 9459).

Respecto al arraigo en España, no parece tan clara la interpretación jurisprudencial de tal concepto, se puede afirmar que el Tribunal Supremo recurre a él subsidiariamente como complemento de las razones basadas en la reagrupación familiar, especialmente si éstas no son muy sólidas. En todo caso, el elemento esencial o catalizador del arraigo es la existencia de unos fuertes nexos con el país, aunque la estancia en España no sea regular, pues la obligación de salir de España para solicitar el visado de residencia pondría en peligro la subsistencia de esos nexos.

El Tribunal Supremo ha diferenciado el arraigo económico del arraigo familiar, concepto éste último cuyos contornos son menos definidos hasta el punto de que en ocasiones se utiliza como sinónimo de reagrupación familiar. Sobre esta cuestión, parece necesario diferenciar el concepto de reagrupación familiar del de arraigo familiar, y esa diferenciación se basaría en que el arraigo familiar correspondería a situaciones en que los miembros de la familia no disfrutan de una estancia legal o no reúnen las condiciones de reagrupante pero la larga duración de su estancia y el avanzado estado de integración (p. ej. de los hijos) dibujan una situación excepcional acreedora de una exención de visado, a

diferencia de la reagrupación familiar en la que es necesaria la estancia legal del reagrupante. Ésta parece ser la línea apuntada timidamente por las SSTs de 29 de enero de 1998 (Ar. 674) y 12 de mayo de 1998 (Ar. 4958), en la primera de las cuales se reconoce la exención de visado a un extranjero residente en Canarias desde 1983 cuya madre y hermanos residen con él, mientras en la segunda se reconoce el arraigo porque *"los hijos de estos extranjeros fueron dados de alta entre 1987 y 1992 del Régimen de Autónomos de la Seguridad Social, uno de ellos es titular de permiso de trabajo por cuenta ajena y cumplen con el IAE, disponiendo además una hija de tarjeta de residente comunitario"*.

Junto al concepto de arraigo familiar, el Tribunal Supremo ha elaborado con mayor definición el concepto de arraigo económico, de la que la STS de 13 de marzo de 1998 (Ar. 2714) es un buen ejemplo. En este caso, el extranjero trabajó desde 1982 en Las Palmas de Gran Canaria, posteriormente fue declarado en situación de invalidez permanente sin compensación económica por defecto de cotización en 1991, gozando de una pensión asistencial de la Comunidad Autónoma, de todo lo cual el Tribunal Supremo deduce la existencia de arraigo económico, pues sus relaciones con el país son estrechas y ello en razón de que la única fuente de ingresos estable y duradera es una pensión asistencial de la Administración de la Comunidad Autónoma. Aquí el Tribunal establece el nexo requerido para el arraigo en la residencia en un lugar del Estado en el que disfruta de los medios económicos necesarios para su vida, siendo ello inescindible del hecho de que en este caso, además, estos eran los únicos posibles pues el extranjero estaba en situación de invalidez.

Junto al arraigo o la reagrupación familiar, hay una serie de elementos que el Tribunal Supremo tiene también en cuenta, como la invalidez del caso anterior, que conviene acreditar junto a los principales porque pueden decantar la decisión de exención: tener una profesión y estar al tanto del pago del IAE (STS de 4 de febrero de 1998 Ar. 1344), la convivencia con familiares que hayan obtenido la exención de visado (STS de 4 de febrero de 1998 Ar. 1344 o STS de 23 de junio

de 1998 Ar. 5278), buena fe (STS de 23 de junio de 1998 Ar. 5278), la edad y dependencia económica o afectiva de la persona que lo solicite en el caso concreto (un menor de 21 años convivente con su madre en la STS de 23 de junio de 1998 Ar. 5278, chica joven nacida en 1974 que convive con su familia STS de 10 de junio de 1998 Ar. 5178, hija que vive con sus padres españoles en la STS de 9 de junio de 1998 Ar. 5175, hijo de española que vive a expensas de la madre en la STS de 3 de febrero de 1998 Ar. 1342), o las condiciones de la vivienda en la que se reside (un piso de propiedad en la STS de 9 de junio de 1998 Ar. 5175).

Relacionados con la exención de visado de residencia se han planteado una serie de casos en los que se aportaban por los recurrentes los Convenios bilaterales de Doble Nacionalidad con Perú, y Chile, ambos de 16 de mayo de 1959, como base jurídica para un derecho a la exención de visado de residencia previo a la obtención del permiso de residencia para los ciudadanos de estos países.

El Tribunal Supremo recoge la interpretación jurisprudencial anterior (STS 13-5 y 10-7 de 1993, STS 20-12-94, STS 19-12-95 y STS 16-12-97) sobre el art. 7.3 del Convenio con Perú, extensible al Convenio con Chile, según la cuál dicho precepto no puede ser interpretado en el sentido de que exima de la obligación de obtener un visado de residencia previo al permiso de residencia, de modo que no teniéndolo (STS 12 de junio de 1998 Ar. 5250, STS 15 de enero de 1998 Ar. 299 y STS de 28 de abril Ar. 3918) se le debe exigir visado, salvo que concurren "circunstancias excepcionales" que eximan del mismo y hayan sido demostradas por los extranjeros, excepto en la STS de 29 de enero de 1998 (Ar. 674), en que el Tribunal Supremo aprecia directamente la concurrencia de las mismas.

A modo de resumen puede decirse que la jurisprudencia sobre exención del visado de residencia por circunstancias excepcionales, aún necesitada de una mayor definición en algunos aspectos como el concepto de arraigo familiar, conforma una sólida jurisprudencia. Jurisprudencia que la Abogacía del Estado insiste en ignorar, repitiendo alegaciones reiteradamente rechazadas por el

Tribunal. Aunque no entraremos en las causas del comportamiento de la Abogacía del Estado, sí debe reconocerse que llega a casos extremos, lo que obliga al Tribunal a reprender veladamente su actuación, como en la STS de 26 de noviembre de 1998 (Ar. 9459), en que tras las alegaciones por parte del Abogado del Estado, el Tribunal recuerda que se está enjuiciando el caso de un menor de edad que viene a España acompañado de su madre, ~~y que tiene~~ *menos de seis años en el momento de la entrada, de forma que "no es razonable que un matrimonio compuesto por los padres y siete hijos se vea en la tesitura de elegir entre acoger sólo a la madre pero no a ese hijo, o mantener alejados a los dos; y conviene recordar que esta proscripción de las actuaciones administrativas (y en su caso judiciales) no razonables, contrarias a la razón es un principio general del Derecho alumbrado por la jurisprudencia...* Esta actuación renuente de la Abogacía del Estado debe ser objeto de severas medidas, más allá de la mera imposición de costas, tal y como apuntó la STS de 5 de junio de 1998 (Ar. 5138), en la que se advierte que el recurso debió haberse inadmitido por existir jurisprudencia suficiente sobre la cuestión.

Más razonable es el planteamiento de nuevas líneas argumentales por parte de la Abogacía del Estado, que se orientan no tanto a impugnar la aplicación del concepto de "circunstancias excepcionales", como a perfilar los límites a esta jurisprudencia que consideran excesivamente permisiva. La respuesta contenida en la STS de 11 de noviembre de 1998 (Ar. 9022) es demasiado simple: *"lo cierto es que [tales razones en este caso] se encuentran incluidas entre las que la jurisprudencia considera excepcionales"*, pero en la STS de 26 de noviembre de 1998 (Ar. 9459), puede buscarse una explicación más concisa: *"sin olvidar tampoco que la ley no dice -ni quiere decir- que sólo excepcionalmente pueda darse esta exención, que no excepción, de visado, sino que la exención se dará cuando concurren circunstancias excepcionales: parece lo mismo, pero no es igual."*

c) La obtención del permiso de trabajo

El segundo grupo de pronunciamientos del Tribunal Supremo en este año puede situarse en el ámbito del permiso de trabajo. A su vez, se pueden destacar diversas cuestiones que han sido objeto de tratamiento por dicha jurisprudencia: la motivación de las denegaciones del permiso, especialmente la inclusión de datos suficientes que justifiquen la cláusula de "reserva nacional de empleo", la valoración de la especificidad de la oferta de empleo, el régimen de preferencias en la obtención y renovación de los permisos y los regímenes especiales derivados de Convenios bilaterales con otros Estados.

Para empezar, debe señalarse que el Tribunal Supremo reconoce expresamente legitimación al empleador para impugnar una denegación del permiso de trabajo pues es parte interesada (STS de 14 d enero de 1998 Ar. 597).

Por su importancia tanto cuantitativa como cualitativa, merece prestar atención en primer lugar a la jurisprudencia dictada con respecto a la obligación de motivar las denegaciones de trabajo, que en la mayor parte de casos se refiere concretamente a la necesidad de incluir datos suficientes que justifiquen la existencia de demanda nacional de empleo en un sector laboral concreto. La STS de 3 de febrero de 1998 (Ar. 2083) establece que en la concesión de los permisos de residencia y trabajo la Administración, y concretamente los Ministerios de Interior y de Trabajo y Seguridad Social, *"no goza de una discrecionalidad absoluta o total, pues para dictar sus acuerdos en esta materia, -en los que, según el régimen normativo citado, junto a los elementos puramente discrecionales, existen otros plenamente reglados, como son el procedimiento a seguir, los informes preceptivos a solicitar y obtener de los Organismos que en cada caso se señalan, y los demás datos a valorar según que el permiso de trabajo sea para una actividad por cuenta propia y por cuenta ajena- ha de apreciar y considerar con adecuada ponderación y supuesto por supuesto, los intereses públicos y privados puestos en juego y los demás elementos de juicio requeridos por la*

norma, reflejando, consecuentemente, en la resolución, mediante una motivación suficiente y congruente al amparo del art. 43.a) LPA las causas que determinen circunstancialmente, la concesión o no (sobre todo en el caso de denegación) de la licencia o autorización."

La falta de motivación se puede producir por la ausencia de Informe del INEM sobre la situación nacional de empleo en ese concreto sector de actividad (STS de 3 de febrero de 1998 Ar. 2083, STS de 3 de julio de 1998 Ar. 6093) o porque los datos en este consignados no constan en el expediente administrativo (STS de 11 de mayo de 1998 Ar. 4315), pero lo más corriente es que tal informe contenga una genérica e insuficiente relación de datos respecto a la situación nacional de empleo (STS 14 de enero de 1998 Ar. 597). Es verdad, como reconoce la STS de 15 de septiembre de 1998 (Ar. 6915) que tal informe no es preceptivo cuando en manos de la Autoridad Laboral exista información suficiente y detallada que sirva de base para la motivación de la denegación, pero tales datos deben constar fehacientemente en el expediente (STS de 3 de julio de 1998 Ar. 6093).

Cuestión distinta es el grado de "concreción suficiente" exigido por el Tribunal Supremo respecto de los datos que sustentan la denegación del permiso de trabajo, ya provengan éstos del Informe del INEM como de la propia Autoridad Laboral. Un intento de categorización de los requisitos exigidos por el Tribunal Supremo para determinar el grado de concreción se rebela arriesgado dado el casuismo predominante en sus pronunciamientos, pero al menos puede procurarse un acercamiento a las líneas que guían su jurisprudencia. A nivel general, el Tribunal exige "*que los datos obrantes en mano del órgano decisor contengan información suficiente y detallada por sectores, zonas geográficas, etc...*" (STS de 15 de septiembre de 1998 Ar. 6915).

