FUNDACIÓ JAUME BOFILL

ANUARI DE LA IMMIGRACIÓ A CATALUNYA

2001

Editorial Mediterrània

ANUARI DE LA IMMIGRACIÓ A CATALUNYA, 2001

ANUARI DE LA IMMIGRACIÓ A CATALUNYA, 2001

FUNDACIÓ JAUME BOFILL

Elaborat pel GESDI
(Grup d'Estudis sobre els Drets dels Immigrants,
Institut de Dret Públic de la UB)
i la Fundació CIREM (Centre d'Iniciatives i Recerques Europees
de la Mediterrània)

Direcció d'Eliseo Aja i Oriol Homs

Editorial Mediterrània

Elaborat pel GESDI (Grup d'Estudis sobre els Drets dels Immigrants, Institut de Dret Públic de la UB) i la Fundació CIREM (Centre d'Iniciatives i Recerques Europees de la Mediterrània)

Primera edició: juny del 2002
Edició a cura d'Editorial Mediterrània
Guillem Tell, 15, entl. 1a
08006 Barcelona
Tel. 93 218 34 58 - Fax 93 237 22 10
edit.med@retemail.es

Foto coberta: Enric Vernet
Maquetació: Jordi Vives

ISBN: 84-8334-372-X
Dipòsit legal: B-29.207-2002
Imprès a Romanyà Valls, Capellades
Imprès a Catalunya - *Printed in Catalonia*

ÍNDEX

PRESENTACIÓ 7

PART JURÍDICA 9

I. Valoració general de l'any 2001 9

II. Estudi monogràfic 19
- El Reglament d'estrangeria 19

III. Principals problemes i polítiques públiques 63
- Els acords subscrits per Espanya sobre la regulació i ordenació dels fluxos migratoris laborals 63
- Els processos de regularització d'estrangers al llarg de l'any 2001 68
- El contingent per a treballadors estrangers no comunitaris per a l'any 2002 74
- Comentari al document de la Comissió d'Estudi sobre la Política d'Immigració a Catalunya 83
- El Decret 188/2001 sobre integració social dels estrangers a Catalunya 88
- Qüestions suscitades en el Síndic de Greuges en matèria d'immigració 96
- L'aplicació dels concerts escolars de la Generalitat de Catalunya i el seu impacte en l'educació dels menors immigrants 105
- Diversitat cultural a l'escola 112

Annex. Cronologia de fets i disposicions normatives 121
- Cronologia dels fets més rellevants de l'any 2001 121
- Cronologia normativa de l'any 2001 122

PART SOCIOLÒGICA 125

I. Anàlisi de dades sobre la immigració a Catalunya 125
- Introducció 125
- La població immigrant a Catalunya 128
- Els treballadors estrangers immigrants 143
- La immigració estrangera en l'educació i la sanitat 157

II. Estudi monogràfic 171
- Experiències de treball intercultural en contextos educatius: CEIP Pere Vila i Projecte Calidoscopi 171

PRESENTACIÓ

Aquest *Anuari de la immigració a Catalunya* 2001 vol aportar, des de les perspectives del dret i la sociologia, una reflexió serena i rigorosa sobre els esdeveniments que han tingut lloc en l'àmbit de la immigració durant el darrer any.

Una anàlisi d'aquestes dimensions no és una tasca fàcil tenint en compte la rapidesa amb què els fets se succeeixen, la intensitat del debat i, moltes vegades, el soroll mediàtic i polític que acompanya tota la qüestió de la immigració.

Els autors del llibre, coordinats des de l'Institut de Dret Públic en la seva primera part i des de la Fundació CIREM en la segona, són conscients de la volatilitat extrema amb què se succeeixen els fets en aquest àmbit. Per aquest motiu algunes dades que s'hi recullen, especialment en la part sociològica, poden haver quedat, a la primavera del 2002, modificades per la realitat. Aquest és el risc de produir un treball d'anàlisi limitat a un període concret (el que va de l'1 gener al 31 de desembre del 2001) i que no veu la llum fins al mes de juny de l'any següent. Tot i aquest petit desajust, que en absolut desmereix el treball dels autors ni l'interès de l'Anuari, les reflexions i les anàlisis que es recullen en aquest volum són, des de la perspectiva de la Fundació Jaume Bofill, de vigència i interès màxims.

La lectura de l'índex ens dóna una idea molt concreta de les qüestions desenvolupades en cada apartat, per la qual cosa evitem de referir-nos-hi també en aquesta presentació.

Per acabar, és important remarcar la necessitat de disposar d'una informació tan veraç i contrastada com sigui possible per tal de poder tractar la qüestió de la immigració de la manera més objectiva. Si algun tema demana una actuació prudent per part de tots els actors socials i polítics, aquest és sense cap mena de dubte la immigració i el seu impacte en la nostra societat. En aquest sentit, una visió de la immigració associada bàsicament a la conflictivitat, com la que malauradament s'ha donat els darrers divuit mesos, dificulta encara més una aproximació asserenada i objectiva de la qüestió. És

per això que cal agrair als autors de l'Anuari, i especialment als seus coordinadors, els professors Eliseo Aja i Oriol Homs, l'esforç per fugir de les afirmacions fàcils i simples en les quals sembla que s'han instal·lat el debat i la reflexió sobre immigració.

Jordi Sànchez
Director de la Fundació Jaume Bofill

PART JURÍDICA

I. VALORACIÓ GENERAL DE L'ANY 2001

Dr. Eliseo Aja

Catedràtic de Dret Constitucional. Universitat de Barcelona

La primera meitat d'aquest any ha contemplat els efectes de les contradiccions legislatives de l'any passat (Lleis orgàniques 4/2000 i 8/2000), amb la regularització d'un volum d'immigrants tres vegades superior a la major regularització realitzada fins ara, la de 1991, mentre que la segona meitat ha suposat l'inici del desplegament de la nova llei i de les polítiques públiques del Govern del Partit Popular. A Catalunya, la pluralitat d'intervencions dels poders públics (Comissió d'Estudi del Parlament, Decret del Govern, Pla Interdepartamental), aparentment molt importants, no acaben d'incidir de manera realista en la situació de la immigració. L'opinió pública ha seguit dominada per les notícies sobre els problemes de la irregularitat de molts immigrants, encara que la majoria dels immigrants instal·lats a Catalunya —cal dir-ho una vegada més— es troba en una situació perfectament legal i està representant ja una aportació important a l'economia i a la població de Catalunya i d'Espanya.

Les successives regularitzacions

La primera regularització va acompanyar l'aprovació de la Llei orgànica 4/2000 i era lògica, no només perquè la nova llei iniciava un règim diferent (en el mateix sentit es van fer regularitzacions en aprovar-se la Llei orgànica de 1985 i el Reglament de 1996), sinó també perquè canviava radicalment les causes d'expulsió dels estrangers i, en conseqüència, s'anul·laven les prohibicions de retornar que havien acompanyat les expulsions per causes que ja no la mereixien. Cal recordar que el gran canvi de la llei va ser la desaparició de l'expulsió com a sanció per la manca del permís per romandre a Espanya. Aquesta primera regularització es va fer pel Reial Decret 239/2000, de 18 de febrer, comentat a l'anuari de l'any passat, i beneficiava els estrangers que es trobessin a Espanya abans de l'1 de juny de 1999.

La segona regularització, que sovint no s'anomena així, va ser introduïda al seu torn per la Llei orgànica 8/2000, en la seva Disposició transitòria quarta, que disposa que seria possible acceptar la regularització, sense presentar nova documentació, d'aquells a qui s'hagués denegat l'anterior exclusivament per no complir el requisit de trobar-se a Espanya abans de l'1 de juny. Va ser concretada pel Reial decret 142/2001, de 16 de febrer. S'exigeix ser a Espanya en el moment de l'entrada en vigor d'aquest reial decret.

Una nova regularització, que tampoc no sol denominar-se així, es va emprendre com a conseqüència dels tancaments a esglésies, que van començar a Barcelona i es van estendre per diverses ciutats, i per donar una solució a la interrupció del programa de retorn a l'Equador que s'havia promès a 24.000 equatorians. El Ministeri de l'Interior es va comprometre a regularitzar grups d'immigrants que no havien entrat a la regularització anterior i complien amb la condició anterior —paradoxalment al·legant arrelament—, però aquesta decisió no va arribar a publicar-se mai en el *Butlletí Oficial de l'Estat*. El ministre mateix va declarar públicament que aquesta nova regularització duraria fins a l'1 d'agost, data en què entrava en vigor el reglament executiu de la Llei orgànica 8/2000.

Com a conseqüència d'aquestes tres regularitzacions s'ha acceptat la permanència legal a Espanya de 334.880 immigrants, segons dades del Ministeri de l'Interior, publicades per tota la premsa el 18 de gener de 2002. En diversos apartats de l'anuari es fan anàlisis més profundes d'aquestes decisions.

Desenvolupament reglamentari de la LO 8/2000

És ben conegut que quasi totes les lleis necessiten, per ser eficaces, un desenvolupament reglamentari ampli, i segur que recordem que la Llei orgànica 4/2000 no va arribar a tenir reglament executiu; entre totes les seves previsions només es va reglamentar, com s'acaba d'assenyalar, la regularització. Naturalment, la manca de desenvolupament reglamentari de la llei va ser conseqüència de la posició contrària a la Llei del Govern del Partit Popular, que a més va veure consolidada la seva posició amb la victòria per majoria absoluta a les eleccions generals d'aquell mateix any. També és molt significatiu que, contràriament, l'aprovació de la Llei orgànica 8/2000 hagi tingut un desenvolupament reglamentari ampli i immediat. Destaca el Reial Decret

864/2001, de 20 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament d'execució de la Llei, però també és desenvolupament de la Llei el Reial Decret 344/2001, de 4 d'abril, que regula el Consell Superior de Política d'Immigració, el Reial Decret 345/2001, que regula l'Observatori Permanent de la Immigració, i el Reial Decret 367/2001, sobre composició, competències i règim de funcionament del Fòrum per a la Integració Social. Ja a finals d'any, tot i que va ser publicada a començaments del següent, s'aprova una norma decisiva per a la política de la immigració, malgrat que jurídicament es presenti com un simple Acord del Govern: el contingent d'immigrants per a l'any 2002.

El Reial Decret 864/2001, de 20 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament d'execució de la Llei orgànica 4/2000, d'11 de gener, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social, reformada per la Llei orgànica 8/2000, de 22 de desembre, és d'una complexitat notable; juntament amb el Reglament de la Llei, inclou diverses disposicions sobre futurs estatuts dels Centres de Migracions de Ceuta i Melilla i l'aplicació de la figura del retorn a les expulsions que es realitzin a països amb conveni sobre readmissió. Tot plegat sembla una reforma encoberta de la Llei pel Reglament, opció que seria contrària al principi de jerarquia normativa. Va entrar en vigor l'1 d'agost.

Al llarg dels seus 147 articles, a vegades molt extensos, podrien comentar-se diverses qüestions. Cal destacar especialment l'absència de concreció dels drets dels estrangers —opció correcta, en principi—, però hi ha altres qüestions menys adequades en què el Reglament se separa notablement de la Llei. Per exemple, en la regularització del permís de treball i en la (des)protecció dels menors desemparats, així com la reducció del paper de les comunitats autònomes (CA) en la determinació del contingent anual, i l'aparició dels Centres de Migracions.

El Reial Decret 344/2001, de 4 d'abril, regula el Consell Superior de Política d'Immigració, que és l'òrgan de participació de les CA i dels ajuntaments en les decisions sobre immigració que afectin les seves competències (sanitat, serveis socials...). El Decret fixa la seva composició: un president, 17 representants del Govern central, amb rang de director general, 17 representants de les CA, més els de Ceuta i Melilla, i 10 representants de les entitats locals, designats per l'associació de major implantació. També defineix la seva naturalesa jurídica com a «òrgan de coordinació i cooperació», i dissenya les seves

funcions amb expressions tan genèriques com servir de via de col·laboració i comunicació, intercanviar informació i assistència i formular propostes, aconseguir informació dels agents socials, emetre informes sobre el contingent anual de mà d'obra, realitzar anàlisis de les propostes que es rebin, el seguiment i l'avaluació de matèries tractades en conferències sectorials, l'aprovació de les normes de règim intern i les altres que es considerin convenients.

Les normes de funcionament tampoc no mostren una ambigüitat semblant, perquè l'adopció dels acords per majoria simple dels membres presents topa amb l'heterogeneïtat de la composició. La millor prova s'ha tingut de seguida: la regulació del contingent per al 2002 aprovada per Acord del Consell de Ministres de 21 de desembre (BOE de 12 de gener del 2002) margina totalment les CA en la seva elaboració, en contra del que es disposa a l'article 39 de la Llei orgànica. El Govern basc, a més d'algun sindicat i associació, ha impugnat globalment aquesta regulació com un autèntic conflicte de competències.

El Reial Decret 367/2001, sobre composició, competències i règim de funcionament del Fòrum per a la Integració Social, ha consagrat la visió progovernamental, no només modificant-lo legalment sinó també posant al seu davant un president (el sociòleg Mikel Iturmendi) tan fidel que surt en defensa del Govern contra qualsevol crítica que es pugui fer a la política d'immigració. Efectivament, el Fòrum és un òrgan merament consultiu i el Govern podria millorar la seva política comptant amb la seva independència de judici, justament perquè no està obligat a seguir l'opinió que emeti; en canvi, ha preferit tenir-lo domesticat, disminuint el seu àmbit de valoració, excloent les ONG crítiques, assegurant sempre la majoria governamental i, per acabar-ho d'arreglar, nomenant un president extraordinàriament sectari.

Les polítiques públiques del Govern central: el Pla GRECO

El Pla GRECO, «Programa global de regulació i coordinació de l'estrangeria i la immigració a Espanya» (BOE del 27 d'abril del 2001), per al període 2001-2004, s'ha presentat com el primer tractament global de la immigració realitzat a Espanya, que reuneix totes les polítiques públiques del Govern en matèria d'immigració. En realitat, es tracta d'un document que efectivament inclou propostes de tots els ministeris afectats, molt pretensiós en les seves formes («línies, accions i mesures concretes»), que presenta un inici política-

ment correcte (la immigració com a fenomen positiu per a Espanya), però que és d'escàs contingut polític; molt desigual en el tractament de les mesures (només són concretes les policíaques), i genèric i ambigu, en canvi, en la majoria d'accions que proposa.

Molts dels programes que inclou ja s'estan realitzant o la seva necessitat és tan òbvia que es duran a terme igualment al marge del Programa, com ara establir l'assistència jurídica en els llocs fronterers, en coordinació amb col·legis d'advocats (és un dret fonamental recollit a la llei), o la potenciació dels consolats d'Espanya a l'estranger, adequant les oficines a les noves necessitats, especialment per a la tramitació de visats. D'altres són formalistes i buits, com totes les referències a l'aportació d'Espanya a les polítiques comunitàries d'immigració, o es limiten a ser bones intencions, prometent reformes, com ara l'agilització dels permisos, que en tot cas no s'entén per què no s'han fet abans. Altres programes són merament la repetició de principis generals obvis, com ara la necessitat d'establir una major coordinació entre totes les administracions, que en canvi no es concreten. En ocasions, la còpia de documentació d'altres països és tan evident que s'apunten programes de codesenvolupament basats en el retorn dels immigrants formats a Espanya, quan aquest fenomen del retorn organitzat encara no existeix entre nosaltres.

Però en els punts més importants predomina l'ambigüitat. Per exemple, es preveu la creació d'unitats d'atenció específica als immigrants en el Cos Nacional de Policia i la Guàrdia Civil sense explicar cap criteri sobre la seva orientació. El mateix passa amb la previsió de construir centres d'estada temporal per a immigrants, de primer acolliment, amb una capacitat per a 400 persones cada un, rebudes per circumstàncies excepcionals de caràcter humanitari, i a qui s'ofereix elements bàsics d'inserció, com l'idioma, mentre s'adopta una decisió sobre la seva situació. Una cosa semblant es preveu amb la creació de places d'acollida en col·laboració amb organitzacions no governamentals. Es pretén que sigui una xarxa nacional, amb el suport de CA i ajuntaments, cosa que no deixa de ser una ambigüitat més.

L'actuació de la Generalitat

Comissió d'Estudi al Parlament. Per primera vegada el Parlament de Catalunya va crear una Comissió d'Estudi sobre la Política d'Immigració a Catalunya, per

decisió del 15 de març, amb l'objectiu d'«establir criteris i bases d'utilitat per a la configuració d'una política d'immigració a Catalunya, dirigida a tots els àmbits polítics, administratius, socioeconòmics, cívics i culturals de la nostra societat». L'amplitud de l'objectiu segurament va determinar l'orientació de la Comissió cap a pronunciaments tan generals com la bondat i els perills de la llibertat de circulació, els criteris ètics del control de fluxos i les seves possibles repercussions en les característiques polítiques i culturals de Catalunya. Des d'aquesta preocupació s'entén bona part de les recomanacions generals i la majoria de les polítiques que es recomanen en educació, habitatge, sanitat, etc.

El *Decret 188/2001, de 26 de juny*, dels estrangers i la seva integració social, té per finalitat aplicar en l'àmbit català les disposicions de la LODILE sobre drets dels estrangers. Tot i que ha recollit gairebé literalment els preceptes de la Llei orgànica, en algun punt ha superat les disposicions d'aquesta, com ha passat amb el reconeixement del dret a l'educació no obligatòria i a l'accés als centres d'adults als estrangers irregulars empadronats, la qual cosa va originar la presentació d'un recurs contenciós administratiu davant el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, per part de la Direcció General d'Immigració i Estrangeria, del Ministeri de l'Interior, al novembre del 2001. A banda d'això i d'algunes altres diferències d'abast més reduït, el problema d'aquesta norma d'onze articles és que no conté un veritable desenvolupament dels drets reconeguts a la Llei estatal, i probablement és insuficient per afrontar els problemes reals dels estrangers, especialment en els àmbits educatiu, d'assistència social, habitatge, participació local, etc., que és on les comunitats autònomes tenen atribucions competencials més àmplies i on els problemes de la immigració s'estan plantejant amb més intensitat.

El *Pla Interdepartamental de la Generalitat, 2001-2004*. El Govern català havia estat pioner a aprovar l'any 1993 un primer pla interdepartamental, que el transcurs del temps havia deixat obsolet. Lògicament, la seva renovació apareixia com un objectiu important per al primer titular de la Secretaria per a la Immigració, Àngel Miret. El pla, aprovat pel Govern en la seva reunió del 18 de juliol, presenta una imatge espectacular, perquè es compon de dos volums, amb 463 pàgines de format gran (DIN A4), tot i que de seguida es veu que l'exposició acadèmica abasta una mica més de la meitat de les planes: tot el segon volum està dedicat al dret comparat i bona part del primer s'estén en estudis demogràfics i jurídics.

El pla arrenca amb els principis generals que han d'inspirar l'actuació dels departaments de la Generalitat, i conté 133 programes, majoritàriament tan generals i ambigus com els del Govern central, tot i que en un nivell més reduït perquè les competències són més sectorials. En ambdós casos s'imposa la idea que els programes recullen actuacions que s'haurien dut a terme, o no, al marge de la seva inclusió en el pla. Tot i això, el canvi de titular en la Secretaria per a la Immigració suggereix la idea que les propostes duen a unes actuacions que la nova orientació del Govern català no està disposat a impulsar.

Signatura de diversos convenis amb països generadors d'immigració

L'experiència d'Alemanya, França i Itàlia, entre altres, en la celebració de convenis internacionals amb països que generen major volum d'immigració, mostrava el camí a seguir atesos els grans avantatges que representa. Espanya havia tingut una primera experiència amb el Marroc fa uns anys, però no l'havia estès a altres països generadors de la immigració, cosa que s'està rectificant en els darrers mesos. Així, l'últim any, s'han realitzat convenis amb l'Equador, Colòmbia, la República Dominicana, Romania i Hongria que inclouen la contractació en origen dels treballadors que desitgin emigrar a Espanya, amb una eventual preparació accelerada abans de venir, el compromís del país respectiu d'acceptar els ciutadans propis que puguin ser expulsats d'Espanya i un pla de codesenvolupament econòmic.

És obvi que aquest tipus de convenis presenten molts avantatges per al Govern. Permeten la contractació en origen exactament en la quantitat que el Govern estimi convenient, garanteixen l'entrada legal dels immigrants, amb el contracte i el visat des de l'origen, asseguren l'eficàcia de l'expulsió dels ciutadans del país, perquè el seu Govern es compromet a acceptar tots els expulsats sense reticències, permeten escollir la nacionalitat i el tipus d'immigrant que es prefereix i fins i tot faciliten una gestió controlada dels fons de solidaritat a través dels plans de codesenvolupament. Però també presenten avantatges per a d'altres sectors implicats: per als immigrants, que són els primers interessats, perquè finalment troben una via legal per venir a treballar a Espanya, amb els permisos en regla i sense la precarietat que comporta la irregularitat; per als empresaris, perquè s'asseguren el volum i el tipus d'immigrants; i per al govern del país d'origen, perquè no només s'asse-

gura una sortida a la desocupació dels treballadors i una font futura de divises, sinó que també obté un finançament addicional al desenvolupament.

La previsió és, per tant, l'ampliació d'aquest tipus de convenis combinats i potenciats amb els que propicia la Unió Europea, units sempre a l'instrument del contingent que tractarem a continuació.

Atenció al canvi de política d'immigració

Dèiem al començament que, tot i que la majoria de la població immigrant es troba en situació legal, una valoració de la immigració durant l'any condueix a destacar la problemàtica de la irregularitat, perquè ha prevalgut la imatge de les regularitzacions, l'envaïment de les fronteres, el tancament a les esglésies... Però en acabar l'any apareixen indicis de canvis qualitatius, per exemple amb l'aprovació per primera vegada del nou tipus de contingent que preveu la legislació vigent: la fixació d'una quota de treballadors contractats en els seus països d'origen que vénen a Espanya d'una manera plenament legal.

Aquest és el sentit autèntic de contingent en el dret de la immigració dels estats europeus que l'utilitzen, i les dues lleis d'estrangeria aprovades l'any 2000 exigien que el contingent fos efectivament la contractació de treballadors que no es trobessin a Espanya, sinó en els seus països d'origen, per deixar d'alimentar la immigració irregular. Però és cert que des del 1993 fins al 1999 els contingents no servien per portar nous treballadors, sinó per regularitzar aquells que havien arribat com a turistes o en «pastera» i que al cap d'algun temps obtenien un contracte de treball i estaven en condicions d'obtenir permís de treball i residència. Una primera qüestió és, per tant, que a partir d'ara els contingents no serviran com a via de regularització. Naturalment, això significa que haurà de cercar-se alguna solució per a aquells que es trobin en la situació que fins ara s'arreglava d'aquesta manera, si no són suficients les previsions de regularització permanent de l'article 31.3 de la Llei.

La situació de la recollida de la maduixa en els camps de Huelva, que els mitjans de comunicació han reflectit a començaments d'any, és molt signifi-

cativa. Els sis mil o set mil treballadors necessaris han format part del contingent que l'Administració va portar majoritàriament de Romania; i els treballadors marroquins i d'altres països, que estaven a Espanya i van acudir als pobles de Huelva per ser contractats, no han trobat feina. A Huelva, fins ara, els treballadors acudien cada any als pobles com ho feien majoritàriament a tots els treballs de recollida de la fruita o de l'oliva: alguns venien expressament des dels seus països «per lliure», però la majoria eren treballadors que ja estaven a Espanya en situació irregular o regular, però momentàniament sense feina.

Si la política de contingents es desenvolupa, el sistema canviarà de manera notable. No només en la contractació de temporers, ni tan sols en el control dels fluxos, que es fa molt més fàcil i eficaç amb l'instrument del contingent. També en la política general de la immigració el contingent és el factor més apreciat d'una política bilateral amb els països interessats a impulsar la immigració a Espanya, i portarà sens dubte aparellada la condició que s'acceptin totes les expulsions de ciutadans originaris del país. Als convenis esmentats —Marroc, Colòmbia, República Dominicana, Equador, Romania, i Hongria— cal afegir a més tots aquells altres amb els quals la Unió Europea ha conclòs convenis per a la readmissió de persones en situació irregular, que cada estat membre pot instrumentar, com ha fet Espanya en els darrers anys amb països de l'Est d'Europa.