Por otro lado, los Informes del INEM deben incluir una correcta apreciación de las ofertas de empleo presentadas por los empleadores, pues en otro caso, sus informes sobre la situación del mercado nacional de empleo no se ajustarán a la oferta concreta presentada por el empleador. Ello puede ocurrir

cuando el INEM o la Autoridad Laboral no ha apreciado la existencia de una relación de confianza entre el dueño de la casa y su cocinera marroquí que, conforme al art. 5 RD 1424/1985, les eximia de presentar la solicitud en las Oficinas de Empleo e impedía aplicar el criterio de la preferencia nacional (STS de 11 de mayo de 1998 Ar. 4314). Tampoco se apreciaron correctamente las especificidades del empleo ofertado en casos en que el INEM negó la necesidad de especiales conocimientos técnicos en el sector del Reaseguro, a lo que el Tribunal contestó señalando las especialidades de la oferta: subrama de Montaje y Rotura de Maquinaria, titulación técnica superior en ingeniería industrial, conocimientos de alemán, inglés e italiano y cinco años de experiencia en programación (STS de 23 de marzo de 1998 Ar. 2864). En la misma línea se rechaza la apreciación del INEM porque junto a la oferta de empleo para labores de "Secretaría de Dirección", se exigían otros requisitos, traducción a tres idiomas, que no constaba en el Informe (STS de 30 de enero de 1998, Ar. 850) o porque la trabajadora extranjera propuesta poseía ya conocimientos sobre la actividad a desarrollar, así como idiomas, vinculación a la sede central de las empresas del grupo y cursos específicos sobre la actividad del mismo en diversas fases productivas (STS de 14 de enero de 1998 Ar. 597) o en el caso de una ciudadana argentina porque la oferta de empleo versaba sobre estudios iberoamericanos lo cual determina una especificidad de la oferta que obliga a contemplar el hecho de que un súbdito sudamericano reúne mejores condiciones si se requieren estancias en Sudamérica o conocimientos específicos sobre ese territorio (STS de 3 de febrero de 1998, Ar. 1548). En este último caso, el Tribunal Supremo concluyó que se trataba de *"un puesto de trabajo específico con una cualificación profesional especial, por lo que la denegación genérica del INEM sin acreditar las condiciones de los trabajadores españoles provoca una motivación insuficiente"*. En la STS de 3 de julio de 1998 (Ar. 6093) el Tribunal admite como elemento no desvirtuado por las autoridades laborales el hecho de que la empresa ofreció en su momento una oferta de empleo en la localidad que no fue atendida por ningún odontólogo nacional, de forma que la alegación de que existían nacionales demandantes de empleo no puede ser aceptada.

En síntesis, puede afirmarse que el Tribunal Supremo exige al INEM que justifique en sus informes la existencia de empleo nacional no sólo en el sector específico que el empleo requiere, sino que los trabajadores nacionales reúnan los requisitos exigidos por la empresa, especialmente idiomas (STS de 30 de enero de 1998 Ar. 850, STS de 14 de enero de 1998 Ar. 597) y la titulación y conocimientos requeridos (STS de 23 de marzo de 1998 Ar. 2864) siendo en todo caso un *plus* a valorar el hecho de que el extranjero haya realizado cursos de formación en la empresa o hubiera trabajado anteriormente para la misma (STS de 14 de enero de 1998 Ar. 597), siendo posible en ciertos casos tales conocimientos sólo puedan ser asegurados mediante un trabajador extranjero (STS de 3 de febrero de 1998, Ar. 1548). Ante este alto grado de exigencia y vinculación de la Administración a la oferta de empleo presentada por el empleador, la Abogacía del Estado ha denunciado el peligro de que muchas ofertas de empleo impongan un perfil personalizado del extranjero al que pretenden contratar (STS de 23 de marzo de 1998 Ar. 2864).

La jurisprudencia también se ha pronunciado sobre el régimen de preferencias en la concesión y renovación del permiso de trabajo contenido en el art. 18.3 LOE. De esta manera, ha considerado el disfrute de permisos de trabajo en el pasado (STS de 13 de julio de 1998 Ar. 6719, STS de 17 de abril de 1998 Ar. 3373) la nacionalidad filipina del solicitante (STS de 17 de abril de 1998 Ar. 3373) o la procedencia iberoamericana (STS de 3 de febrero de 1998 Ar. 1548) e incluso invoca la necesidad de una interpretación favorable en el caso de un francés al que una empresa francesa había contratado para su sucursal en Barcelona pues aunque no se podía encajar exactamente en el supuesto de "trabajadores necesarios para el montaje y puesta en marcha de empresa extranjera trasladada a España", el fundamento de dicho precepto sí era aplicable, pues las sucursales de empresas extranjeras en España requieren de personal extranjero cualificado junto al español (STS de 6 de marzo de 1998 Ar. 2311). La solicitud extemporánea de renovación del permiso de trabajo deviene solicitud

para nueva concesión (Ar. 594). Respecto a la renovación del permiso, ésta sólo puede denegarse si no subsisten las circunstancias que motivaron su concesión, de forma que el hecho de que su titular no hubiera empleado a un español en 1987 pero sí en 1988 no justifica la denegación de la renovación, pues el art. 18 LOE no sólo valora la creación de empleo sino también la inversión, mejora de las condiciones de prestación del servicio o la aportación de bienes (STS de 3 de febrero, Ar. 2084).

Atención a parte merecen los **Convenios bilaterales** que reconocen un régimen especial para los ciudadanos de esos países, concretamente los firmados con Chile y Argentina. El Convenio de Doble Nacionalidad de 24 de mayo de 1958 hispano-chileno dio lugar a la STS de 15 de septiembre de 1998 (Ar. 6916) en la que se reconoce al art. 7 del Convenio un contenido propio y específico no afectado por la LOE de forma que se reconoce el derecho a la obtención del permiso de trabajo a todos los chilenos que pretendan ejercer en España cualquier género de industrias y trabajo, gozando de protección laboral y Seguridad Social, tal y como ya había declarado antes en STS de 22 de diciembre de 1995.

El Convenio España-Argentina de 21 de septiembre de 1863, ratificado el 20 junio de 1864 (y sustituido el 3 de junio de 1988 por otro Tratado España-Argentina), dispone en su art. 8 la posibilidad de los súbditos de ambas partes de trabajar, comprar y enajenar bienes, suceder... según las leyes del país en los mismos términos y bajo iguales condiciones que los de la nación más favorecida, que sería Alemania (cláusula de nación más favorecida). Por el Convenio Alemania-España de 23 abril 1970 los nacionales de ambas partes pueden ejercer actividades económicas y profesionales de cualquier clase en el territorio de la otra parte en las mismas condiciones que los nacionales. Dicho Convenio con Alemania está vigente y aplicable, por lo que de este ensablaje jurídico se deriva para los argentinos el mismo trato que reciben los alemanes que deben ser tratados a su vez de igual forma que si fueran españoles, tal y como se expuso en la STS de 2 de diciembre de 1997. En base a este razonamiento se sigue que los argentinos pueden ejercer en España cualquier actividad por cuenta propia o por

cuenta ajena (SSTS de 13 de marzo de 1998 Ar. 2620 y 2621, STS de 3 de abril de 1998 Ar. 3062 y STS de 3 de febrero de 1998 Ar. 1548) sin estar provistos de permiso de trabajo, pues en otro caso su exigencia supondría una vulneración del art. 14 CE, de forma que la exención del mismo es de concesión obligatoria.

Por otro lado, el procedimiento de concesión de los permisos no debe desviarse de su finalidad original ni conducir a la denegación del mismo por razones ajenas a la concesión del permiso. Por ejemplo, la STS de 5 de marzo de 1998 (Ar. 3058) revisa la denegación del permiso a dos daneses, participes mayoritarios de una SA cuyo objeto social es la asesoría financiera y el consultorio de inversiones y planificación de empresas, en base a la sospecha de que su titulación era insuficiente. El Tribunal concluye que siendo ciudadanos comunitarios les corresponde la obtención de la tarjeta de residencia que da lugar a un derecho a trabajar por cuenta propia o ajena si concurren las condiciones y requisitos del RD. 1099/86, que se daban en el presente caso. De forma que, si existe una sospecha, deben habilitarse los medios previstos en el Derecho interno para probarla concediendo siempre las garantías y derechos básicos de defensa, pero no denegar directamente el permiso. En un caso semejante, la STS de 13 de julio de 1998 (Ar. 6719) admitió que los documentos relativos a las declaraciones del IVA y del IRPF exigidos por la Tesorería de la Seguridad Social para la obtención del permiso de trabajo por cuenta propia habían omitido determinados ingresos y habían sido presentados fuera de plazo, pese a lo cual si dicha información se consideraba incompleta, la Administración debió requerir al solicitante para que la completara, de forma que la denegación directa del permiso en base a razones que no habían sido objeto de debate contradictorio no puede sustentar la denegación, la cual carecía de motivación suficiente por cuanto el solicitante cumplía los requisitos exigidos.

Respecto al efecto de las sentencias, el Tribunal Supremo en las SSTS de 15 de septiembre de 1998 (Ar.6916) y STS de 11 de mayo de 1998 (Ar. 4314), considera que si el permiso de trabajo era de concesión obligada en el caso del

Convenio con Chile o que la falta de datos obrantes en el informe del INEM, ello no puede implicar la retroacción de actuaciones para que se subsanen las deficiencias, sino la concesión directa del permiso de trabajo.

d) La expulsión de extranjeros

La actividad del Tribunal Supremo durante 1998 en materia de expulsión no depara grandes sorpresas, ya que se dedica a perfilar los contornos de los supuestos legales de expulsión del art. 26.1 LOE, y a resolver algunos casos en los que se planteaba la revocación de la expulsión en atención a circunstancias diversas.

En la tramitación y resolución de la expulsión la Administración debe realizar una mínima actividad probatoria que rompa la presunción de inocencia, que puede ser satisfecha, por ejemplo, con la simple comunicación del Ministerio de Asuntos Exteriores sobre la falsedad de un visado expedido por la Embajada española en Pekín (STS de 22 de mayo de 1998 Ar. 4971), pero que no se satisface con la mera existencia de conjeturas o sospechas de pertenencia a una organización de tráfico de inmigrantes (STS de 23 de enero de 1998 Ar. 1426), especialmente si los elementos en manos de la policía no constituyen una prueba de cargo.

Respecto a las expulsiones acordadas en aplicación del apartado a) del art. 26.1 LOE, destaca la STS de 22 de mayo de 1998 (Ar. 4971) en la que el extranjero fue sorprendido con un visado falso. En el caso concreto se le aplicó el procedimiento sumario de expulsión a lo que el recurrente alega que el error en la transcripción del precepto vulnerado le causó indefensión. El Tribunal rechaza tal alegación pues del conjunto del expediente se desprende fácilmente tal error.