Naturalment, aquesta nova política requeriria canvis notables en l'Administració (per exemple, en els consolats), en les associacions d'empresaris i en la seva mentalitat, i, en general, en les polítiques de totes les administracions, i només el temps ens dirà si aquesta línia s'imposa o, contràriament, continuen els plantejaments burocràtics i de continus pedaços que han prevalgut fins ara.

II. ESTUDI MONOGRÀFIC

EL REGLAMENT D'ESTRANGERIA

Eduard Roig Molés[1]

Professor de Dret Constitucional. Universitat de Barcelona

1. Introducció

Amb aquestes pàgines pretenem, en primer lloc, donar notícia de manera sistemàtica de les novetats aportades pel Reial Decret 864/2001, de 20 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament d'execució de la Llei de drets i llibertats dels estrangers i de la seva integració social. Malgrat el molt considerable increment de la concreció de les previsions legals a partir de les reformes de l'any 2000, la LODILE necessita en gairebé tots els seus àmbits un desplegament reglamentari previ a la seva aplicació. Des d'aquest punt de vista, aquest treball pretén, primerament, destacar les innovacions materials de rellevància del Reglament, de manera que es presenta com el complement als monogràfics dels anys anteriors dedicats a les Lleis orgàniques 4 i 8 de l'any 2000, i completa així el marc normatiu fonamental del règim espanyol d'estrangeria.

Malgrat aquesta vocació fonamentalment descriptiva, l'aprovació del Reglament exigeix una primera valoració sobre dos aspectes estretament vinculats amb la pròpia raó de ser del Reial Decret:

—D'una banda, un Reglament es justifica en la seva adequació a les previsions legals que li donen naixença de manera que li resulta prohibida qualsevol contradicció amb les previsions legals. Però més enllà d'aquest mandat de no-contradicció el Reglament està legitimat tan sols per desplegar les opcions fonamentals presents a la Llei, especialment en un àmbit com l'estrangeria, en el qual, per definició, s'està davant de la limitació de drets i de la creació d'obligacions a què se sotmet una categoria determinada de persones. Per tant, un primer acostament al Reglament ha de permetre una inicial verifica-

[1] Aquest treball recull moltes de les aportacions fetes pels membres del Grup d'Estudis de Drets dels Immigrants en les sessions dedicades a l'estudi del Reglament. En especial l'estudi de l'autorització per treballar deu bona part del seu contingut al capítol corresponent a Marco Aparicio de la segona edició del llibre *La nueva regulación de la inmigración en España*, dirigit per E. Aja, Tirant lo Blanch, València [en preparació].

ció del respecte d'aquests dos vessants del principi de legalitat i, en conclusió, de la pròpia validesa i adequació de les normes reglamentàries.

—De l'altra, el Reglament està cridat a completar el marc normatiu de l'estrangeria, de manera que de la lectura conjunta de Llei i Reglament pugui derivar-se el conjunt de drets i obligacions dels ciutadans, nacionals i estrangers, i també (hom voldria dir molt especialment) de l'Administració en aquesta matèria. La remissió al Reglament no és només una «habilitació» al Govern; no expressa simplement la possibilitat governamental de donar concreció i contingut a les previsions legals, sinó que, en virtut dels propis principis constitucionals de legalitat i de seguretat jurídica, es constitueix en un encàrrec, en una obligació del Govern. Aquesta situació és encara molt més rellevant si es planteja com la dicotomia entre una remissió a la decisió general del Govern (el Reglament) i una remissió a la pràctica concreta, cas per cas, de l'Administració en la seva tasca diària d'aplicació de la Llei (els actes administratius d'execució de la Llei i del Reglament); per tant, entre l'actuació d'un òrgan central de direcció, a més subjecte a una plena responsabilitat política, i l'actuació d'òrgans d'aplicació que només indirectament es troben sotmesos a aquesta responsabilitat. Amb aquesta finalitat, una segona tasca valorativa d'aquestes pàgines està en el grau de compliment d'aquesta funció de tancament normatiu per part del Reglament o, en canvi, en la seva obertura indeterminada a posteriors decisions de menor rang que, lliurement, puguin dotar de contingut els drets i obligacions de la Llei.

L'objecte de l'article se centra, doncs, en la descripció de les novetats reglamentàries (apartat 2). Finalment, però, se n'ofereix una primera valoració entorn dels conceptes abans citats de respecte de les previsions legals (apartat 3) i de la claredat i determinació final del marc normatiu resultant de Llei i Reglament (apartat 4).

2. Les novetats del Reglament

2.1 Les grans línies del Reglament

Naturalment, el Reglament parteix de les opcions polítiques fonamentals adoptades per la Llei, sense possibilitat d'alterar-les ni d'afegir-hi noves decisions

determinants. La complexitat del règim d'estrangeria, però, així com la confluència en el mateix d'orientacions complementàries i, fins i tot, en determinats casos, oposades, fa que la norma reglamentària assumeixi un grau important de decisió en valorar més una o altra de les opcions presents a la Llei. Aquesta possibilitat resulta especialment rellevant en el cas de la normativa vigent d'estrangeria, nascuda del difícil compromís entre la finalitat d'integració dels estrangers que es troben a Espanya i la necessitat d'assegurar el control de fluxos i l'eficàcia de l'Administració en la matèria. Des d'aquest punt de vista i amb caràcter general, pot afirmar-se que el Reglament del 2001 se centra clarament en l'ampliació en la mesura del possible dels marges de decisió de l'Administració en matèria d'estrangeria. Efectivament, l'òptica que assumeix el Reglament és la de les **capacitats i actuacions de l'Administració**, i no la de les possibilitats i els drets dels administrats enfront de la mateixa. Amb el risc propi de tota afirmació general, pot sostenir-se que és difícil trobar clàusules reglades que obliguin l'Administració a una actuació favorable als drets dels estrangers al llarg del Reglament, quan aquesta és clarament l'opció de la LODILE. Molt més habitualment, el Reglament opta per clàusules obertes a l'actuació administrativa, orientada, en el millor del casos, per l'assumpció de criteris generals o, molt més freqüentment, per causes de denegació de les sol·licituds presentades que no esgoten, però, les possibilitats de refús per part de l'Administració. Des d'aquest punt de vista, l'opció reglamentària no és una opció de fons, d'elecció d'una via d'entrada, d'afavoriment d'una categoria determinada de residents o de clara decisió de tancament a la immigració. Més aviat pot caracteritzar-se com una no-opció, com la remissió de la decisió i els seus criteris a les quotidianes decisions administratives, esforçant-se al màxim per assolir la flexibilitat que considera necessària en aquestes decisions; al preu, fins i tot, de la seva subordinació a la Llei i del seu caràcter de norma de tancament, com veurem al final d'aquest treball.

Certament, però, aquesta flexibilitat es concentra especialment en la flexibilitat per denegar, i molt més difícilment en la flexibilitat per concedir. Enfront de la discrecionalitat administrativa i de les clàusules obertes per a la denegació d'una sol·licitud, es troben a faltar les mateixes clàusules ambigües o d'obertura excepcional que permetin igualment accedir a les sol·licituds. Curiosament, el Govern mateix sembla que en ocasions desconfia de la seva pròpia Administració i que la considera excessivament oberta i influenciable per les pretensions dels administrats. Per tant, la regulació típica del Reglament es caracteritza per un doble examen en la majoria dels

casos: la concurrència de causes imperatives de denegació (1) i, un cop superades, l'examen que permet encara denegar o accedir a la sol·licitud de manera més o menys discrecional per part de l'Administració (2).

Si la primera opció del reglament pot sintetitzar-se com la del **Reglament de l'Administració i no de l'administrat**, la segona passa per la comprensió del Reglament com el **Reglament de l'Administració de l'Estat**; no només, doncs, com a oposada ara a l'estranger, sinó també com a oposada a la resta d'administracions espanyoles, autonòmiques i locals. Després d'una Llei que es caracteritzava per referir-se en diverses ocasions a les comunitats (drets dels estrangers, contingents, subcomissions de cooperació...), el Reglament opta per evitar gairebé qualsevol referència, cenyir-se estrictament (en principi) al seu àmbit competencial i, per tant, passant ara al fons de la regulació, reforçar el vessant de control enfront del d'integració. No es tracta naturalment de reclamar intervencions reglamentàries estatals en àmbits de competència autonòmica, sinó de trobar a faltar la incorporació dels criteris d'integració representats per les administracions educativa o d'assistència social en la gestió diària del nucli dur de l'estrangeria.

Si les opcions citades s'emmarquen perfectament en la tradició normativa d'estrangeria a Espanya, el Reglament sí reacciona plenament contra aquesta tradició i assumeix clarament les noves opcions legals en matèria de l'escrupulosa previsió de les **garanties procedimentals de l'estranger enfront de l'Administració**, especialment en un àmbit tan delicat i tradicionalment mancat d'aquestes garanties com el sancionador. La constant exigència de documentació de les activitats administratives, del seu sotmetiment a terminis i possibilitats d'intervenció de l'administrat, les obligacions de motivació, la previsió sistemàtica dels seus drets i mecanismes de defensa són generals a tota la norma. Amb una sola (però molt rellevant) excepció, imputable directament a la Llei i no al Reglament: el procediment preferent d'expulsió, que es constitueix, com tindrem ocasió de veure, en l'autèntic punt negre d'aquesta voluntat garantista. En qualsevol cas, la confluència d'aquesta opció amb la primera de les citades, l'obertura a la decisió administrativa, significa que les garanties són, sobretot, formals, i no de contingut: les regles a aplicar (els criteris de decisió) no es preveuen amb la mateixa precisió que els drets d'intervenció de l'estranger; i el garantisme es queda en un mer garantisme formal, que, tot i ser molt necessari en aquest àmbit i, per tant, constitutiu d'una innegable millora, no resulta probablement suficient.

En qualsevol cas, l'existència del Reglament significa també l'inici de **l'autèntica entrada en vigor de la Llei**, de manera que supera un període materialment transitori caracteritzat per la impossibilitat d'aplicar regles necessitades de desenvolupament o per una aplicació conscientment provisional (des de la durada dels permisos fins a les formes de les autoritzacions en matèria de treball o els mecanismes de regularització). Aquest és indubtablement l'efecte més rellevant del Reglament, almenys en els seus primers moments d'aplicació: acaba amb una situació transitòria que es perllongava des dels últims mesos de vigència de la Llei del 1985 i ens situa davant de la realitat d'aplicació de la LO 8/2000, privilegi amb el qual no va poder comptar la LO 4/2000, però també autèntica prova de foc de la norma davant dels reptes de la realitat.

Les pàgines següents inicien ja l'examen sistemàtic de la regulació reglamentària i intenten posar de manifest els motius concrets de les afirmacions prèvies sobre les orientacions fonamentals del Reglament.

2.2 L'entrada: el visat

El caràcter fonamental del visat per a un adequat control de fluxos, així com la seva minsa regulació legal, fa que el Reglament es constitueixi pràcticament en la norma de capçalera a aquests efectes, de manera que preveu els diversos tipus de visat i els corresponents procediments de sol·licitud i resolució.

Deixant de banda els visats de trànsit, en què no existeixen novetats apreciables, l'atenció especial del Reglament es concentra en primer lloc en els diversos **tipus de visats d'estada** (art. 7). En aquest sentit, cal destacar que el Reglament, malgrat les demandes a aquest respecte, ha mantingut la vinculació del visat de circulació múltiple exclusivament a l'existència de raons professionals, de manera que les possibilitats de successives estades de durada reduïda no podrà aplicar-se als casos de visites familiars, *a priori* d'especial interès en aquest àmbit. Igualment, el Reglament inclou ara una detallada regulació dels visats per estudis que exigeixen la preinscripció dels centres docents i preveuen la possibilitat de visat per a familiars dels estudiants; també inclou previsions específiques per als casos d'estades de menors en el marc de programes d'atenció i de cooperació i els supòsits d'*au-pair* (art. 7.4 a 7.6).

Quant al **visat de residència**, el Reglament assumeix les tradicionals distincions entre visat per reagrupament familiar, visat per motius laborals (amb una regulació específica dels supòsits d'activitats exceptuades del permís de l'art. 41 LODILE), per asil i, finalment, per residència no lucrativa.

El detallisme de la nova norma, però, no es concreta en la previsió de les **condicions de fons de la resolució de les sol·licituds de visat**, sinó que se centra en la diferenciació entre els tipus de visat i en la previsió de les exigències formals en la matèria, i especialment dels informes governatius i laborals com a element nuclear, que no únic, de decisió. L'objecte i criteris d'aquests informes, però, no troben atenció al Reglament. A aquest respecte, l'art. 19 del Reglament simplement repeteix l'enumeració general de finalitats de la política de visats, ja present a la Llei (interès de l'Estat i compromisos internacionals d'Espanya, compliment dels fins de la política exterior d'Espanya i d'altres polítiques públiques espanyoles o de la UE, en especial la política d'immigració, la política econòmica i la de seguretat ciutadana). Així, el Reglament assumeix plenament la desaparició de l'expressa remissió que li feia la versió original de la LO 4/2000 per determinar els criteris de resolució de les diverses sol·licituds de visats, i deixa aquesta qüestió central de la política d'entrada a la pràctica diària dels diversos òrgans competents, sense incloure ni tan sols una remissió expressa a instruccions generals a adoptar pel propi Govern o els Ministeris afectats. Ben al contrari, pot afirmar-se que el Reglament introdueix nous elements d'indeterminació, centrats en les previsions següents:

—D'una banda, tots els visats sense excepció es configuren com a decisions amb un ampli marge de decisió administrativa, a partir del constant ús de l'expressió «es podrà concedir visat», sense distingir a aquests efectes entre els casos de reagrupament familiar (amb un dret fonamental en joc i amb previsions legals que atorguen clarament un dret al visat si es compleixen les condicions reglades assenyalades a la normativa: art. 16 i seg. i 27.5 LODILE) o de residència laboral i la resta de visats de residència o d'estada.

—De l'altra, el citat art. 19 del Reglament concreta algunes causes de denegació del visat; cal destacar, però, que no es tracta d'una previsió que limiti les possibilitats administratives de refús, ja que expressament les causes contemplades es consideren situacions d'obligada denegació però no impedeixen la negativa per qualsevol altra raó vinculada amb les fina-

litats amplíssimament definides a la Llei. Aquest és el primer exemple d'una tècnica que, introduïda ja per la Llei, el Reglament usa amb profusió: la previsió de causes obligatòries de denegació de les sol·licituds dels estrangers combinada amb una possible denegació discrecional (naturalment, no arbitrària) per altres raons quan les primeres han estat satisfetes; i sense definir en canvi en cap cas causes de resolució favorable a les demandes de l'estranger. Aquesta discrecionalitat «negativa» planteja alguns problemes rellevants, com es detallarà més endavant (especialment en la mesura en què la pròpia Administració es veu impossibilitada per respondre a situacions excepcionals o inesperades), però és l'element definitori, com a mínim, de la regulació del visat i l'entrada.

—Les causes citades com a casos d'obligada denegació estan, a més, definides de manera extraordinàriament àmplia (perill per a l'ordre públic, la seguretat nacional, la salut pública o les relacions internacionals, i, de manera ara més precisa, persones no admissibles d'acord amb la llista derivada del Conveni de Schengen), de manera que es constitueixen de fet en nous supòsits de precisió discrecional per part de l'Administració corresponent; el Reglament, en aquest sentit, no ha fet més que repetir les previsions del dret comunitari en matèria de visats de curta durada sense precisar-les ni orientar-ne els criteris d'interpretació.

—Finalment, cal destacar que el Reglament no ha fet ús de l'habilitació legal de l'art. 27.4 per preveure causes addicionals que orientin l'exercici de les competències administratives en matèria de visats. Aquesta previsió hauria resultat d'especial utilitat per permetre actuacions administratives que, en casos excepcionals, possibilitessin l'adequada consideració de circumstàncies derivades de la situació personal, familiar, etc., dels sol·licitants. La combinació de la tècnica de la discrecionalitat «negativa» a què es feia abans referència, més l'absoluta exclusió de fonaments legals que permetin la flexibilitat, encara que excepcional, de l'Administració porten a una rigidesa administrativa sens dubte excessiva, a la qual caldrà fer referència al final d'aquest treball.

La indeterminació, en aquest aspecte, de la norma reglamentària complica extraordinàriament la configuració de les potestats administratives de resolució de les sol·licituds de visat, especialment pel que fa als visats de residència; més encara, tenint en compte les exigències de motivació que la Llei ha

previst clarament pel que fa als visats per reagrupament familiar i per motius de treball per compte aliè. A aquests efectes, la previsió d'obligacions documentals en les sol·licituds poden servir d'orientació per fixar les causes que legitimen les actuacions administratives en aquesta matèria. Efectivament, l'art. 13 preveu la documentació necessària amb caràcter general per al visat de residència, referida a la identitat del sol·licitant, la carència d'antecedents penals i, si s'escau, el certificat sanitari. L'art. 14 distingeix la documentació a aportar segons la causa de residència corresponent:

—Així, en el cas del reagrupament familiar, cal simplement aportar documents referits al compliment dels requisits necessaris per al reagrupament. De manera que sembla que aquests requisits, junt amb els requisits generals d'inexistència de prohibició d'entrada, seran les úniques possibles causes de denegació del visat, ja que no sembla que altres finalitats no previstes expressament a la norma puguin incidir en l'exercici d'un dret fonamental, ni superar l'estricta obligació de motivació de l'art. 27.5 LODILE.

—Per al visat per treball per compte propi, les regles documentals del visat es vinculen plenament amb la regulació interna del permís per compte propi, a falta de qualsevol previsió legal sobre això. Així, els molt elevats requisits exigibles per a l'obtenció del permís (especialment, efectes favorables del projecte sobre l'economia espanyola o creació de llocs de treball addicionals) es constitueixen en els criteris bàsics també per a l'obtenció del visat; aquesta qüestió resulta criticable en la mesura en què s'imposen aquests requisits als ja residents, més que no pas perquè els exigeixi com a previs a l'entrada, ja que des de la sistemàtica actual de la Llei sembla raonable sotmetre l'entrada per motius de treball per compte propi als interessos i les prioritats polítiques d'Espanya en la matèria.

—Quant al visat per treball per compte aliè, l'oferta de treball es constitueix en el nucli de l'examen del procediment de visat. D'aquesta manera es remet essencialment al procediment i als criteris del permís de treball, al qual es farà referència més endavant, centrat en el concepte de la situació nacional del mercat laboral.

—Finalment, el visat per residència no lucrativa se sotmet fonamentalment a l'acreditació de mitjans de vida suficients, que han d'incloure allotjament i atenció sanitària, sense més precisions sobre això.

Per tant, el procediment, amb les seves corresponents entrevistes i informes (art. 13.2 del Reglament), haurà de centrar-se en aquestes condicions, si bé cal no oblidar les causes generals de denegació abans esmentades (ordre públic, seguretat nacional, salut pública, relacions internacionals, prohibicions d'entrada) i els criteris genèrics ja introduïts per la Llei (política exterior, de la immigració, econòmica i de seguretat ciutadana). Davant d'aquest marc tan ampli, resulta clara la necessitat que el reglament procedís a una certa concreció sens perjudici de permetre el joc de clàusules excepcionals que haurien permès garantir la necessària flexibilitat en l'aplicació. En canvi, la situació actual deixa els sol·licitants i l'Administració en la més absoluta desorientació, i es constitueix en el pressupòsit d'una pràctica discrecional i incontrolada.

La regulació reglamentària és, doncs, en aquest àmbit, molt més una regulació de procediments que una regulació de fons, de condicions i requisits, malgrat les habilitacions legals existents. Des del **punt de vista procedimental**, en canvi, el detall de la regulació és molt considerable. La línia general en aquest àmbit és l'opció per una constant exigència d'informes i documents interns a l'Administració, que, des de la pràctica actual, sembla difícil de compatibilitzar amb uns terminis raonables de tramitació. L'art. 9.5 del Reglament assumeix aquests terminis com a fonamentals per a l'administrat, ja que determina períodes d'un a tres mesos com a màxims per a l'eficàcia dels documents aportats, sense que, d'altra banda, es fixi cap conseqüència a la pràctica administrativa, absolutament general, d'endarreriment constant en aquests procediments. Cal recordar, a aquest efecte, que la Llei assumia l'opció del silenci negatiu en tota tramitació de visats, incloent-hi els corresponents a procediments de reagrupament familiar, encara que precisava la tramitació preferent d'aquests últims. Un pas més en la línia de l'allargament dels procediments, que s'ha convertit en un dels problemes absolutament fonamentals per disposar d'una política d'entrada legal possible i realista, és l'exhaustiva previsió expressa de les possibilitats de suspensió del termini de decisió administrativa, pel que fa a la sol·licitud dels corresponents informes (art. 16). Aquesta previsió, per si mateixa innecessària davant de l'aplicació de les regles generals del procediment administratiu, posa de manifest una previsió conscient de l'allargament temporal de les sol·licituds i, en canvi, palesa la inexistència de mecanismes efectius, normatius i de gestió, que permetin un exercici més adequat d'aquestes funcions. Tampoc, doncs, des del punt de vista estrictament organitzatiu i procedimental, el Reglament

aporta novetats rellevants que permetin un canvi necessari en la gestió dels visats per part dels consolats espanyols.

En canvi, cal valorar molt positivament la introducció de preceptes referits al resguard de la sol·licitud del visat (art. 9.2) i, sobretot, al caràcter necessàriament personal de la presentació de la sol·licitud (per part del sol·licitant o d'un representant: art. 12 i 15), de manera que s'acaba així amb la insostenible pràctica de les bústies consulars, font de considerables problemes de constància i tramitació de les sol·licituds. Naturalment, aquesta opció exigeix un reforç en la dotació personal i material dels consolats, matèria que no troba el seu lloc al Reglament. En la mateixa perspectiva de reforç de les garanties formals de l'administrat ha de destacar-se l'art. 19.4, en el qual es regula finalment el procediment mínim per accedir a les dades del Sistema d'Informació de Schengen i sol·licitar-ne, si escau, la cancel·lació.

2.3 L'entrada: el control de frontera

El control en frontera constitueix el segon gran àmbit del procediment d'entrada, i el Reglament conté aquí alguns preceptes que, a diferència del que succeïa amb el visat, sí que aporten algunes novetats de fons respecte de les molt genèriques previsions legals.

A aquest respecte, el primer dels elements a considerar és el de les **relacions entre el visat i el control en frontera**. El Reglament manté expressament el principi segons el qual l'existència de visat no impedeix la denegació d'entrada (art. 8.7). Malgrat aquesta declaració rotunda i sense matisacions, les regles del Reglament permeten algunes precisions molt rellevants. Els problemes de relació entre visat i control d'entrada s'han donat habitualment en matèria de verificació de l'objecte de l'entrada, previsió que la mateixa Llei manté com una obligació quant a motius de l'*estada*; aquesta és una expressió que el Reglament assumeix plenament en ignorar qualsevol previsió sobre els motius de l'entrada per *residència*: en aquests casos, l'existència de visat —cal assumir a partir de la pròpia naturalesa del procediment de visat de residència i del silenci legal i reglamentari al respecte—, exclou qualsevol possibilitat de control fronterer dels motius de l'entrada: aquest control, i una eventual denegació de l'entrada, podrà produir-se en referència amb els aspectes que no hagin estat considerats en el visat (prohibicions d'entrada, raons sanitàries, etc.), però en cap cas podran referir-se a la versemblança

dels motius d'entrada. Quant a l'àmbit del visat d'estada, més problemàtic, la relació de documents que preveu el Reglament com a formes de demostració de les raons de l'entrada (art. 23) dóna lloc a plantejar la impossibilitat de dur a terme aquest examen en cas d'existència de visat, ja que sempre es tracta de documents habitualment incorporats en la pròpia tramitació del visat, tot i que no se n'expliciti res. Sens dubte, la valoració realitzada pel Consolat corresponent al llarg d'un procediment formalitzat i amb intervenció de les diverses autoritats corresponents, no pot ser sotmesa a revisió en el moment de l'entrada en un examen superficial i ràpid per definició. En conseqüència, cal entendre que el control en frontera es limitarà als supòsits d'inexistència de visat o a aquells extrems que no van poder ser avaluats en el visat, perquè eren posteriors o es referien estrictament al moment de l'entrada.