Respecto al apartado b) del precepto, se incluye en él un trabajo por cuenta ajena en un determinado local sin permiso de trabajo, ante la dudosa

aplicabilidad del apartado f) a la recurrente que ejercía la prostitución pero no suponía su fuente principal de ingresos (STS de 24 de enero de 1998 Ar. 1241).

En lo que se refiere a los conceptos incluidos en el art. 26.1.f) LOE, el Tribunal considera que la venta ambulante es una actividad lícita (STS de 18 de marzo de 1998 Ar. 2826), que no puede acogerse la relación con miembros de una organización dedicada al tráfico ilegal de inmigrantes como actividad ilegal (STS de 23 de enero de 1998 Ar. 1426), que el trabajo como camarera en un bar de alterne no implica el ejercicio de la prostitución ni en es en sí una actividad ilícita (STS de 17 de abril de 1998 Ar. 3831).

Por otro lado, Tribunal Supremo ha reconocido la existencia de razones que obligan a revocar la expulsión, tales como el matrimonio del extranjero con nacional o extranjero residente legal adoptado antes de la decisión de expulsión de la Dirección General de Seguridad del Estado (STS de 7 de julio de 1998 Ar. 6063), pues el matrimonio constituye *"un cambio de estado civil incompatible con medidas policiales que dejarían sin contenido la convivencia o vida en común que es la primera de sus manifestaciones, máxime si la extranjera podía solicitar la nacionalidad española y disponía de medios lícitos de vida, todo lo cual comportaba la pérdida de vigencia de la expulsión"*. Más difíciles de situar son supuestos en los que el matrimonio se ha contraído con posterioridad a la decisión de expulsión, en cuyo caso el Tribunal Supremo se ve obligado a admitir la legalidad de la expulsión, si bien exhortando a la extranjera a que comunique las nuevas circunstancias a la Administración y efectúe la petición de revocación (STS de 24 de enero de 1998 Ar. 1241)

Sin embargo, el Tribunal se autolimita en la apreciación de circunstancias que permitan la revocación de la orden de expulsión, como demuestra la STS de 18 de marzo de 1998 (Ar. 2826), en la que el extranjero alegó la solicitud de regularización ofertada por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 1991, como circunstancia justificativa de la revocación de la orden, a lo cual el Tribunal contestó que dicho Acuerdo impedía la regularización de extranjeros que no tuvieran un "proyecto permanente y viable" en España y que ello era incompatible

con la orden de expulsión. En otros casos, como los de la STS de 31 de marzo de 1998 (Ar. 2905), el Tribunal ha exhortado a la Autoridad administrativa a la revocación de una expulsión correctamente adoptada por la existencia de indudable arraigo del extranjero deducible a partir de datos como la residencia en España desde 1980, trabajo de minero, afiliación a la Seguridad Social, larga convivencia con española, hijo reconocido y solicitud de regularización en 1991.

Restan por mencionar algunas cuestiones de menor entidad. En la STS de 17 de abril de 1998 (Ar. 3831) el Tribunal ha afirmado que el concepto de orden público a efectos de expulsión del ordenamiento comunitario es distinto del de la LO 7/1985, por lo que estimó el recurso interpuesto contra la expulsión de la demandante, basada en los apartados c) y f) del art. 26.1 LOE. Dado que la demandante estaba sometida al régimen de familiares de residentes comunitarios del art. 15 RD 766/92, la expulsión debía recundirse al concepto de orden público de dicho precepto, sin embargo, los ámbitos de aplicación del orden público en el régimen general de extranjería y los del régimen comunitario son distintos, y en este caso no coincidentes.

Por otro lado, de entre los Autos dictados sobre suspensión de la medida de expulsión, es exponente de este tipo de decisiones el ATS de 1 de junio de 1998 (Ar. 6671) donde se resuelve la situación de un extranjero que no había acreditado el arraigo ni demostrado suficientemente la causación de un perjuicio irreparable, de manera que se denegó la suspensión de la ejecución.

e) Las solicitudes de asilo y refugio

La jurisprudencia del Tribunal Supremo en materia de asilo y refugio se ha limitado en 1998 a reiterar la línea jurisprudencial conforme a la cual es necesaria la existencia de indicios mínimos del temor fundado a sufrir persecución en determinado país (STS de 16 de abril de 1998 Ar. 4622, STS de 12 de julio de 1998 Ar. 5557). De entre estos pronunciamientos destaca la STS de 16 de junio

de 1998 (Ar. 5909) en la que se declara superada la jurisprudencia posterior contenida en las STS de 9 de mayo de 1988 y de 10 de abril de 1998, según las cuales bastaba la demostración de una situación de peligro generalizado en el país para otorgar la condición de asilado o refugiado. Actualmente el Tribunal exige una mínima prueba indiciaria que sea suficiente, que el recurrente no aportó aunque sea cierto que en Liberia existan fuertes convulsiones internas, además existe una división por zonas en las que el extranjero puede escoger residencia en función de su afinidad ideológica.

En otros casos la denegación se ha confirmado porque la persecución se debía a la comisión de delitos que afectaban al orden público y no a razones ideológicas, de tal manera que si hubiesen sido cometidas en España también serían perseguidas (STS de 8 de junio de 1998 Ar. 6673) o porque el extranjero había sido condenado por delitos de narcotráfico fuera de su país, supuesto contemplado por el art. 3.4.b) de la Ley de Asilo como causa de denegación de la condición de asilado (STS de 13 de junio de 1998 Ar. 5560).

El Tribunal Supremo, como en ocasiones anteriores, sigue basando sus decisiones en los informes del ACNUR o de la Oficina de Asilo y Refugio sobre la situación del país para argumentar su decisión (STS de 16 de junio de 1998 Ar. 5909 y STS de 17 de noviembre de 1998 Ar. 9579).

Es de destacar el Auto de inadmisión de 10 de marzo de 1998 (Ar. 3244) que realiza un esfuerzo argumental para razonar la denegación por ausencia de indicios de persecución, basándose en el concepto armonizado del término refugiado impuesto por la Posición Común publicada en el DOCE de 13 de marzo de 1996, L63/2.

f) El reconocimiento de la nacionalidad española

En relación a la nacionalidad española se resolvió en 1998 un relevante caso que cuestionaba la nacionalidad de las personas originarias del antiguo

Sahara español, resuelto por la STS de 28 de octubre de 1998 (Ar. 8257) Sala 1ª de la que fue ponente José Almagro Nosete.

El recurso se interpuso por Bahadí Mohamed M.H por la vía de la Ley 62/78 por vulneración del art. 14 CE ante la negativa de reconocer la nacionalidad española de origen a un natural del antiguo Sahara español. El Tribunal Supremo reconoce la existencia de una confusa legislación interna en relación a la nacionalidad de sus habitantes, pero se decanta por su consideración como una provincia española ("etapa de provincialización"). Aunque posteriormente se reconoció a instancias de la ONU el "hecho colonial", durante el plazo de tutela española sobre el Sahara Occidental, sus habitantes eran considerados españoles.

El Tribunal Supremo, tras un análisis del Decreto de 10 de agosto de 1976, considera que dicha norma omitió a un colectivo cuando reguló en dos supuestos, los casos de adquisición de la nacionalidad española por naturales saharauis. Junto a los saharahuis residentes en territorio metropolitano español y a los saharauis residentes fuera del territorio metropolitano español, existía un *tertium genus* constituido por los saharauis que se encontraban en el Sahara, territorio que no podía ser considerado metropolitano español ni extranjero, en razón de la ocupación militar marroquí. De esta manera, el recurrente no pudo optar en plazo por la nacionalidad española porque no existía Representación española en el Sahara ocupado ni se encontraba físicamente en España. Por otro lado, el recurrente poseía diversos documentos que acreditaban el disfrute de beneficios concretos y efectivos de la nacionalidad, propios del nacional pleno, por lo que su situación no era asimilable a los otros dos supuestos contemplados en el Decreto.

En aplicación del art. 18 Cc la nacionalidad se consolida por posesión y utilización continuada, lo que requiere un "título inscrito en el Registro Civil" y la prueba de los llamados "signos de posesión de estado" que el extranjero acreditó ampliamente, lo que conduce a afirmar su posesión de estado de nacional español durante al menos diez años. Teniendo en cuenta que la comunidad nacional y él mismo se comportaron en sus relaciones internas como si fuera español debe considerarse que junto al "nomen" acumulaba el "tractatus" y la fama.

Tras estos razonamientos, el problema que se planteó en el caso concreto era que el Registro Civil le denegó la inscripción del certificado de nacimiento pues en éste no figuraban sus datos y el Sahara no era considerado territorio español. El Tribunal Supremo considera que, probada la inscripción por otros documentos obrantes en autos, aunque la fecha no hubiera podido ser probada y ésta fuera necesaria para el cómputo de la consolidación de la nacionalidad, probada la buena fe del recurrente, la carga de la prueba se desplaza a la Administración que es la que debería disponer de dicha información. A resultas de lo cual el Tribunal Supremo decreta que el acto de la Dirección General de Registros y del Notariado que deniega el derecho a la nacionalidad española incide en el art. 14 CE por discriminación, no sólo al equiparar a saharauís que se encontraban en situación legal diferente (trato igual a desiguales) sino también por discriminar a este nacional español de origen saharauí respecto a los nacionales españoles (trato desigual entre iguales).

Sobre el concepto de "buena conducta cívica" del art. 22 Cc se pronunció la STS de 24 de abril de 1998 (Ar. 3909), entendiendo que tal condición de adquisición de la nacionalidad española no se podía considerar incumplida en este caso pues el ejercicio de la prostitución se había abandonado y porque prevalecía la presunción de inocencia por encima de una detención sin condena por hurto.

g) Los trabajadores extranjeros y el régimen de la Seguridad Social

Entre la jurisprudencia del Tribunal Supremo, destacan algunos pronunciamientos relativos al régimen de la Seguridad Social, básicamente referidos a la obligación del empleador de cotizar a la Seguridad Social por los trabajadores irregulares que contrate, la interpretación del Convenio Hispano-Marroquí de Seguridad Social respecto a las prestaciones no contributivas y los complementos por mínimos en pensiones reconocidas en virtud de Convenios Internacionales.

La STS de 2 de diciembre de 1998 (Ar. 10286) aborda un importante problema: la obligación de los empleadores de cotizar a la Seguridad Social por los trabajadores extranjeros irregulares a su servicio. Este pronunciamiento parte de del trabajo sin permiso de un extranjero como peón de la construcción de un extranjero para un empresario, que tras una inspección laboral lo despidió. El trabajador reclamó el despido ante la Magistratura de Trabajo. Las actas que la Inspección de Trabajo levantó posteriormente fueron impugnadas por el empresario. Ante ello el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en base a la ausencia de permiso de trabajo, consideró que no se podía formalizar la relación laboral ni cotizar a la Seguridad Social, sin perjuicio de las sanciones procedentes. El Tribunal se aparta de esta interpretación y afirma que la nulidad del contrato de trabajo permitía, en virtud del Decreto 1870/1968, al trabajador exigir la remuneración consiguiente a un contrato válido. Esta manifestación legal del principio de prohibición del enriquecimiento injusto del art. 1306 Cc era también de aplicación en una relación en la que el empresario ocupaba una posición dominante, de manera que al amparo del art. 70 RD LGSS/1974 debe considerarse plenamente autónoma la obligación de cotizar a la Seguridad Social desvinculando la contización de otras obligaciones previas formales. En resumen, el empresario tiene la obligación de cotizar por el tiempo que trabajó el extranjero y desde el momento mismo en que éste empezó a trabajar.