D'altra banda, el Reglament conté expressament la possibilitat, fins ara acceptada a la pràctica però no prevista normativament, de la possible **reducció del període d'estada** en funció de la disposició de mitjans econòmics insuficients. A aquest mateix respecte es consagra normativament també la pràctica actual d'establiment general de la quantia corresponent a través d'una ordre ministerial, salvaguardant així adequadament les exigències de previsibilitat i certesa de la decisió administrativa, sense deixar a cada òrgan de control en frontera la decisió sobre quins són els mitjans suficients per al «sosteniment i retorn» de l'estranger.

Dins dels requisits de l'entrada, el Reglament inclou també les **exigències sanitàries**, que no havien estat expressament incorporades a la LODILE però que es deriven, en tot cas, del Conveni de Schengen. La regulació combina també els elements de garantia de les corresponents finalitats sanitàries amb la necessària previsió normativa, prou detallada a través de la remissió a expresses normes aprovades pel Ministeri de Sanitat. Molt més discutible és la previsió de l'art. 11.1 del Reglament, que exigeix l'existència d'una assegurança de viatge, exigència que no es troba a la Llei ni tan sols com a principi i que tampoc deriva de la tradició administrativa en aquest camp.

Finalment, pel que fa a les causes del refús d'entrada, el Reglament recull **l'existència de prohibicions d'entrada**, però inclou una clàusula problemàtica referida a la possibilitat de futures causes de prohibició d'entrada (art. 26.4), qüestió que cal vincular amb l'existència de *causes d'expulsió*, que l'art. 26.1.b del Reglament configura com a prohibicions d'entrada. En aquest

sentit, cal posar de manifest la falta de previsió legal per donar cobertura a aquesta previsió; de fet, l'art. 25 LODILE es refereix a prohibicions expresses d'entrada. Cal palesar, també, la diferència entre un procediment sancionador general dirigit a determinar l'existència d'una causa d'expulsió (amb totes les garanties a disposició de l'estranger) i el procediment de refús d'entrada en frontera, en el qual la situació de l'estranger és molt més dèbil i les capacitats d'investigació de l'Administració són també molt més reduïdes. Inadequació procedimental i, sobretot, manca de previsió legal, fan que aquesta previsió desperti dubtes molt rellevants quant a la seva legalitat.

L'element més rellevant en aquest sentit, però, és la regulació de la institució del **visat en frontera**, mecanisme excepcional que permet solucionar els casos en què, malgrat la inexistència del visat necessari, hi ha motius suficients que justifiquen l'entrada de l'estranger. Des d'aquest punt de vista, les previsions del Reglament concreten les causes en què és possible que l'òrgan corresponent del control de frontera estengui un visat per si mateix. Tot i el caràcter excepcional de la institució i, per tant, la seva difícil previsió en abstracte, el Reglament opta en aquest cas per taxar els supòsits que habiliten l'Administració (no l'obliguen, doncs) a procedir d'aquesta manera: raons excepcionals de caràcter humanitari, interès públic o compromisos internacionals d'Espanya. Una institució, per tant, destinada a corregir situacions excepcionals i, per definició, imprevistes pot veure's, així, excessivament lligada, de manera que a la pròpia Administració (que és qui en definitiva i de manera lliure acorda el visat) li resulti impossible solucionar els problemes que es presentin, malgrat l'obertura de conceptes com el caràcter humanitari o l'interès públic. En una tendència present a tot el Reglament, la discrecionalitat administrativa en sentit positiu pràcticament desapareix en benefici de clàusules reglades molt tancades. D'altra banda, fins i tot quan es donen les situacions previstes al Reglament, aquest no introdueix cap criteri que permeti orientar el que es presenta com una opció administrativa. Reiterem aquí, doncs, el que s'afirmava abans per als criteris de resolució del visat: si bé és possible i raonable reservar un àmbit de decisió administrativa discrecional, aquesta situació no és incompatible amb la previsió dels criteris fonamentals que han d'orientar l'Administració en l'exercici d'aquesta discrecionalitat. Aquests criteris no estan necessàriament inclosos en les genèriques previsions de l'art. 27.2 del Reglament: mencions als vincles familiars a Espanya, a l'arrelament, a la situació social al país d'origen, etc.

Podrien haver-se considerat elements a ponderar (recordem-ho, per part de la pròpia Administració) amb les regles generals d'entrada.

El Reglament assumeix la important decisió de la Llei de permetre l'entrada sense visat a les persones que gaudeixen d'un **permís de residència** (art. 25.2 LODILE), però la previsió planteja alguns dubtes i situacions complexes en la mesura en què exigeix que el permís es trobi en vigor al moment de l'entrada (art. 5.3 del Reglament). La situació, no descartable, de sol·licituds d'entrada per part de persones que tenen el permís caducat però que es troben encara en el termini per sol·licitar-ne la renovació es presenta complexa, especialment pel que fa a la previsió de l'art. 43.4 del Reglament, que limita els efectes de la sol·licitud de renovació a la permanència i a les inversions estrangeres. Malgrat tot, una interpretació sistemàtica de la normativa sembla fonamentar suficientment la inclusió d'aquestes persones en el supòsit de l'art. 25.2 LODILE, si bé un aclariment exprés hauria resultat més positiu.

L'art. 29 del Reglament incorpora una institució tradicional de la nostra normativa d'estrangeria: l'obligació de la **declaració d'entrada** quan no s'ha produït un control en frontera. Si bé no sembla problemàtic que el Reglament introdueixi una obligació formal d'aquest tipus, les conseqüències que se li vinculen sí plantegen considerables problemes de legalitat: en efecte, malgrat que l'obligació de declaració d'entrada no es troba a la Llei, el Reglament afirma que la permanència de l'estranger tindrà llavors, en cas que no s'acreditin els requisits exigibles, «caràcter irregular» (art. 29.1). Sembla possible una interpretació que sostingui que, per tant, la no-declaració d'entrada suposarà també una situació d'estada irregular i, conseqüentment, la comissió de la infracció de l'art. 53.a de la Llei i la possible expulsió del territori. Aquesta interpretació, però, significaria una extensió de fet de les obligacions formals que la Llei considera prou rellevants per preveure una expulsió com a sanció pel seu incompliment (les de l'art. 53.1.c) i, per tant, una interpretació extensiva que vulneraria el principi de legalitat sancionadora de la Constitució. L'única interpretació possible, doncs, és la que refereix la irregularitat de l'estada a la manca de les condicions de fons necessàries per a l'entrada, però no al fet de la inexistència de declaració de la mateixa.

En l'àmbit de l'entrada s'incorporen algunes previsions referides a les actuacions administratives de **refús i retorn**, que el Reglament contempla a l'àmbit de les sancions (art. 137 i 138), malgrat que aquesta no sigui la naturalesa

d'aquestes actuacions. En tot cas, cal destacar l'èmfasi reglamentari en el respecte de les garanties generals del procediment administratiu en aquest àmbit, així com molt especialment les detallades previsions referides a l'assistència jurídica i, en general, al dret de defensa de l'estranger. Tan sols les molt limitades previsions de possible suspensió de la devolució (art. 128.4) presenten alguns problemes en el sentit que poden resultar incompatibles amb els drets de l'art. 24 CE si s'interpreta que la devolució pot executar-se de manera immediata, sense deixar possibilitat d'accedir a les mesures cautelars derivades d'una impugnació judicial; la situació és idèntica a la que es dóna en el cas d'expulsió pel procediment preferent, de manera que pot remetre's al seu tractament.

Finalment, el reglament precisa i aclareix les **obligacions del transportista** ja previstes per la LODILE, si bé, conscient de les dificultats i conseqüències de la seva aplicació, opta per diferir la seva entrada en vigor per als transportistes per carretera fins a l'agost del 2002 (DT 4a del Reglament).

2.4 L'estada i la residència

2.4.1 L'estada i la seva pròrroga

Una de les novetats de la Llei ha estat la regulació detallada de la situació d'estada i de la seva pròrroga, qüestions a què el Reglament dedica els art. 35 a 39. Cal destacar, en primer lloc, l'adequada previsió a l'art. 37.3 de les garanties i els procediments sobre això, exigint de manera expressa la motivació de les resolucions administratives i la possibilitat d'interposar-hi recurs.

Quant al **fons de la regulació**, la distinció fonamental derivada de la Llei es troba en l'existència o no de visat. Si es té visat, la Llei no fixa criteris ni orientacions per a la pròrroga, de manera que la pròrroga és procedent sempre que el visat original sigui per una durada inferior a tres mesos, i amb aquest màxim en qualsevol cas. Si, en canvi, no cal el visat d'entrada, la pròrroga obeeix només als criteris de l'art. 35.3 del Reglament (circumstàncies de caràcter humanitari, familiar, d'assistència sanitària, d'interès públic o altres excepcionals), i es pot permetre una estada superior a tres mesos. En cap cas, però, pot concedir-se la pròrroga si l'estranger està sotmès a prohibició d'entrada o causa d'expulsió (art. 37.1.b del Reglament), la qual cosa

planteja els ja esmentats problemes d'aplicació de les causes d'expulsió en procediments no sancionadors.

Finalment, el Reglament (art. 38) desplega les possibilitats d'**autorització excepcional d'entrada** en cas de motius humanitaris (en els quals caldrà incloure els de caràcter familiar, de manera una mica forçada), d'interès nacional o d'obligacions internacionals, supòsit paral·lel al ja examinat del visat en frontera (art. 27 del Reglament).

2.4.2 Permisos de residència en general: terminis, condicions, discrecionalitat, procediment, renovació

La primera de les previsions del Reglament en matèria de residència és, naturalment, la determinació de la **durada i successió dels permisos**, qüestió que la Llei li remetia expressament. No existeixen novetats rellevants sobre això, ja que el Reglament (art. 40 i 41) assumeix l'esquema tradicional del permís inicial per un any i les posteriors renovacions s'assumeixen per períodes de dos anys, salvant sempre la possibilitat d'una durada inicial (no de les renovacions) més curta en funció de permisos de treball de menor durada.

Mereixen una atenció especial les regles referides a les **causes que permeten obtenir un permís de residència**, àmbit en què el Reglament podia haver precisat les nocions molt obertes de la Llei, en especial pel que fa als mitjans de vida suficients. En aquesta línia apunta l'art. 46.d, que remet, a més, a una futura Ordre Ministerial que fixi la concreta quantia necessària. A falta de l'aprovació d'aquesta ordre, però, els criteris continuen essent excessivament oberts a través de conceptes com ingressos «periòdics, suficients i adequats...», de manera que seria desitjable una futura concreció general d'aquestes clàusules. La situació és més problemàtica quan el Reglament sembla voler convertir qualsevol decisió en matèria de permís de residència en discrecional de l'Administració (art. 41.3: «El permís de residència podrà concedir-se...»), contradient així les decisions legals que feien del permís de residència un àmbit de decisió reglada (art. 31.2 de la Llei: «el permís es concedirà..:»), qüestió que no pot creure's casual en un Reglament tan preocupat per les formes de l'actuació administrativa. Malgrat aquesta dicció, però, ha de fer-se valer la primacia de la Llei i mantenir clarament el caràcter reglat del permís de residència (amb les excepcions referides als supòsits de permisos «de regularització» a què es fa referència a l'apartat corresponent d'aquest treball).

En matèria de **reagrupament familiar**, el Reglament presenta alguns aspectes que cal destacar: en primer lloc, i de manera molt rellevant, es limita la possibilitat del reagrupament «en cascada» al moment en què el reagrupat obté un permís independent (art. 41.5), en una previsió que per si mateixa no aporta cap novetat, ja que des del moment en què s'obté un permís independent s'apliquen les regles generals i, per tant, ja es pot procedir al reagrupament sense necessitat de reconeixement exprés. El significat de la previsió, però, es troba en excloure la possibilitat de previ reagrupament per part del reagrupat, la qual cosa resulta directament contrària a la previsió legal de l'art. 18.4, segons el qual «reglamentàriament es determinaran les condicions per a l'exercici del reagrupament per part d'aquells que hagin adquirit la residència en virtut d'un previ reagrupament». En efecte, la regulació reglamentària actual no preveu cap possibilitat en aquest sentit, ja que tan sols pot exercir el reagrupament qui tingui un permís independent, no el reagrupat. D'altra banda, pel que fa al reagrupament, el reglament no ha concretat la previsió legal (art. 19.2.b) segons la qual el permís de residència independent es pot acordar encara que no hagin passat dos anys des del reagrupament, quan concorrin circumstàncies familiars que ho justifiquin. De nou, doncs, caldrà estar a la pràctica de l'Administració sense més criteri orientador que el present a la Llei, ja que el Reglament renuncia a un posterior desenvolupament d'aquests criteris. Finalment, les previsions de documentació necessària per a la sol·licitud del reagrupament remeten la fixació dels mitjans econòmics suficients a una subseqüent ordre ministerial i s'insisteix en la possibilitat d'acreditar l'allotjament suficient a través d'informes municipals (evitant, així, el difícil recurs a les actes notarials). En aquest àmbit el Reglament supera la seva general limitació als aspectes formals per aportar criteris útils de contingut en matèria tant d'allotjament (les previsions de l'art. 44.d, tercer incís) com de mitjans econòmics (art. 44.c), però manté un procediment que recorre en excés a multitud d'informes i tràmits que el converteixen inevitablement en lent i confús. Ni tan sols en aquest cas, en què es troba en joc un dret fonamental, no es configura com un supòsit de concessió reglada, malgrat el que disposa la Llei, com ja s'ha fet constar.