La STS de 18 de mayo de 1998 (Ar. 4652) es un recurso de casación para unificación de doctrina que versa sobre las obligaciones a cargo de la Seguridad Social española relativas a complementos de garantías de mínimos de pensiones (jubilación en el caso presente) en los supuestos de historiales de seguro desarrolladas en parte en el sistema de Seguridad Social español y en parte en otro sistema extanjero (Argentina en este caso), con el que se ha suscrito un acuerdo bilateral de Seguridad Social para el reconocimiento recíproco de períodos de seguro. Concretamente la Sentencia reconoce que la Seguridad

Social española está obligada a abonar a prorrata el complemento de mínimos por el período de seguro completado en España.

Finalmente, la STS de 1 de abril de 1998 (Ar. 2689), dictada en casación para unificación de doctrina, contiene un importante pronunciamiento sobre la exclusión de las prestaciones de Seguridad Social no contributivas del Convenio Hispano-Marroquí de Seguridad Social de 8 de febrero de 1982 (BOE de 13 de octubre de 1982). La demandante, súbdita marroquí, presentaba un grado de invalidez que era susceptible de generar una pensión no contributiva por lo que, ante la denegación de la misma, alega la equiparación con los ciudadanos españoles del art. 2.3.b) del citado Convenio. El Tribunal Supremo considera que tal equiparación se refiere a las personas protegidas pero que ello es distinto de la instauración por Ley 26/1990 de las pensiones no contributivas que no sólo afectan a diferentes personas (no sólo trabajadores) sino que instaura una nueva rama de la Seguridad Social, lo cual se inscribe en el art. 2.3.a) del Convenio que exige el acuerdo de las partes firmantes del mismo. El Tribunal lo resume así: *la mentalidad de los dos Estados contratantes sobre el alcance posterior del Convenio y su aplicación a situaciones nacidas con posterioridad a la vigencia temporal inicial del Pacto bilateral es la aplicación directa a nuevos colectivos de personas, salvo oposición expresa, una vez conocida tal ampliación. Y la necesidad de Pacto bilateral expreso cuando la novedad venga constituida por "una nueva rama de las Seguridad Social".*

Frente a la opinión mayoritaria, cuatro magistrados presentaron un voto particular a la misma, cuyo contenido puede sintetizarse en los siguientes argumentos: el primer y principal motivo de oposición es que la norma aplicable al caso es el Reglamento 2211/1978 del Consejo de la CEE de 26 de noviembre de 1978 (BOE 13 de octubre de 1982), por el que se aprueba el Acuerdo de Cooperación entre la Comunidad y el Reino de Marruecos, cuyo art. 41.1 es de aplicación directa en la Unión Europea, con base en las STJCE *Kziber* de 31 de enero de 1991, STJCE *Yousfi* de 20 de abril de 1994, STJCE *Halkouzi-Choho* de 3 de octubre de 1996, e incluso la STC 130/1995 de 11 de septiembre. El segundo

motivo es que tras la entrada en vigor de la Ley 26/1990 no se excluyeron de la aplicación del Convenio las prestaciones no contributivas, y aunque este argumento se rechazara debería aplicarse el principio de reciprocidad al art. 7 LGSS en relación con el Convenio, pues la Entidad Gestora no probó cuando le correspondía la inexistencia de reciprocidad.

Criterios, que a la vista de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y del Tribunal Constitucional no se puede más que compartir.

Análisis de otros pronunciamientos relevantes

Entre el resto de pronunciamientos del año 1998 figuran algunas importantes manifestaciones sobre: la interpretación de las condiciones para la regularización de 1991, condena por falsificación de pasaporte, así como sobre un caso muy particular de solicitud de reagrupación familiar.

Sobre la regularización de 1991, ya se han mencionado un par de sentencias en materia de expulsión que tienen en cuenta este elemento para la decisión de revocación de la misma, sin embargo son las STS 24 de septiembre de 1998 (Ar. 7352) y STS 30 de septiembre de 1998 (Ar. 7357) las que abordan con mayor profundidad el concepto de "residencia habitual del solicitante con anterioridad al 15 de mayo de 1991" que era la condición impuesta por el art. 1.b del Acuerdo del Consejo de Ministros. En las dos sentencias el Tribunal considera que los requisitos exigidos para considerar cumplida la "residencia habitual" (titularidad de permiso de trabajo o residencia en el pasado, realizar o haber realizado una actividad lucrativa continuada y poseer una oferta firme de empleo regular y estable) no se habían acreditado en el caso presente, lo que obligaba a desestimar las pretensiones de regularización.

El caso planteado ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, y resuelto por STS de 29 de abril de 1998 (Ar. 3823) se justifica por la defensa en base al pretendido estado de necesidad (art. 20.5 CP) que le causó al extranjero recurrente la imposición de una pena de prisión mayor de ocho años y un día junto a otras penas inferiores, pues ante el peligro de ser expulsado a un país en guerra como era el Zaire, optó por falsificar un pasaporte portugués. La subsiguiente condena por falsificación de documento oficial es ratificada por el Tribunal Supremo por considerar inaplicable el concepto de estado de necesidad cuando, en primer lugar, la situación de necesidad había surgido de un comportamiento delictivo directamente imputable al condenado, en segundo lugar porque no había acreditado la existencia de grave riesgo ni que su regreso implicara indefectiblemente la vuelta a Zaire, y, por último, porque el extranjero no había recurrido la medida de expulsión ni en vía administrativa, ni contenciosa ni había recurrido al procedimiento del asilo.

Finalmente, interesa mencionar aquí la STS de 21 de octubre de 1998 (Ar. 9458) Sala 3ª Sección 6ª, ponente Francisco González Navarro ,planteado por vía preferente y sumaria de la Ley 62/78 de protección de los Derechos Fundamentales, en el que un extranjero solicitó permiso de residencia y trabajo por reagrupación familiar, para lo cual contó con el informe favorable de la Dirección Provincial de Trabajo razonado en base a que su mujer disfrutaba de permiso de trabajo. Posteriormente, se constatan las siguientes circunstancias: denuncias por malos tratos, separación desde hacía dos años con cese total de convivencia y separación de domicilios, demanda de divorcio interpuesta por la esposa y condenado del marido por coacciones. El Tribunal Supremo razonó que la autorización de la Dirección Provincial de Trabajo resultaba desvirtuada por las circunstancias constatadas con posterioridad, lo cual sustenta la posibilidad de una resolución denegatoria del permiso de residencia a pesar del informe inicialmente de forma favorable por el Ministerio de Trabajo. Este razonamiento es compartido pues no plantea excesivos problemas. Ahora bien, el Tribunal

Supremo añade otros razonamientos para desestimar el resto de alegaciones del extranjero que son susceptibles de crítica.

La siguiente alegación del extranjero consistía en la existencia de un hijo fruto del matrimonio que justificaría la concesión de los permisos por reagrupación familiar, a lo que el Tribunal contesta que la demanda de divorcio (sólamamente interpuesta y pendiente de resolución) establecía un régimen de visitas. Este dato no puede resolver el problema planteado, pues es evidente que la no concesión de los permisos supondría la obligación de salir de España del extranjero dificultando las relaciones con su hijo. Parece que el Tribunal ha pretendido eludir esta compleja cuestión. En segundo lugar, el Tribunal considera que el historial delictivo del extranjero encaja con el art. 26.1.c) LOE sobre "orden público", lo cual permite la denegación del permiso de residencia, aunque a falta de pruebas afirma que no se trata únicamente de sospechas, sino de verdaderos indicios que deben ser valorados conjuntamente por la Administración que en esta materia se reserva un cierto margen de actuación (STS de 20 de junio de 1988). No se puede más que disentir con este segundo planteamiento, más aún si se tiene en cuenta la recentísima STS de 29 de mayo de 1998 (Ar. 5458) dictada por la Sección 7ª Sala 3ª y ponente Fernando Martín González, que afirmaba que la denegación del permiso de residencia y trabajo por incurrir en causa de expulsión en base a pretendidos antecedentes y actividades del extranjero tiene como consecuencia ineludible la expulsión del extranjero, de forma que consideraba de aplicación el art. 24.2 CE sobre presunción de inocencia, pues éste *"no puede limitarse al estricto ámbito sancionador sino que debe extenderse a supuestos como el presente en que la denegación pudiera basarse en un supuesto de expulsión sin un mínimo de actividad probatoria suficiente (STS de 12 de junio de 1996 y STS de 7 de marzo de 1997)"*.

2- Valoración general de la jurisprudencia elaborada por el Tribunal Supremo durante 1998

El balance de la jurisprudencia del Tribunal Supremo presenta, y ello es un juicio personal, más aspectos positivos que negativos aunque partiendo de una prevención: las decisiones que han ocupado al Tribunal durante 1998 se remontan en general a hechos sucedidos a finales de la década de los ochenta y principios de los noventa, de forma que muchos de sus pronunciamientos han perdido actualidad a la vista de las reformas del RD 155/1996, de las novedades normativas y jurisprudenciales de la Unión Europea, y de las reformas y suspensiones del Derecho Internacional, especialmente de los Convenios bilaterales.

En el primer grupo debe incluirse la extensión del derecho a la presunción de inocencia a aspectos del procedimiento que no son estrictamente sancionadores pero cuyo resultado puede ser sancionador o limitativo de derechos, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, aunque ésta no sea mencionada (STC 13/1982 FJ 4º o STC 35/1985 FJ 2º). También es positiva la consolidación de la exención del visado de residencia por circunstancias excepcionales, con base en el art. 12.4 LOE pero contenido jurisprudencial, si bien se hecha de menos una mayor severidad respecto a las reiteradas impugnaciones de la Abogacía del Estado. En el grupo de pronunciamientos positivos, debe incluirse la jurisprudencia sobre motivación de las denegaciones de permisos de trabajo y sobre los Informes del INEM. Del mismo modo, se mantiene la jurisprudencia sobre los efectos de los Convenios de Doble Nacionalidad en la obtención del permiso de trabajo. Por último, es innegable la importancia del reconocimiento de la nacionalidad de origen a un saharauí por su pertenencia, siquiera temporal, al Sahara español.

En la otra cara del inventario, sigue pendiente la consolidación de una serie de causas de revocación de las expulsiones (matrimonio, arraigo...) y mayor

firmeza en su imposición. Como aspectos más restrictivos de esta jurisprudencia puede subrayarse el estrecho ámbito de aplicación del derecho de asociación que se predica únicamente de los extranjeros con residencia legal y no simplemente con la estancia, o la sentencia dictada en recurso de unificación de doctrina sobre el Convenio Hispano-Marroquí que deniega el acceso a pensiones no contributivas omitiendo la aplicación del Reglamento CE 2211/1978.