Especial rellevància tenen les novetats reglamentàries de regulació de l'**exempció de visat**, d'altra banda molt vinculades al reagrupament familiar. Efectivament, s'assumeix reglamentàriament (art. 49) la regulació d'una institució que havia viscut tradicionalment al marge de la Llei i el Reglament, regulada en normes de menor rang (la creació jurisprudencial, inicial, i l'Ordre d'11

d'abril de 1996, després) malgrat la seva enorme funcionalitat. Cal donar la benvinguda, doncs, a aquest increment de rang i a una regulació que assumeix globalment la de l'Ordre prèvia existent amb algunes modificacions. Així, s'hi afegeix el rellevant cas de l'estranger que va entrar a Espanya amb visat de residència i que no ha pogut assolir el permís durant la seva vigència per motius aliens a la seva voluntat (típicament, pèrdua de l'oferta de treball per la llarga durada del procediment de visat), o la també important situació de les persones documentades amb cèdula d'inscripció. Igualment, cal recordar que l'art. 46.a exceptua ja els sol·licitants de permís per «regularització» (veg. més endavant) de la necessitat de presentar el visat. S'acaba, així, amb la difícilment qualificable pràctica de l'estranger en situació irregular que ha d'anar a buscar el visat al seu país per poder regularitzar-se. D'altra banda, els casos que desapareixen expressament del llistat (col·laboració amb les autoritats espanyoles, residència excepcional per a sol·licitants d'asil refusats) poden incloure's fàcilment en els apartats existents. Finalment, mereixen especial atenció els casos d'exempció de visat relacionats amb el reagrupament familiar, en els quals el Reglament es limita a actualitzar els casos ja previstos a l'Ordre de 1996, però amb les noves regles de reagrupament com ordena l'art. 31.7 de la LODILE. L'única condició nova introduïda pel Reglament, de legalitat molt discutible, és referir l'any previ de convivència exigit per la Llei al territori espanyol, de manera que es força a una estada irregular del reagrupat d'un any (art. 49.2.e): tant la manca de previsió legal com aquest resultat incoherent amb l'esperit de la norma semblen obligar a considerar il·legal aquest requisit addicional.

En l'àmbit del règim general dels permisos, el Reglament dedica específiques previsions a la **renovació**, únic supòsit en què el Reglament assumeix l'existència d'una potestat reglada de l'Administració (art. 41.8) i del silenci positiu. Així i tot, les demandes documentals de l'art. 47 poden considerar-se excessives (justificació de nou dels vincles familiars en cas de reagrupament, documentació de les raons ja justificades en el permís inicial, etc.). En tot cas, altres previsions específiques presenten alguns problemes molt més rellevants:

—L'art. 51.2 inclou com a condició per a la renovació l'exigència de no estar sotmès a causa d'expulsió. La Llei no en diu res, de manera que es tracta d'una condició introduïda pel Reglament (il·legal, per tant) i que resulta qüestionable addicionalment perquè obliga a examinar aquestes

qüestions fora de les garanties pròpies del procediment sancionador (només cal que pensem, per exemple, en l'assistència jurídica).

—L'art. 53 es dedica a l'extinció del permís de residència i recupera les previsions de l'antic Reglament sense que la Llei hagi previst aquesta extinció ni les seves causes. En especial, la causa de la manca de mitjans econòmics o d'allotjament fa reviure de fet l'antiga expulsió per manca de mitjans de vida, però sense les garanties pròpies del procediment sancionador (i, naturalment, sense les seves immediates conseqüències, ja que les mediates sí són les mateixes: la sortida obligatòria i l'expulsió).

—Els efectes de la sol·licitud de renovació (art. 43.4) es veuen determinats en una enigmàtica previsió, segons la qual el resguard desplega els mateixos efectes que l'autorització «exclusivament en matèria de legislació d'inversions estrangeres i permanència», de manera que sembla excloure's eventuals efectes en matèria de sol·licituds de permisos de treball, de prestacions públiques diverses o d'entrada a Espanya, en una comprensió incompatible amb les exigències de seguretat jurídica i amb els drets de l'estranger, que ha de ser considerat en situació regular a tots els efectes mentre no es resolgui la sol·licitud (STC 94/1993, per totes).

El Reglament adopta una sèrie de previsions sobre el **permís permanent**, i precisa de manera adequada les absències que no impedeixen que se satisfaci l'exigència de cinc anys de residència continuada (absències per motius familiars i d'assistència sanitària, vacances...), així com les excepcions que la Llei permetia obrir per a aquesta exigència de cinc anys. Així, a l'art. 42.2 s'inclouen pensionistes en diversos règims, nascuts a Espanya, que compleixen 18 anys, amb tres anys de residència previs a la sol·licitud, tutelats per institucions públiques en arribar a la majoria d'edat i altres casos excepcionals. Al marge d'aquesta regulació, però, desperta especial preocupació la clàusula de l'art. 53, que considera causa d'extinció del permís permanent una absència continuada de més de sis mesos en el període d'un any. La manca de previsió de la Llei d'aquest supòsit, contrari a la pràctica equiparació legal de residents permanents i nacionals, sembla comportar de nou la il·legalitat de la previsió en els seus termes actuals. Cal afegir, finalment, la necessitat de considerar aplicables les mateixes excepcions que el Reglament preveu per al còmput del període de cinc anys que dóna lloc al permís permanent (art. 42.1: absències per motius familiars, vacances, etc.).

2.4.3 Residència per regularització i per motius excepcionals

La previsió legal de **vies d'accés a la regularitat** per a aquells estrangers que es troben irregularment a Espanya constitueix una de les novetats més fonamentals de la LO 4/2000, mantinguda, encara que amb considerables modificacions, després de la LO 8/2000. L'obertura de les previsions legals i la seva expressa remissió al Reglament en alguns dels supòsits comporten que els preceptes reglamentaris en la matèria assumeixin també una significació molt destacada. Hi contribueix també el procés de regularització desenvolupat durant els primers mesos del 2001, a l'empara, precisament, de la manca de desplegament reglamentari de les previsions legals.

El Reglament aplica en aquest àmbit els mecanismes ja observats, caracteritzats per la previsió taxada de supòsits que obliguen al refús de les sol·licituds de l'estranger (supòsits determinats, a més, de manera molt restrictiva per a les possibilitats de regularització) i pel manteniment d'un ampli àmbit de lliure decisió administrativa, fins i tot quan no es donen les condicions que comporten la denegació de la sol·licitud. En conjunt, això significa una restricció molt considerable de les possibilitats de regularització «ordinària», si es comparen amb les previsions originals de la LO 4/200 o, fins i tot, qüestió molt més problemàtica com veurem, amb les pròpies previsions vigents. El Reglament parteix, així, d'una concepció francament excepcional dels mecanismes de regularització. Cal deduir, per tant, que confia en l'eficàcia i capacitat dels controls d'entrada, de les vies d'entrada legal i dels mecanismes de sortida obligatòria i d'expulsió per aconseguir evitar l'existència d'una considerable «bossa» d'estrangers en situació irregular, que, a més, tampoc podran aflorar a través del contingent com succeïa anteriorment, ja que aquesta via es reserva estrictament per als estrangers que pretenen entrar regularment a Espanya des dels seus països d'origen. Naturalment, aquestes previsions que deriven de la pròpia lògica reglamentària signifiquen una absoluta ruptura amb l'experiència de les capacitats de l'Administració, tal com han estat demostrades fins avui. D'altra banda, tampoc sembla poder aventurar-se que els diversos processos de regularització posteriors a la LO 8/2000 hagin reduït l'actual xifra d'estrangers en situació irregular a unes magnituds irrellevants, i la vigent regulació referida a les renovacions de permisos no és tan diferent a la vigent sota la Llei de 1985 per menystenir la possibilitat de la caiguda en la irregularitat dels estrangers que es troben ara regularment a Espanya. Els arguments, doncs, sobre el caràcter adequat a la realitat espa-

nyola d'aquest tancament radical de les vies de regularització, abans fins i tot que hagin pogut posar-se en pràctica, fan preveure un debat obert i llarg que marcarà en bona part l'èxit o el fracàs de l'actual normativa i que potser farà renéixer l'argument de l'adequació a la realitat que ha servit per justificar la reforma de la LO 4/2000 per la 8/2000.

Centrant-nos ja en les previsions concretes del Reglament, el seu art. 41.2, lletres b, c i d, preveu els concrets requisits exigits a cadascuna de les modalitats de regularització «ordinària» previstes a l'art. 31.3 i 4 de la Llei:

a) Pel que fa a la regularització dels estrangers en situació regular que hagin gaudit d'un permís de residència (casos d'**irregularitat sobrevinguda**), l'art. 41.2.b del Reglament manté, com era de preveure, el caràcter discrecional que la Llei reconeix al permís («podrà concedir-se») i el sotmet a una condició sense cap clàusula excepcional de dos anys de residència irregular i continuada a Espanya. El Reglament, però, no fa esment específic en aquest cas a la remissió que l'art. 31.3 de la Llei li feia en matèria de justificació de mitjans econòmics de subsistència, per la qual cosa cal aplicar les previsions generals de l'art. 46.d del Reglament, abans esmentades (oferta de treball, altres ingressos periòdics...). Una segona qüestió fa referència a la compatibilitat entre la regulació reglamentària i la legal en aquest àmbit: si bé pot considerar-se que la Llei habilita el Reglament també en aquest supòsit per determinar qüestions referents a la durada de l'estada com ara la seva continuïtat (element vinculat a l'estabilitat i la vinculació de l'estranger a Espanya), l'exigència que l'estada de dos anys tingui lloc de manera irregular no troba cap element a la Llei que li doni suport, i, sorprenentment, pot situar els estrangers que hagin residit legalment a Espanya (per exemple, dos anys de residència legal i un d'irregular) en pitjor situació que els que hi hagin residit irregularment (per exemple, un any de legalitat i dos anys d'irregularitat). De fet, l'exigència d'irregularitat en els dos anys de l'estada no pot vincular-se en cap cas amb les nocions d'arrelament, estabilitat o integració de l'estranger, sinó merament amb un termini suficientment llarg per complicar la permanència de l'estranger i permetre que l'Administració actuï les seves possibilitats d'expulsió. No sembla possible entendre que aquesta finalitat alegal pugui permetre al Reglament introduir de manera independent una condició per a l'atorgament del permís, contrària, a més, a les previsions legals d'integració i possibilitats de regularització, de manera que de nou cal concloure que es tracta d'una extralimitació del Reglament i, per tant, d'una clàusula il·legal.

b) L'art. 31.3 de la Llei preveia, en segon lloc, la possibilitat d'accedir a un permís per als estrangers que hagin estat **cinc anys a Espanya**, remetent de nou altres consideracions temporals i sobre mitjans econòmics al Reglament. Com succeïa en l'apartat precedent, l'art. 41.2.c del Reglament afegeix les condicions de continuïtat i irregularitat a aquesta estada, sense que a més es prevegin requisits addicionals en matèria de mitjans econòmics, de manera que les consideracions precedents resulten de plena aplicació, si bé la condició de la irregularitat pot entendre's aquí subsumida en la pròpia noció legal.

c) Finalment, entre els permisos de regularització, el **permís per arrelament** es veu sotmès a molt restrictives (i noves) condicions transformen, de fet, la tradicional comprensió de l'arrelament. La remissió al Reglament de l'art. 31.4 s'ha entès com una remissió en blanc que permetia al Reglament, en primer lloc, afegir a l'exigència d'arrelament una estada de tres anys (com a mínim, ara, independentment de la seva regularitat) i, en segon lloc, definir l'arrelament com la «incorporació real al mercat de treball i els vincles familiars amb estrangers residents o espanyols». A més, naturalment, es manté el caràcter discrecional de la resolució administrativa, augmentant-lo fins al punt de barrejar l'exigència d'arrelament amb el d'una situació «excepcional». Tots aquests elements converteixen una previsió que havia de donar sortida a les persistents bosses d'estrangers en estable irregularitat a Espanya en una carrera d'obstacles que, en primer lloc, limita considerablement les possibilitats de la pròpia Administració si aquesta creu convenient procedir a la regularització (estada de tres anys, incorporació real al mercat de treball, excepcionalitat); i, en segon lloc, li deixa la decisió sense cap criteri orientatiu exprés en cas de complir amb els exigents requisits reglamentaris. Més endavant caldrà referir-se amb caràcter general als problemes de legalitat i d'obertura a l'arbitrarietat (més que a la discrecionalitat) d'aquesta previsió emblemàtica del Reglament. Ara correspon simplement examinar més acuradament cadascuna de les exigències ressenyades:

—Pel que fa a la prèvia estada durant tres anys, sense cap referència legal que li doni cobertura, el Reglament l'extreu expressament del concepte d'arrelament, configurant-la com una nova condició aliena a aquesta noció (cosa que fa encara més palesos els problemes de legalitat), si bé, a diferència dels supòsits precedents, no exigeix que l'estada sigui en situació d'irregularitat.