Finalmente, algunos aspectos de detalle pueden acercar un poco más el enfoque sobre la actuación del Tribunal durante el año 1998. En primer lugar, destaca la persistente invocación por el Tribunal Supremo de que las impugnaciones de la valoración de la prueba por Tribunales inferiores no pueden ser objeto de casación, a pesar de lo cual suele repasar tales valoraciones como argumento de motivación *ad abundantiam* de su resolución. Llama también la atención las distintas interpretaciones que entre las Salas, y especialmente entre las Secciones de la Sala 3ª, existe respecto a la imposición de las costas. Por último, es interesante observar que el procedimiento preferente y sumario no se circunscribe a las medidas de expulsión ni a los derechos con él relacionados (libertad de circulación y legalidad sancionadora) como pudiera parecer a la vista del número de recursos presentados en esta vía contra los decretos de expulsión, sino que los pronunciamientos favorables se obtienen más bien respecto a otros procedimientos y otros derechos (discriminación y presunción de inocencia).

- arraigo: larga duración estancia, arraigo familiar o económico, nexos con Administración (pensión asistencial de la CA en la STS de 13 de marzo de 1998 Ar. 2714).

Reagrupación familiar:

- padres y hermana con exención visado: STS de 4 de febrero de 1998 Ar. 1344
- matrimonio con español: STS de 14 de septiembre de 1998 Ar. 7237
- matrimonio con española e hijo español STS 25 de mayo de 1998 Ar. 5610
-
- incluye la consanguinidad en segundo grado con personas de nacionalidad española adquirida (dominicanas de origen) cuando se convive estrechamente con ellas (STS 19 de mayor de 1998 Ar. 4666)
- extranjero menor de 21 años con madre española con la que convive junto al marido de ella y su hermana que obtuvo exención visado, buena fe (STS de 23 de junio de 1998 Ar. 5278)
- hija nacida en 1974 (joven) extranjeros con PR y PT legales, solvencia \$ justificada y dependencia afectiva y económica, convivencia e Esplugues (STS de 10 de junio de 1998 Ar. 5178)
- reagrupación con hermanos españoles (STS de 5 de junio de 1998 Ar. 5138)
- padres españoles (originaria y recuperada nacionalidad), piso de propiedad, convivencia con la hija (STS de 9 de junio de 1998 Ar. 5175)
- residencia en Canarias desde 1983 junto a madre y hermanos lo que supone arraigo familiar (STS de 29 de enero de 1998 Ar. 674)
- hijo de española y vive a expensas de la madre (STS de 3 de febrero de 1998 Ar. 1342)
- matrimonio con española (STS de 17 de marzo de 1998 Ar. 2717)
- Casada con persona legalmente establecida en España, PT y PR, trabajo legal y buena solvencia económica (STS de 26 de mayo de 1999 Ar. 4974)
-

arraigo:

- residencia en Canarias desde 1983 junto a madre y hermanos lo que supone arraigo familiar (STS de 29 de enero de 1998 Ar. 674)
- los hijos de estos extranjeros fueron dados alta entre 1987 y 1992 de Autónomos en SS, uno de ellos es titular de PT c/p y cumplen IAE, una hija tarjeta de residente comunitario (STS de 14 de abril de 1998 Ar. 3825)
- hallarse mujer e hijos con solicitante, arraigado en España STS 12 de mayo de 1998 Ar. 4958
- arraigo económico: trabajó desde 1982 en Las Palmas, fue declarado en situación de invalidez permanente sin compensación económica por defecto de cotización en 1991, gozando de una pensión asistencia de la CA (STS de 13 de marzo de 1998 Ar. 2714).

SENTENCIAS DEL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS EN MATERIA DE INMIGRACIÓN*

- STEDH núm. 0870/1998, 19-2-1998

La Sra. Dalia, nigeriana, fue condenada a abandonar Francia de forma permanente como consecuencia de un delito de tráfico de drogas. Tras regresar a territorio francés con un visado temporal, recurrió ante el Tribunal de Apelación de Versalles para que levantaran la medida, pero su petición fue inadmitida. Tras acudir a la Comisión Europea de Derechos Humanos, el TEDH examinó si se había vulnerado el derecho al respeto de la vida privada y familiar (artículo 8 del Convenio) para lo cual tuvo en cuenta si la actuación de las autoridades francesas fue conforme a la ley, si perseguía un fin legítimo y si la consecución de dicho fin era necesaria en una sociedad democrática. Tras constatar que se habían respetado escrupulosamente estos tres requisitos, el Tribunal decidió que no había habido vulneración del respeto a la vida privada y familiar. Según el TEDH, tampoco se había producido un trato inhumano o degradante (artículo 3 del Convenio) dado que la renovación de la orden de expulsión no causó a la actora un sufrimiento tan intenso.

- STEDH núm. 0985/1998, 7-9-1998

El Sr. B.B., de nacionalidad congoleña, fue condenado a prisión y a expulsión del territorio francés. Durante el periodo de reclusión le fue diagnosticada la

* Selección y comentario a cargo de Laura Díez Bueso

enfermedad del SIDA y la necesidad de seguir un tratamiento médico sólo administrable en Europa y Norte de América. Cumplida su condena y con el propósito de expulsarlo, las autoridades francesas procedieron a su detención provisional, momento en que el Sr. B.B. acudió a la Comisión Europea alegando que su deportación al Congo constituiría una violación del artículo 3 del Convenio (prohibición de trato inhumano o degradante). Tras admitirse la demanda, el Gobierno francés alegó ante el TEDH que la orden de expulsión ya había sido anulada y que había sido decretada la residencia obligada del demandante, por lo que se consideraba resuelto amistosamente el caso. A la vista de que no existían razones de orden público que recomendaran continuar el procedimiento se acordó la exclusión del caso de la lista.

- STEDH núm. 1013/1998, 9-10-1998

Las autoridades suecas denegaron el asilo político al Sr. Hatami, de nacionalidad iraní, por considerar deficiente la credibilidad de la información ofrecida. Interpuestos los oportunos recursos por parte del demandante de asilo, el Gobierno sueco remitió al TEDH la copia de un acuerdo amistoso donde se permitía al Sr. Hatami presentar una nueva solicitud de residencia ante las autoridades de inmigración, que de concederse garantizaría la residencia del demandante; el Sr. Hatami se comprometía a retirar la reclamación cuando se cumplieran las condiciones anteriores. Recibida la notificación del cumplimiento del acuerdo amistoso, el TEDH lo reconoció y consideró que no habían razones de orden público para no atender la solicitud de retirar el caso de la lista.

INFORME ANUAL DEL SÍNDIC DE GREUGES DE CATALUNYA CORRESPONENT A L'ANY 1998*

El temes abordats pel Síndic en matèria d'immigració i les resolucions emeses al respecte es sintetitzen seguidament.

Conveni de Schengen: els drets que reconeix el Conveni d'aplicació de l'Acord de Schengen als estrangers considerats no admissibles han de ser objecte d'una més ampla informació i difusió per part de les autoritats nacionals competents.

Tractat d'Amsterdam: aquest Tractat obre vies al desenvolupament d'una política europea comuna en matèria d'immigració.

Concessió de visats: l'Administració ha de posar tots els mitjans al seu abast per aconseguir una tramitació àgil i ràpida de tots els processos de sol.licitud de visat, amb la corresponent notificació a l'interessat de la resolució motivada.

Reagrupament familiar: el reagrupament hauria de flexibilitzar-se en aquells casos en què des d'un inici el titular del visat de residència per treball pot acreditar el compliment dels requisits d'allotjament i renda dels familiars.

Tràfic il.legal d'immigrants: cal tipificar aquestes conductes per evitar possibles buits legals. A més, l'Administració hauria d'estudiar l'aplicació de nous mecanismes per regularitzar la situació dels estrangers amb residència habitual a Espanya, la qual cosa no requereix només mesures repressives sino que s'articuli un sistema que propicïi la immigració legal.

* Selecció i comentari a càrrec de Laura Díez Bueso

Centres d'internament: cal dotar aquests centres quan s'hi detectin deficiències a les seves instal·lacions o serveis.

Salut: s'hauria de recollir normativament l'atenció sanitària que s'ha de prestar als immigrants majors d'edat en situació irregular.

Integració: per aconseguir la desitjada integració dels immigrants resulta ineludible la igualació dels seus drets respecte dels nacionals, per la qual cosa les Administracions haurien d'estudiar les propostes que, des de diferents fòrums, es formulen amb aquesta finalitat.

Dotacions pressupostàries: l'Administració ha de dotar a les representacions diplomàtiques, les oficines consulars i les sots-delegacions del Govern per fer possible una resposta adequada, i dins el termini previst normativament, a les demandes del estrangers que s'hi canalitzen.

TREBALLS PARLAMENTARIS*

El present apartat recull alguns indicatius de l'activitat del parlament de Catalunya i de les Corts Generals en matèria d'immigració durant 1998.

Pel que fa al Parlament de Catalunya es ressenyen per una banda les referències del Diari de Sessions del Ple i per l'altra les referències del Butlletí Oficial del Parlament, a partir de les quals es pot recuperar qualsevol activitat de Ple o Comissió.

Quant a les Corts Generals s'ha optat per examinar fonamentalment els diaris de Sessions, de Ple i Comissions tant del Congrés i el Senat com de les Comissions Mixtes, completat amb la referència dels projectes i proposicions de llei presentats durant 1998 amb independència de que agin estat o no objecte de debat.

1.- Parlament de Catalunya

A) *Diari de Sessions del Ple (ns. 67 - 107)*

Interpel·lació al Consell Executiu sobre la política d'immigració, presentada pel grup Socialista (DSPC, Ple, n. 77, de 29 d'abril de 1998)

Interpel·lació al Consell Executiu sobre la política d'integració de treballadors estrangers, presentada pel Grup Socialista (DSPC, Ple, n. 77, de 29 d'abril de 1998)

Moció subsegüent a la interpel·lació al Consell Executiu sobre la política d'integració de treballadors estrangers, (DSPC, Ple, n. 80, de 14 de maig de 1998)

Moció subsegüent a la interpel·lació al consell Executiu sobre la política d'immigració (DSPC, Ple, n. 80, de 14 de maig de 1998)

* Selecció a càrrec d'Eduard Roig

Pregunta al Consell Executiu a respondre oralment en el Ple sobre la política d'integració escolar i social del departament d'Ensenyament (DSPC, Ple, n. 81, de 27 de maig de 1998)

Informe del Síndic de Greuges al Parlament de Catalunya corresponent a l'any 1997 (DSPC, Ple, n. 81 de 27 de maig de 1998)

Interpel.lació al consell Executiu sobre els menors desemparats a Catalunya, presentada pel Grup Popular (DSPC, Ple, n. 92 de 14 d'octubre de 1998)

Interpel.lació al Consell Executiu sobre les mesures per garantir els drets dels estrangers aextracomunitaris a Catalunya, presentada pel Grup d'Iniciativa per Catalunya - Els Verds (DSPC, ple, n. 92 de 14 d'octubre de 1998)

Interpel.lació al Consell Executiu sobre els menors immigrants desemparats , presentada pel Grup de Convergència i Unió (DSPC, Ple, n. 92 de 14 d'octubre de 1998)

Interpel.lació al consell Executiu sobre els grups de menors en situació residencial d'il.legalitat i jurídicament desemparats, presentada pel Grup Socialista (DSPC, Ple, n. 92 de 14 d'octubre de 1998)