—Quant a la incorporació real al mercat de treball, aquesta és una previsió una mica desconcertant, ja que no es refereix simplement a la disposició de mitjans econòmics o d'una oferta de treball (nocions prou tradicionals al dret d'estrangeria), sinó que sembla exigir un treball previ (naturalment, irregular) de l'estranger. Davant d'aquesta interpretació extrema, alguns autors han assenyalat que la dicció vol simplement posar de manifest la importància que l'oferta de treball sigui real, responent així al desenvolupament de xarxes de compra i venda d'ofertes falses de treball.

—L'exigència de vincles familiars amb estrangers residents o espanyols no resulta precisada, però cal tenir en compte que no pot exigir-se que els vincles siguin tan intensos com en el cas del reagrupament, ja que en aquesta situació les previsions del permís per reagrupament i l'exempció de visat corresponent donen ja resposta suficient. Amb bon criteri (si bé alguna orientació reglamentària o a través d'instruccions administratives no seria excessiva), es deixa la concreció d'aquests vincles a la pròpia pràctica, però cal tenir present la ja nombrosa jurisprudència en matèria d'arrelament sota l'anterior normativa.

—Finalment, cal fer referència al caràcter conjunt o independent de les exigències laborals i familiars. Malgrat que una primera lectura del Reglament podria concloure en la necessitat que es donin ambdues situacions simultàniament, cal recordar que l'arrelament no és una noció oberta a disposició del Govern en la redacció del Reglament. La jurisprudència va deduir i dotar de contingut l'arrelament abans de la seva entrada al dret positiu a partir dels principis legals i constitucionals en la matèria, i les múltiples i constants sentències en la matèria han deixat clar que l'arrelament es demostra a partir de l'existència de vincles de qualsevol tipus, familiars o laborals, sense que calgui la confluència d'ambdós. A més, considera supòsits més amplis que els actualment previstos al Reglament.

—Per les mateixes raons, cal reaccionar contra la constant insistència del reglament en l'excepcionalitat de la situació: existeix ja un permís per raons excepcionals, al qual ens referirem immediatament. La Llei, en canvi, ha decidit obrir l'accés a la residència en els casos d'arrelament de manera diferenciada. Per tant, ara no hi cap una reconducció reglamentària de l'arrelament a l'excepcionalitat. L'eventual marge de discrecionalitat de l'Administració en aquests casos (la Llei i el Reglament continuen

dient que «es podrà» concedir el permís) haurà de concretar-se per altres vies o renunciar-hi.

d) Tot i que des d'una perspectiva menys directament vinculada a la regularització, la Llei, a l'art. 31.3, incloïa un últim supòsit de permís de residència que l'art. 41.3 del Reglament concreta: el **permís per raons humanitàries o circumstàncies excepcionals**. De nou, el text reglamentari es caracteritza per una voluntat de tancament de la regulació legal, ara en el sentit de preveure taxativament els supòsits que donen lloc a un permís que, per la seva pròpia naturalesa (excepcionalitat), necessita una configuració oberta als reptes que derivin de la realitat. El Govern sembla decidit, un altre cop, a tancar-se ell mateix possibilitats a l'hora de respondre a les demandes «excepcionals» i inesperades que ofereixi la realitat. La concreció d'aquestes línies es troba en els quatre apartats de l'art. 41.3 que es refereixen a (a) els desplaçats de la DA 1a del Reglament de la Llei d'asil, (b) els sol·licitants d'asil als qui es refusa la sol·licitud i s'acorda un títol de residència derivat de la situació al país d'origen (art. 17.2 de la Llei d'asil), (c) les persones que col·laborin amb les autoritats espanyoles i altres casos de concurrència d'interès nacional o seguretat nacional, i (d) aquells que poden fer valer l'existència de raons humanitàries. Certament, els dos últims apartats, i en especial el c, poden entendre's com portes obertes a les demandes de la realitat, però aquesta comprensió s'ha de fer malgrat una dicció reglamentària que intenta tancar al màxim aquests supòsits en vincular les raons humanitàries a les víctimes de conductes xenòfobes (a qui, a més, es demana raons que justifiquen la necessitat d'autoritzar la residència) i les causes excepcionals a l'interès nacional d'Espanya. No és difícil aventurar que caldrà, doncs, un considerable esforç per convèncer els corresponents òrgans administratius del caràcter exemplificatiu d'aquestes nocions i de la possibilitat d'anar més enllà en l'aplicació d'aquest tipus de permisos, per als quals, d'altra banda, el Reglament preveu el caràcter de decisió reglada. Finalment, cal deixar constància que l'art. 46.d del Reglament exceptua raonablement aquest supòsit de l'exigència general de comptar amb mitjans de vida suficients.

e) En tots aquests casos, i especialment en l'arrelament i els supòsits excepcionals, el Reglament preveu un precepte, l'art. 50.3, que pot donar lloc a desenvolupaments molt diversos. L'art. 50.3, en matèria de procediment de resolució de les sol·licituds de permís de residència, disposa que l'Administra-

ció podrà sol·licitar els **informes que consideri necessaris a les administracions públiques**. No es tracta d'interpretar aquesta previsió com una nova remissió a l'alentidor mecanisme dels informes governatius i laborals, sinó més aviat de considerar-la una porta oberta per a la participació de les autoritats locals i autonòmiques en procediments en els quals les seves actuacions d'assistència social o de formació laboral poden ser molt rellevants per considerar concurrents situacions com l'arrelament o circumstàncies excepcionals que permetin l'emissió d'un permís. Més endavant es farà referència a la manca de contacte entre administracions en aquesta qüestió i a la inexistència de previsions reglamentàries adequades; en canvi, la coordinació entre actuacions estatals i autonòmiques ha de passar per una adequada ponderació dels interessos autonòmics i locals també en l'exercici de les competències en matèria d'estrangeria (i no només a la inversa). Una adequada pràctica de l'art. 50.3 seria un pas endavant molt rellevant, si bé sembla poc probable des de la tradicional pràctica de les Oficines d'Estrangeria i des de les pròpies nocions fonamentals del Reglament.

2.4.4 Les situacions especials

Al marge de les situacions generals de residència, el Reglament concreta les previsions legals per a estudiants, indocumentats i menors com a casos especials per a l'accés a situacions de residència.

Així, pel que fa als **estudiants**, el Reglament (art. 54 i 55) precisa les exigències per autoritzar la seva estada (admissió en centre oficialment reconegut amb indicació d'horaris d'assistència, autorització paterna en el seu cas i garantia dels mitjans econòmics suficients per als costos de l'estudi, l'estada i el retorn), la durada de l'autorització (vinculada a la durada dels estudis i amb renovacions anuals) i la corresponent renovació (entorn de les nocions de mitjans suficients i aprofitament adequat dels estudis d'acord amb les certificacions realitzades pel centre corresponent). L'art. 54.4, finalment, insisteix en la impossibilitat de l'estudiant de passar al règim general de residència. Són especialment interessants les previsions de l'art. 55, que concreten la possibilitat d'autorització de l'estada de familiars dels estudiants, en un règim globalment més favorable que el del reagrupament general quant a la seva sol·licitud (possibilitat de sol·licitud immediata, extensió a cònjuges i fills, i a altres familiars si concorren raons humanitàries, etc.) i amb un estatut assimilat al de l'estudiant mateix.

Quant als **menors**, les previsions reglamentàries (art. 62 i 63) es limiten, com ja succeïa a la Llei, als elements procedimentals referits al retorn dels menors amb les seves famílies i la coordinació necessària amb les autoritats (autonòmiques) de tutela, així com a un termini màxim de nou mesos per procedir al retorn abans d'atorgar-li al menor el corresponent permís de residència. El Reglament obre les portes, però, al retorn del menor al país d'origen no només en casos de localització de les famílies, sinó també un cop determinats els corresponents serveis de protecció de menors. Es planteja, així, altra vegada, la qüestió sobre la possible repatriació (no expulsió) de menors al marge dels casos de retorn amb la família. Aquesta possibilitat resulta, en la redacció actual del Reglament, difícilment conciliable amb la necessària atenció a la protecció del menor, ja que la decisió es pren per part de les autoritats estatals d'estrangeria (art. 62.4) enfront de les autonòmiques competents en matèria de protecció del menor, i el Reglament no preveu cap criteri sobre això, de manera que no és aplicable el general del reagrupament familiar del menor. Davant d'aquesta situació sembla més coherent interpretar que el Reglament contempla els serveis de protecció del menor del seu país d'origen només quan tinguin ja, prèviament a la seva entrada a Espanya, la tutela sobre el corresponent menor i siguin, en aquest sentit, assimilables als pares: en la resta de supòsits cal entendre que el retorn s'esdevé impossible i els serveis espanyols de tutela de menors hauran de fer-se càrrec del cas. També resulta criticable la clàusula de l'art. 62.5, que preveu un termini de nou mesos previ a l'entrega del permís de residència per als menors que tuteli l'Administració espanyola en no poder ser repatriats: el període de nou mesos sense permís, a més de ser clarament excessiu pel que fa al procediment de repatriació, deixa el menor en una situació provisional i especialment debilitada des del punt de vista administratiu, mentre que altres solucions haurien pogut fer compatible un atorgament pràcticament immediat del permís i la possibilitat sempre oberta de repatriació en cas de contactar amb la seva família.

D'altra banda, el Reglament inclou per primer cop (art. 63) una regulació expressa dels programes de desplaçament temporal de menors per motius educatius, sanitaris o de vacances. Aquesta regulació es planteja, però, des de l'exclusiva perspectiva de l'interès per assegurar-ne el retorn i de l'exigència de múltiples informes (governatiu i de la comunitat autònoma), sense precisar-ne l'objecte.

L'últim grup d'estrangers sotmesos a previsions específiques són els **indocumentats**, per als quals es manté la sempre problemàtica exigència d'acta notarial que certifiqui la negativa de la corresponent ambaixada a dur a terme la documentació. Aquesta exigència resulta molt complicada de satisfer en casos de persecució més o menys oberta de l'estranger per part del seu Estat d'origen, de manera que cal valorar positivament la possibilitat que obre el segon paràgraf de l'art. 56.4 d'eximir de l'exigència en casos amb raons greus que ho justifiquin, si bé aquest supòsit es limita als casos de sol·licitud de permisos excepcionals, i podria haver-se generalitzat a qualsevol altre supòsit.