Pregunta al President de la Generalitat a respondre oralment en el Ple sobre la política d'immigració (DSPC, Ple, n. 93 de 15 d'octubre de 1998)

Mocions subsegüents a les interpel.lacions als Consell Executiu sobre les mesures per garantir els drets dels estranegrs extracomunitaris a catalunya, sobre la política d'adopcions a catalunya, sobre els grups de menors en situació residencial d'il.legalitat i jurídicament desemparats, sobre els menors immigrants desemparats i sobre els menors desemparats a Catalunya (DSPC, Ple, n. 95 de 29 d'octubre de 1998)

Interpel.lació al Consell Executiu sobre la política contra l'exclusió social, presentada pel Grup Socialista (DSPC, Ple, n. 97 de 12 de novembre de 1998)

Moció subsegüent a la interpel.lació al Consell Executiu sobre la política contra l'exclusió social (DSPC, ple, n. 103, de 15 de desembre de 1998)

B) Butlletí Oficial delParlament de Catalunya (ns. 247 - 361)

Sol.licitud de compareixença de la Consellera de Justícia davant la Comissió de Justícia, Dret i Seguretat Ciutadana perquè informi de la situació dels infants desemparats tutelats per la Generalitat (Tram. 357/00323/05). BOPC, n. 249 de 2 de febrer de 1998. Retirada al BOPC n. 264 de 16 de març de 1998

- Resposta del Govern a la pregunta sobre els recursos de què disposa el Departament d'Ensenyament per a resoldre la situació dels fills de famílies estrangeres que s'incorporen als instituts d'estudis secundaris (Tram. 314-06732/05). BOPC, n. 250 de 3 de febrer de 1998**
- Pregunta al Consell Executiu a respondre per escrit sobre si existeixen materials didàctics per al coneixement del català i del castellà per a nois i noies provinents d'altres països que s'incorporen al nostre sistema educatiu (Tram. 314-08146/05). BOPC, n. 255 de 19 de febrer de 1998**
- Interpel·lació al Consell Executiu sobre la política d'integració escolar dels estrangers i les minories ètniques (Tram. 300-00338/05). BOPC, n. 261 de 9 de març de 1998**
- Informe del Síndic de Greuges al Parlament de Catalunya, corresponent a l'any 1997 (Tram. 360-000003/05). BOPC, n. 266 de 20 de març de 1998.**
- Resposta del Govern a la pregunta sobre el mapa de la immigració al Baix Llobregat (Tram. 314-07318/05). BOPC, n. 272 d'1 d'abril de 1998**
- Pregunta al consell Executiu a respondre per escrit sobre els motius pels quals el Departament de Benestar Social no ha vehiculat la Proposició de llei d'integració dels immigrants a través de tots els grups polítics catalans amb representació parlamentària a les Corts Generals i/o del Parlament de Catalunya (Tram. 314-08580/05). BOPC, n. 272 d'1 d'abril de 1998. Resposta al BOPC, n. 282 de 30 d'abril de 1998.**
- Pregunta al Consell Executiu a respondre per escrit sobre la presència d'infants i joves d'origen magribí sense documentació ni referència familiar proopera a la ciutat de Barcelona i als municipis del seu voltant (Tram. 314-08629/05) BOPC, n. 278 de 21 d'abril de 1998**
- Pregunta al Consell Executiu a respondre per escrit sobre el nombre d'estrangers extracomunitaris integrats en el sistema educatiu català (Tram. 314-08746/05). BOPC, n. 278 de 21 d'abril de 1998**
- Resposta del Govern a la pregunta sobre si existeix un projecte elaborat conjuntament pels Departaments de Benestar Social i d'Ensenyament, per afavorir la integració cultural a Catalunya (Tram. 314-07119/05). BOPC n. 279 de 23 d'abril de 1998.**
- Pregunta al Consell Executiu a respondre per escrit sobre els motius pels quals els treballs del departament de Benestar Social relatius a la Proposició de llei d'integració dels immigrants només s'han facilitat al grup parlamentari de CiU al Congrés dels Diputats (tram. 314-08774/05). BOPC, n. 279 de 23 d'abril de 1998**

Interpel·lació al Consell Executiu sobre els treballadors estrangers extracomunitaris (Tram. 300-00373/05). BOPC, n. 283, de 4 de maig de 1998

Pregunta al president de la Generalitat a respondre oralment en el Ple sobre la integració social i escolar dels immigrants (Tram. 317-00464/05). BOPC, n. 284 de 6 de maig de 1998

Compareixença de la directora del Centre d'Estudis Demogràfics de la UAB davant la Comissió d'Estudi sobre el Finançament del Sistema Català de Serveis Socials perquè informi de l'evolució de la societat catalana (envelliment, immigració i migracions internes) (Tram. 357-00366/05) BOPC, n. 285 d'11 de maig de 1998. Substanciada al BOPC, n. 296, de 8 de juny de 1998)

Pregunta al Consell Executiu a respondre per escrit sobre la integració lingüística dels alumnes immigrants de les escoles públiques de les comarques gironines (Tram. 314-09212/05). BOPC, n. 286 de 12 de maig de 1998

Pregunta al Consell Executiu a respondre per escrit sobre el programa per integrar culturalment la població immigrant adulta que viu i treballa a Catalunya (Tram. 314-09263/05). BOPC, n. 287 de 14 de maig de 1998

Pregunta al Consell Executiu a respondre oralment en el Ple sobre l'apolítica d'integració escolar i social del Departament d'Ensenyament. BOPC, n. 297 de 9 de juny de 1998

Resposta del Govern a la pregunta sobre les accions fetes per la Direcció General d'Atenció a la Infància respecte al casament d'un menor d'origen magribí resident a Caldes d'Estrac (Maresme) (Tram. 314-09260/05) BOPC, n. 301, de 16 de juny de 1998

Pregunta al Consell Executiu a respondre per escrit sobre les mesures a prendre per impulsar la plena integració del col·lectiu d'immigrants del Baix Llobregat (Tram. 314-09718/05) BOPC, n. 301 de 16 de juny de 1998

Pregunta al Consell Executiu a respondre per escrit sobre el nombre d'interns estranegrs que compleixen pena privativa de llibertat a les presons catalanes (Tram. 314-09729/05) BOPC, n. 301 de 16 de juny de 1998

Pregunta al Consell Executiu a respondre per escrit sobre les mesures previstes per millorar l'atenció als immigrants estrangers a Osona (Tram. 314-09966/05), BOPC n. 308 de 30 de juny de 1998. Resposta al BOPC n. 341, de 12 de novembre de 1998

Pregunta al Consell Executiu a respondre per escrit sobre el nombre de treballadors socials i personalmèdic que treballa amb els immigrants d'Osona (Tram. 314-09967/05), BOPC n. 308 de 30 de juny de 1998. Resposta al BOPC n. 341, de 12 de novembre de 1998

Pregunta al Consell Executiu a respondre per escrit sobre el nombre i la distribució d'alumnes d'ensenyament secundari obligatori d'origen extracomunitari i/o d'especial atenció educativa a la ciutat de Manresa (Bages) (Tram. 314-10016/05), BOPC n. 308 de 30 de juny de 1998.

Pregunta al Consell Executiu a respondre per escrit sobre el compliment de la Moció 105/V del Ple sobre la política d'immigració (Tram. 314-10216/05), BOPC n. 311 d'11 de juliol de 1998.

Pregunta al Consell Executiu, a respondre oralment en Comissió sobre la formació que reben els futurs membres de la Policia de la Generalitat - Mossos d'Esquadra en relació amb la immigració i el respecte als drets humans (Tram. 311-00983/05) BOPC n. 324 de 30 de setembre de 1998. Resposta al BOPC n. 356 de 21 de desembre de 1998

Pregunta al Consell Executiu, a respondre oralment en Comissió sobre el grau de coordinació entre els Mossos d'Esquadra, la Policia Nacional, la Guàrdia Civil i les policies locals en relació amb els assumptes d'estrangeria (Tram. 311-00989/05) BOPC n. 324 de 30 de setembre de 1998. Resposta al BOPC n. 356 de 21 de desembre de 1998

Pregunta al Consell Executiu, a respondre oralment en Comissió sobre la coordinació a la demarcació de Girona entre els Mossos d'Esquadra, les delegacions implicades i els ens locals en relació amb els afers d'estrangeria (Tram. 311-00991/05) BOPC n. 324 de 30 de setembre de 1998. Resposta al BOPC n. 356 de 21 de desembre de 1998

Pregunta al Consell Executiu, a respondre oralment en Comissió sobre la relació establerta amb els sindicats dels Mossos d'Esquadra per evitar fets com els esdevinguts a la comissaria de Roses (Alt Empordà) (Tram. 311-00992/05) BOPC n. 324 de 30 de setembre de 1998. Resposta al BOPC n. 356 de 21 de desembre de 1998

Pregunta al Consell Executiu, a respondre oralment en Comissió sobre la preparació que reben els Mossos d'Esquadra en relació amb el respecte als drets humans (Tram. 311-01010/05) BOPC n. 324 de 30 de setembre de 1998. Resposta al BOPC n. 356 de 21 de desembre de 1998

Pregunta al Consell Executiu, a respondre oralment en Comissió sobre l'increment de la preparació dels futurs Mossos d'Esquadra en relació amb el respecte als drets humans (Tram. 311-1011/05) BOPC n. 324 de 30 de setembre de 1998. Resposta al BOPC n. 356 de 21 de desembre de 1998

Preguntes al Consell Executiu, a respondre oralment en Comissió sobre el nombre d'expedients incoats a Mossos d'Esquadra durant el període 1997-1998 en relació amb el respecte als drets humans (Tram. 311-01013/05) BOPC n. 324 de 30 de setembre de 1998. Resposta al BOPC n. 356 de 21 de desembre de 1998

Pregunta al Consell Executiu a respondre per escrit sobre les mesures a prendre per corregir la situació de desmaparament dels infants immigrants que pateixen abusos (Tram. 314-11005/05), BOPC n. 326 de 6 d'octubre de 1998. Resposta al BOPC n. 56, de 21 de desembre de 1998

Pregunta al Consell Executiu a respondre per escrit sobre quin coneixement tenia de la situació en què vivien un grup d'infants a Barcelona (Tram. 314-11007/05), BOPC n. 326, de 6 d'octubre. Resposta al BOPC n. 356, de 21 de desembre de 1998

Pregunta al Consell Executiu a respondre per escrit sobre el pressupost destinat a resoldre la situació de maltractaments que pateixen els infants immigrants a Barcelona (Tram. 314-11008/05), BOPC n. 326, de 6 d'octubre. Resposta al BOPC n. 356, de 21 de desembre de 1998

Pregunta al Consell Executiu a respondre per escrit sobre les mesures legislatives a adoptar respecte de la situació que pateixen els infants immigrants desemparats de la tutela dels pares (Tram. 314-11009/05), BOPC n. 326, de 6 d'octubre. Resposta al BOPC n. 356, de 21 de desembre de 1998

Pregunta al Consell Executiu a respondre per escrit sobre les reunions tingudes amb l'Ajuntament de Barcelona respecte als problemes derivats de l'existència de xarxes d'explotació infantil (Tram. 314-11010/05) BOPC, n. 326 de 6 d'octubre de 1998

Interpel.lació al Consell Executiu, a tramitar pel procediment d'urgència, sobre els grups de menors en situació residencial d'il.legalitat i jurídicament desemparats (Tram. 300-00435/05), BOPC, n. 327, de 13 d'octubre de 1998. Resposta al DSPC, Ple, n. 92 de 14 d'octubre

Interpel.lació al Consell Executiu, a tramitar pel procediment d'urgència, sobre menors desemparats a Catalunya (Tram. 301-00083/05), BOPC, n. 327, de 13 d'octubre de 1998. Resposta al DSPC, Ple, n. 92 de 14 d'octubre

Interpel.lació al Consell Executiu, a tramitar pel procediment d'urgència, sobre els grups de menors en situació residencial d'il.legalitat i jurídicament desemparats (Tram. 301-00084/05), BOPC, n. 327, de 13 d'octubre de 1998. Resposta al DSPC, Ple, n. 92 de 14 d'octubre

Interpel.lació al Consell Executiu, a tramitar pel procediment d'urgència, sobre les mesures per garantir els drets dels estrangers extracomunitaris a Catalunya (Tram. 301-00085/05), BOPC, n. 327, de 13 d'octubre de 1998. Resposta al DSPC, Ple, n. 92 de 14 d'octubre

Interpel.lació al Consell Executiu, a tramitar pel procediment d'urgència, sobre menors immigrants desemparats a Catalunya (Tram. 301-00083/05), BOPC, n. 327, de 13 d'octubre de 1998. Resposta al DSPC, Ple, n. 92 de 14 d'octubre

Proposició no de llei sobre la modificació de la LO 7/1985 sobre drets i llibertats dels estrangers (Tram. 250-01787/05), BOPC, n. 329 de 19 de juny de 1998

Pregunta al President de la Generalitat a respondre oralment en el Ple sobre la política d'immigració (Tram. 317-00551/05)

Moció subsegüent a la interpel·lació al Consell Executiu, a tramitar pel procediment d'urgència, sobre les mesures per garantir els drets dels estrangers extracomunitaris a Catalunya (Tram. 302-00208/05) BOPC n. 332 de 26 d'octubre de 1998

Moció subsegüent a la interpel·lació al Consell Executiu, sobre els grups de menors en situació residencial d'il·legalitat i jurídicament desemparats (Tram. 302-00213/05) BOPC n. 332 de 26 d'octubre de 1998

Moció subsegüent a la interpel·lació al Consell Executiu, sobre els menors immigrants desemparats (Tram. 302-00214/05) BOPC n. 332 de 26 d'octubre de 1998

Moció subsegüent a la interpel·lació al Consell Executiu, sobre els menors desemparats a Catalunya (Tram. 302-00215/05) BOPC n. 332 de 26 d'octubre de 1998

Pregunta al Consell Executiu a respondre per escrit sobre els fills dels immigrants que volen jugar a futbol (Tram. 314-11280/05), BOPC n. 337 de 13 de novembre. Resposta al BOPC n. 348 d'1 de desembre

Moció 127/V del Parlament de Catalunya, sobre la protecció dels menors i els joves immigrants en situació d'alt risc social (Tram. 302-00213/05), BOPC, n. 339 de 10 de novembre.

Pregunta al Consell Executiu a respondre per escrit sobre els tallers d'adaptació a l'escola per a fills d'immigrants (Tram. 314-11347/05), BOPC, n. 341 de 12 de novembre de 1998

Designació de la Comissió competent per al control del compliment de la Moció 127/V del Parlament de Catalunya, sobre la protecció dels menors i els joves immigrants en situació d'alt risc social BOPC, n. 347 de 30 de novembre.

Informe relatiu al compliment de la Resolució 576/V del parlament de Catalunya sobre les normes a prendre per evitar la discriminació en l'atorgament de beques i a juts a l'estudi, BOPC, n. 355, de 18 de desembre de 1998

2.- Corts Generals

A) Projectes de Llei (BOCG, CD, Sèrie A, ns. 101 - 155)

- de modificaci3n de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de r3gimen Jur3dico de las Administraciones P3blicas y del procedimiento Administrativo Com3n (n. 109-1)
- de Ley Org3nica por la que se autoriza la ratificaci3n por Espa1a del tratado de Amsterdam por el que se modifican el Tratado de la uni3n Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, firmado en Amsterdam el d3a 2 de octubre de 1997 (n. 117-1)

B) Proposicions de Llei (BOCG, CD, Sèrie B, ns. 140-263)

- reguladora de las obligaciones de las empresas de transporte en relaci3n con el r3gimen de viajeros no pertenecientes a pa3ses de la UE, presentada por el grupo Parlamentario Popular en el Congreso (n. 161-1)
- Org3nica de Reforma de la Llei Org3nica 7/1985, d'1 de juliol, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya, presentada pel Grup parlamentari Federal d'Izquierda Unida, (n. 175-1)
- Org3nica de reconocimiento de los derechos de sufragio activo y pasivo a determinados ciudadanos extranjeros, presentada por el grupo Parlamentario Federal de Izquierda Unida (n. 176-1)
- Org3nica de mesures per afavorir una major protecci3n i integraci3n dels immigrants, presentada pel Grup Parlamentari catal3 (Converg3ncia i Uni3), (n. 179-1)
- relativa a la calidad e igualdad en la educaci3n y su financiaci3n, presentada por el Grupo Socialista del Congreso (n. 186-1)
- Org3nica de Reforma de la Llei Org3nica 7/1985, d'1 de juliol, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya, presentada pel Grup Mixt (189-1)
- Org3nica del derecho de petici3n, presentada por el grupo Mixto (n. 193-1)
- por la que se regula el alcance del c3mputo rec3proco de cotizaciones en los diferentes r3gimenes que integran el sistema de la Seguridad Social y sobre el alcance en Espa1a de las cotizaciones efectuadas antes de 1.1.1967 en determinados pa3ses (n. 198-1)

- de modificación del artículo 20.1 del Código Civil, presentada por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso (n. 221-1)
- de modificación del Código Civil en materia de adquisición y recuperación de la nacionalidad, presentada por el Grupo Parlamentario Federal de Izquierda Unida (n. 261-1)

C) Referències del Diari de Sessions del Ple del Congrés (ns. 131-206)

Dictamen de la Comisión de Asuntos Exteriores sobre el Tratado sobre traslado de personas condenadas entre el Reino de España y la república de Costa Rica, hecho en Madrid el 23 de octubre de 1997 (BOCG, CD, Serie A, n. 147) (DSCD, Pleno, n. 139 de 25 de febrero de 1998)

Dictamen de la Comisión de Asuntos Exteriores sobre el Protocolo del Acuerdo de Colaboración y Cooperación por el que se establece una colaboración entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por un aparte, y la Federación de Rusia, por otra, hecho en Bruselas el 21 de mayo de 1997 (publicado en el BOCG, CD, Serie A, n. 150), DSCD, Pleno, n. 139 de 25 de febrero de 1998

Dictamen de la Comisión de Asuntos Exteriores sobre el del Protocolo del Acuerdo de Colaboración y Cooperación por el que se establece una colaboración entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por un aparte, y la República de Moldova, por otra, hecho en Bruselas el 15 de mayo de 1997 (publicado en el BOCG, CD, Serie A, n. 151), DSCD, Pleno, n. 139 de 25 de febrero de 1998

Dictamen de la Comisión de Asuntos Exteriores sobre el Protocolo del Acuerdo de Colaboración y Cooperación por el que se establece una colaboración entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y Ucrania, por otra, hecho en Bruselas el 14 de abril de 1997 (publicado en el BOCG, CD, Serie A, n. 152), DSCD, Pleno, n. 139 de 25 de febrero de 1998

Dictamen de Comisión sobre el Proyecto de Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (publicado en el BOCG, CD, Serie A, n. 70-1), DSCD, Pleno, n. 145, de 26 de marzo de 1998

Dictamen de la Comisión de Asuntos Exteriores sobre el Convenio de Seguridad Social entre el Reino de España y la República Oriental de Uruguay, hecho en Montevideo el 1 de diciembre de 1997 (BOCG CD, Serie A, n. 170) DSCD, pleno, n. 148, de 2 de abril de 1998

Toma en consideración de la proposición de Ley del Grupo Parlamentario federal de Izquierda Unida de modificación del artículo 2.a) de la Ley 1/1996, de 10

de enero, de asistencia jurídica gratuita (BOCG, CD, Serie B, n. 107-1), DSCD, Pleno, n. 154 de 28 de abril de 1998

Pregunta del Diputado don Francisco Frutos Gras, del Grupo Parlamentario federal de Izquierda Unida, que formula al Excmo. Sr. presidente del Gobierno: ¿Qué piensa hacer el Gobierno con el 1.500.000 personas que en España están excluidas y sin ningún tipo de protección social?; DSCD, Pleno, n. 155 de 29 de abril de 1998

Proposición no de Ley del Grupo Socialista en el Congreso, sobre funcionamiento de los centros de internamiento de extranjeros en España, de conformidad a las garantías derivadas de nuestro sistema constitucional (BOCG, CD, Serie D, n. 282 de 19 de mayo de 1998) DSCD, Pleno, n. 166, de 9 de junio de 1998

Dictamen de la Comisión de Asuntos Exteriores sobre el Protocolo Adicional entre el reino de España y la República de Nicaragua, modificando el Convenio de doble Nacionalidad de 25 de julio de 1961, hecho en Managua el 12 de noviembre de 1997 (BOCG, CG, Serie A, n. 183), DSCD, Pleno, n. 168 de 11 de junio de 1998

Dictamen de la Comisión de Asuntos Exteriores sobre el Protocolo Adicional entre el Reino de España y la República de Costa Rica, modificando el Convenio de doble Nacionalidad de 8 de junio de 1964, hecho en Madrid el 23 de octubre de 1997 (BOCG, CG, Serie A, n. 190), DSCD, Pleno, n. 168 de 11 de junio de 1998

Dictamen de la Comisión de Asuntos Exteriores sobre el Convenio relativo al traslado de personas condenadas para el cumplimiento de penas privativas de libertad entre el reino de España y la Federación Rusa, hecho en Moscú, el 16 de enero de 1998 (BOCG, CG, Serie A, n. 193) DSCD, Pleno, n. 168 de 11 de junio de 1998

Toma en consideración, en el DSCD, Pleno, n. 169 de 16 de junio de 1998, de:

- la Proposición de Ley orgánica de reforma de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, presentada por el Grupo Parlamentario Federal de Izquierda Unida (BOCG, CD, Serie B, n. 175-1)
- la Proposición de Ley orgánica de medidas para favorecer una mayor integración y protección de los inmigrantes, presentada por el Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió) (BOCG, CD, Serie B, n. 179-1)
- la Proposición de Ley orgánica de reforma de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, presentada por el grupo Parlamentario Mixto (BOCG, CD, Serie B, n. 189-1),

Pregunta del Diputado don Willy Enrique Meyer pleite, del grupo Parlamentario federal de izquierda Unida, que formula al Excmo. Sr. Ministro del Interior: ¿Piensa el Gobierno seguir autorizando repatriaciones de inmigrantes argelinos?; DSCD, Pleno, n. 170, de 17 de junio de 1998

Informe anual del defensor del Pueblo correspondiente a la gestión realizada durante el año 1997 (BOCG, CD, Serie A, n. 213), DSCD, Pleno, n. 171 de 18 de junio de 1998

Debate de totalidad sobre el Proyecto de Ley Orgánica por la que se autoriza la ratificación por España del tratado de Amsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, firmado en Amsterdam el día 2 de octubre de 1997 (BOCG, CD, Serie A, n. 117-1) DSCD, Pleno, n. 171 de 18 de junio de 1998

Acuerdo de la Comisión de Política Social y Empleo por el que se aprueba el Informe de la Subcomisión para estudiar la situación de los españoles que viven fuera, así como la de los inmigrantes y refugiados que han llegado a nuestro país; conocer a fondo sus necesidades y reivindicaciones prioritarias; proponer las medidas -legales y sociales- que sea conveniente adoptar para conseguir solucionar los problemas existentes. DSCD, Pleno, n. 172, de 23 de junio de 1998

Enmiendas del Senado al Proyecto de Ley reguladora de la jurisdicción Contencioso-administrativa (BOCG, CD, Serie A n. 70-1) DSCD, Pleno, n. 174 de 25 de junio de 1998

Pregunta del diputado don Carles Campuzano i Canades del Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió), que formula al Gobierno: ¿Qué medidas piensa adoptar el Gobierno para comprometer al Gobierno de Marruecos en un control realmente eficaz de la inmigración irregular?; DSCD, pleno, n. 177 de 16 de septiembre de 1998

Pregunta de la diputada doña Matilde Fernández Sanz, del grupo Socialista del congreso, que formula al gobierno. ¿Cómo está resolviendo el Gobierno el problema de los trabajadores ecuatorianos en Totana, con trabajo pero con una situación no regularizada?; DSCD, Pleno, n. 177 de 16 de septiembre de 1998

Dictamen de la Comisión de Asuntos Exteriores sobre el Acuerdo euromediterráneo por el que se crea una Asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y el Reino Hachemita de Jordania, por otra, hecho en Bruselas el 24 de noviembre de 1997 (BOCG, CG, Serie A, n. 210) DSCD, Pleno, n. 178 de 17 de septiembre de 1998

Dictamen de la Comisión de asuntos Exteriores sobre el Protocolo Adicional al Convenio entre el reino de España y el reino de Marruecos, modificando el

Convenio General de Seguridad Social entre el reino de España y el reino de Marruecos, de 8 de noviembre de 1979, hecho en rabat el 27 de enero de 1998 (BOCG, CG, Serie A, n. 218) DSCD, Pleno, n. 178 de 17 de septiembre de 1998

Dictamen de la comisión de asuntos Exteriores sobre el Acuerdo de asociación económica, concertación política y cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, por una parte, y los Estados Unidos Mexicanos, por otra, hecho en Bruselas el 8 de diciembre de 1997 (BOCG, CG, Serie A, n. 211), DSCD, Pleno, n. 178 de 17 de septiembre de 1998

Dictamen de Comisión sobre el Proyecto de Ley Orgánica por la que se autoriza la ratificación por España del tratado de Amsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, firmado en Amsterdam el día 2 de octubre de 1997 (BOCG, CD, Serie A, n. 117-1) DSCD, pleno, n. 184 de 1 de octubre de 1998

Dictamen de Comisión sobre el Proyecto de Ley de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento Administrativo Común (BOCG, CD, Serie A, n. 123-1) DSCD, Pleno, n. 187 de 8 de octubre de 1998

Debate de totalidad, en el DSCD, pleno, n. 202, de 10 de diciembre de 1998, sobre:

- la Proposición de Ley orgánica de reforma de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, presentada por el Grupo Parlamentario Federal de Izquierda Unida (BOCG, CD, Serie B, n. 175-1)
- la Proposición de Ley orgánica de medidas para favorecer una mayor integración y protección de los inmigrantes, presentada por el Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió) (BOCG, CD, Serie B, n. 179-1)
- la Proposición de Ley orgánica de reforma de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, presentada por el grupo Parlamentario Mixto (BOCG, CD, Serie B, n. 189-1),

D) Referències del Diari de Sessions de les Comissions del Congrés (n. 366-450)

Debate y aprobación del informe elaborado por la Subcomisión para estudiar la situación de los españoles que viven fuera, así como la de los inmigrantes y refugiados que han llegado a nuestro país; conocer a fondo sus

necesidades y reivindicaciones prioritarias; proponer las medidas -legales y sociales- que sea conveniente adoptar para conseguir solucionar los problemas existentes. DSCD, Comisiones, n. 438, de 28 de abril de 1998

Proposición no de ley por la que se insta al Gobierno a desarrollar una campaña informativa dirigida a los ciudadanos extranjeros residentes en España sobre la nueva legislación que favorece su sufragio activo y pasivo, presentada por el Grupo Parlamentario Federal de IU, DSCD, Comisiones, n. 469 de 27 de mayo de 1998

Pregunta del señor Alcaraz ramos, del Grupo Mixto, sobre acuerdos para permitir el sufragio activo y pasivo en elecciones locales de ciudadanos extranjeros extracomunitarios, así como de los españoles en otros Estados. DSCD, comisiones, n. 469 de 27 de mayo de 1998

Comparecencia del Secretario de Estado de Seguridad para informar sobre el último accidente producido el día 6 de marzo de 1998 al zozobrar una patera en las aguas del Estrecho de Gibraltar con personas indocumentadas que causó al menos doce muertes. DSCD, Comisiones, n. 509 de 16 de septiembre de 1998

Proposición no de ley sobre medidas para el reconocimiento de todos los derechos del alumnado inmigrante. DSCD, Comisiones, n. 511, de 22 de septiembre de 1998

E) Referències del Diari de Sessions del ple del Senat (ns. 73-116)

Pregunta de don Cándido Armas Rodríguez, del grupo Parlamentario Mixto, sobre las medidas que piensa aplicar el Ministerio del Interior para evitar la masiva llegada de pateras procedentes del continente africano a las costas de Lanzarote y Fuerteventura (Las Palmas) (publicada en el BOCG, Senado, Serie I, n. 404, de 9 de marzo de 1998) (N. expediente 680/000442) DSS, Pleno, n. 78 de 11 de marzo de 1998

Pregunta de don José Carracao Gutiérrez, del Grupo Parlamentario Socialista, sobre las previsiones del Gobierno respecto al depósito de vehículos sito en el campamento de inmigrantes de La Granja de la ciudad de Melilla (publicada en el BOCG, Senado, Serie I, n. 404, de 9 de marzo de 1998) (N. expdte. 680/000446) DSS, Pleno, n. 78, de 11 de marzo de 1998

Conocimiento por el Pleno del Protocolo del Acuerdo de Colaboración y Cooperación por el que se establece una colaboración entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por un aparte, y la Federación de Rusia, por otra, hecho en Bruselas el 21 de mayo de 1997

(publicado en el BOCG, Senado, Serie IV, n. 149 de 6 de marzo de 1998)
(N. expdte. 610/000149) (DSS, Pleno, n. 79, de 24 de marzo de 1998)

Conocimiento por el Pleno del Protocolo del Acuerdo de Colaboración y Cooperación por el que se establece una colaboración entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por un aparte, y la república de Moldova, por otra, hecho en Bruselas el 15 de mayo de 1997 (publicado en el BOCG, Senado, Serie IV, n. 150 de 6 de marzo de 1998) (N. expdte. 610/000150) (DSS, Pleno, n. 79, de 24 de marzo de 1998)

Conocimiento por el Pleno del Protocolo del Acuerdo de Colaboración y Cooperación por el que se establece una colaboración entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y Ucrania, por otra, hecho en Bruselas el 14 de abril de 1997 (publicado en el BOCG, Senado, Serie IV, n. 151 de 6 de marzo de 1998) (N. expdte. 610/000151) (DSS, Pleno, n. 79, de 24 de marzo de 1998)

Moción del Grupo Parlamentario Mixto por la que se insta al Gobierno para que garantice un uso restrictivo del procedimiento de inadmisión a trámite de las solicitudes de asilo de los refugiados que llegan al Estado español y para que el procedimiento de concesión de asilo venga determinado por un análisis estricto de la situación de respeto a los derechos humanos (publicada en el BOCG, Senado, Serie I, n. 423 de 30 de marzo de 1998), DSS, Pleno, n. 81 de 31 de marzo de 1998

Conocimiento por el Pleno del Tratado sobre traslado de personas condenadas entre el reino de España y la República de Costa Rica, hecho en Madrid 31 23 de octubre de 1997 (publicado en el BOCG, Senado, Serie IV, n. 148, de 4 de marzo de 1998) (N. expdte. 610/000148), DSS, Pleno, n. 83 de 21 de abril de 1998.

Conocimiento por el Pleno del Convenio de Seguridad Social entre el Reino de España y la República Oriental de Uruguay, hecho en Montevideo el 1 de diciembre de 1997 (publicado en el BOCG, Senado, Serie IV, n. 158, de 13 de abril de 1998) (N. expdte. 610/000159), DSS, Pleno, n. 89 de 9 de junio de 1998

Informe del Defensor del pueblo correspondiente a la gestión realizada durante el año 1997 (publicado en el BOCG, Sección Cortes generales, n. 213, de 29 de mayo de 1998) (N. expdte. 780/000003), DSS, Pleno, n. 93, de 23 de junio de 1998

Pregunta de don Josep Varela i Serra, del Grupo Parlamentario Catalán en el Senado de Convergència i Unió, sobre la fecha prevista por el Gobierno para publicar la modificación del Real decreto 2298/1983, de 28 de julio, a fin de que un colectivo importante de inmigrantes pueda acogerse al sistema de becas y ayudas al estudio establecido en el mismo (Publicada

Griseida Ramon

De: Núria Tomàs

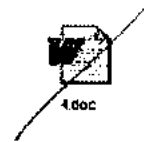
Enviado el: lunes 22 de noviembre de 1999 16:37

Para: Griseida Ramon

Asunto: Informe Aja juny /

Tenvio dos missatges: un és el primer disquet, l'informe del juny (set documents). L'altre és l'informe de l'octubre (sis documents). Comprova si es el mateix treball o és complementari i imprimeix-lo tu mateixa.

Núria



FUS, Grup de Fundacions
Fundació Jaume Bofill
Provença 324, 13 - 08037 Barcelona
Tel. 93-458.87.00 - Fax 93-458.87.08
E-mail: fbofill@fus.org - Internet: <http://www.fus.org/fbofill>

Ajust és el
apèndix
(conté la informació
d'Aja - octubre més
altres coses)

Griselda Ramon

De: Núria Tomàs

Enviado el: lunes 22 de noviembre de 1999 16:38

Para: Griselda Ramon

Asunto: Aja-octubre



1.doc



2.doc



3.doc



4.doc



5.doc



6.doc

FUS, Grup de Fundacions
Fundació Jaume Bofill
Provença 324, 13 - 08037 Barcelona
Tel. 93-458.87.00 - Fax 93-458.87.08
E-mail: fbofill@fus.org - Internet: <http://www.fus.org/fbofill>