2.5 El treball

2.5.1 Treball i sistema d'autoritzacions

Tal com succeïa amb el permís de residència, el Reglament concreta el sistema d'autoritzacions de treball fixant la durada dels diferents permisos i aclarint-ne el concepte i les relacions, amb especial atenció a la distinció general entre permisos de treball i autoritzacions per treballar, que es constitueixen clarament en supòsits específics per a determinats grups d'estrangers, amb règims molt diversos entre si (art. 79).

Quant a la durada dels diversos permisos, s'opta per mantenir la línia de la regulació tradicional espanyola de durades predeterminades que no es vinculen estrictament a la durada del contracte, sinó que es determinen de manera anàloga a la durada de la residència sobre la base d'un permís inicial d'un any i renovacions posteriors per dos anys cada cop, amb l'exempció corresponent per als titulars del permís de residència permanent (art. 69 del Reglament).
Quant al **treball per compte propi**, el silenci legal quasi absolut més enllà de la previsió de la figura fa que el Reglament s'hagi constituït en l'autèntica norma reguladora, amb els corresponents problemes de respecte del principi de legalitat. L'esquema construït pel Reglament parteix de l'obertura de molt considerables possibilitats d'actuació administrativa a partir de la confluència de causes de denegació de la sol·licitud (art. 74.2) i de criteris que orienten la resolució quan no existeixen les causes de denegació esmentades (art. 70.2). El joc d'aquestes dues clàusules comporta, com en altres ocasions ja examinades, que la discrecionalitat de què gaudeix l'Administració es limita en el sentit d'obligar a la denegació en una sèrie de casos (art. 74) i perme-

tre-la pràcticament sempre. En canvi, manquen novament clàusules obertes que permetin a l'Administració el reconeixement adequat de situacions excepcionals: la denegació, doncs, és reglada en una sèrie de casos ben determinats; mentre que, tan sols quan no es donen aquestes causes, l'Administració pot (i mai ha de) concedir el permís. Aquest esquema ja conegut de discrecionalitat que hem anomenat abans «negativa» resulta especialment complex en aquest cas davant de l'obertura dels supòsits de denegació i dels criteris de concessió i de la pràctica identificació entre uns i altres en molts casos.
Junt amb la citada manca de base legal i la seva rigidesa, les causes de denegació de l'art. 74.2 plantegen una regulació molt tancada per la seva amplitud, així com per plantejar unes exigències poc adequades a la realitat dels treballadors estrangers a Espanya. Així, constitueixen causes de denegació obligatòria que el projecte no afavoreixi la creació de llocs de treball ni contribueixi al creixement de l'economia nacional, que la inversió no resulti assumible pel sol·licitant, que no es compleixin els requisits per al desenvolupament de la corresponent activitat, que s'hagin presentat documents falsos, que existeixi un informe governatiu desfavorable (s'entén que en casos de sol·licitud simultània amb el permís de residència), falta de titulació o homologació i, finalment, «quan existeixi qualsevol altra causa que sigui considerada motiu suficient per l'autoritat competent» (art. 74.1.k del Reglament). La dicció d'aquest últim precepte exceptua de qualsevol comentari referit a la manca de base legal suficient o a l'absoluta inconcreció de les causes de denegació i la conseqüent situació d'absoluta discrecionalitat sense cap orientació normativa.

Superades, si és possible, aquestes causes de denegació, la decisió administrativa encara ha de prendre's a partir dels criteris de l'art. 70.2, que afegeixen a les qüestions de la creació de llocs de treball, aportació de noves tecnologies, suficiència de la inversió, etc., el règim de reciprocitat i, sobretot, una sèrie de supòsits que aconsellen la resolució positiva a partir de l'arrelament de l'estranger a Espanya (art. 71.1 del Reglament): ser cònjuge o fill d'estranger amb permís renovat, haver nascut i residir a Espanya o sol·licitar la renovació d'una autorització ja existent entre els més destacats. Cal notar, no obstant això, que la prèvia residència legal no és ni tan sols un criteri favorable, de manera que no se segueix el que podia deduir-se de la manca de criteris previstos a la Llei per al treball per compte propi: lliure exercici pràcticament per als residents i sotmetiment a condicions estrictes per als no residents a través del visat. En canvi, el Reglament opta per unes

condicions molt restrictives també per als residents a Espanya i ignora, de fet, la distinció entre ja residents i estrangers que sol·liciten el visat. Aquesta distinció hauria permès tancar igualment les possibilitats d'entrada per treball per compte propi però mantenir aquesta possibilitat per als estrangers ja residents per algun altre motiu.

En referència al **treball per compte aliè**, l'element fonamental rau en el criteri tradicional de la situació nacional del mercat de treball, els criteris per a la valoració de la qual marca l'art. 70.1 del Reglament a través d'un procediment amb intervenció de les Oficines de Serveis Públics de Treball (OTG, INEM...), en primer lloc, i de les Oficines d'Estrangers, seguidament. Aquesta doble intervenció planteja un primer problema per definir la funció i capacitat de cadascun dels exàmens. L'exposició de l'oferta de treball per part dels corresponents serveis laborals durant quinze dies sense resposta és la condició necessària per acreditar que no existeixen espanyols o estrangers autoritzats a treballar que vulguin assumir l'oferta. A partir d'aquí, la intervenció de l'Oficina d'Estrangers només té sentit si, com sembla fer el Reglament, s'assumeix que la manca de treballadors disponibles no ha de donar-se només en el territori de l'oferta, sinó en tot el territori nacional: només en aquest segon cas (més ben dit, només si no pot cobrir-se l'oferta realment amb treballadors d'altres zones), l'Oficina o l'òrgan anàleg competent podrà atorgar el corresponent permís. No obstant això, aquesta és una regulació poc realista, tant pel que fa a la real mobilitat actual dels treballadors a Espanya com amb referència al caràcter nominatiu de bona part de les ofertes de treball existents. A més, resulta contradictòria amb la possibilitat de limitar el permís de treball a un territori determinat en el cas dels permisos inicials, possibilitat oberta per la Llei i assumida pel Reglament. En aquest sentit, cal valorar molt positivament l'obertura de les possibilitats de la certificació genèrica per a determinades categories d'ofertes i de sectors laborals (art. 70.1.b).

Junt amb la valoració de la situació nacional del mercat laboral, el Reglament precisa altres criteris de resolució de la sol·licitud que ara no compten amb una habilitació legal explícita, si bé poden deduir-se sense excessius problemes del propi sentit de la Llei. Es tracta de les causes de denegació de l'art. 74.1, algunes de les quals han estat examinades en referir-nos al treball per compte propi. Així, s'insisteix de nou en la situació nacional de l'ocupació i s'hi afegeixen els casos de condicions de l'oferta inferiors a les establertes per la normativa per a l'activitat corresponent, amortització de llocs de tre-

ball en els dotze mesos anteriors amb acomiadaments nuls o improcedents, o realitzats en el marc dels art. 51 i 52.c ET, sancions prèvies a l'empresari per incompliment de la legislació social, ofertes aparents o insolvents, al·legacions falses o inexactes, etc. Sí que presenta, en canvi, problemes molt considerables de legalitat la que preveu l'apartat k: «quan existeixi qualsevol altra causa que sigui considerada motiu suficient per l'autoritat competent», clàusula ja abans citada i que constitueix, aquí també, un clar exemple de renúncia normativa del Reglament, sense cap base legal i amb clara vulneració dels principis de legalitat i del dret del treball de l'estranger, així com de la llibertat de contractació de l'empresari afectat i del propi estranger.

D'altra banda, el Reglament preveu novament una sèrie de supòsits preferents en l'accés al permís (que cal no confondre amb els casos legals d'exempció del permís de treball), preferència que es concreta en la no-aplicació de la condició de la inexistència de mà d'obra aturada (art. 71), sempre entorn de la idea de l'especial arrelament (cònjuges i fills d'estranger amb permís renovat, renovacions de permisos, amb ascendents o descendents espanyols a càrrec seu, nascuts residents a Espanya, residents per permisos de «regularització» de l'art. 41.2.b i c del Reglament, menors sota tutela d'entitats espanyoles), o en cas d'antics apàtrides o refugiats, bàsicament, casos als quals, de fet, cal afegir el dels estrangers que gaudeixen de permís de residència per motius d'arrelament, ja que la seva autorització per treballar es resol sense consideració de la situació nacional del mercat laboral (art. 79.1.b del Reglament).

Quant a la **renovació**, un cop assumit per part de la Llei el silenci positiu i les causes fonamentals de renovació (persistència del contracte inicial, nova oferta de treball, prestacions contributives d'atur, prestacions econòmiques assistencials públiques per a la reinserció social o laboral), corresponia al Reglament, per la pròpia previsió legal (art. 38.3.d), la previsió de causes suplementàries; tot i aquesta expressa remissió, el reglament no ha inclòs cap altre supòsit de renovació. En canvi, l'art. 72.3 del Reglament precisa la necessitat d'acreditar la realització habitual d'activitat laboral durant el període de vigència del permís a renovar, sense que sigui suficient l'existència d'una nova oferta. Inclou, així, un requisit no previst per la Llei que, a més, el propi Reglament sembla concretar (art. 81.2.g) en l'aportació dels documents corresponents a la cotització a la Seguretat Social, de manera que obre la porta a una dubtosa pràctica que controla, d'altra banda, la durada d'aquesta

cotització. La manca de previsió legal de totes aquestes circumstàncies i la seva difícil reconducció a les finalitats generals de la Llei en la regulació del permís de treball, fan que resultin de nou, probablement, il·legals

2.5.2 El contingent i la seva relació amb el sistema general

Quant al contingent, el Reglament (art. 65) en disciplina detalladament el **procés de determinació** i deixa molt més oberta la qüestió de la seva gestió. Amb referència al procediment de determinació, els aspectes més rellevants són la previsió d'un procediment de caràcter fonamentalment autonòmic com preveia la Llei, que es veu doblat per un informe de la corresponent Delegació del Govern abans de passar a la Direcció General de les Migracions. D'aquesta manera, es dilueix la participació autonòmica en aquest àmbit, ja prou limitada, i es reconeix una llibertat pràcticament absoluta del Ministeri de Treball, com s'ha comprovat en el contingent per al 2002. Només un cop feta la proposta del Ministeri i informada per la CIE, el Consell Superior de la Immigració, com a òrgan central de participació autonòmica i local, emet un informe no vinculant que s'afegeix al de sindicats i organitzacions empresarials de manera prèvia a l'aprovació governamental.

Aquesta molt limitada participació autonòmica és, no obstant això, generosa si es compara amb la prevista per a la **gestió del contingent**. Aquí l'oblit de les comunitats (i també de les associacions empresarials, incorporades, en canvi, a la regulació del Contingent de 2002, i sindicats) és pràcticament absolut, no només pel que fa a la concreta execució del contingent sinó molt especialment per a la prèvia política de convenis amb els Estats d'origen dels immigrants. D'aquesta manera, la selecció no té en compte les eventuals preferències dels empresaris sol·licitants (la qual cosa ha corregit per al 2002 l'Acord de convocatòria) ni de les comunitats d'acollida; el que era originalment un procediment coparticipat intensament es converteix en un procediment netament estatal, amb audiència de les comunitats autònomes i els ens locals. A més, la capacitat dels consolats per dur a terme aquest procediment, i fer-ho en terminis raonables i assumibles per als empresaris sol·licitants, ha de posar-se en dubte davant de la tradicional realitat de l'Administració Exterior espanyola en matèria d'estrangeria. Amb més motius, doncs, cal trobar a faltar alguna previsió que permeti que altres subjectes més adequats (empresaris, sindicats o CA) poguessin assumir aquestes tasques àgilment.

De tota manera, la qüestió central pel que fa al contingent és el de la seva **relació amb la resta de vies d'entrada i accés al permís de treball**. En efecte, el Reglament opera un rellevant canvi formal respecte de la Llei en situar el contingent com la primera via d'accés al permís de treball; respon, així a les ja tradicionals demandes d'instrumentació d'una via d'entrada legal realista. D'altra banda, l'art. 70.1.3 del Reglament preveu que, addicionalment, i sense reduir les ofertes del contingent, es poden aprovar propostes complementàries per part de les corresponents oficines de treball, en una previsió una mica enigmàtica que algun autor havia interpretat com la possibilitat de convocatòria de contingents addicionals a partir de les necessitats que es plantegessin a la realitat. La pràctica, però, ha transformat per complet aquestes interpretacions i, a partir de l'Acord del Consell de Ministres que aprova el contingent per a l'any 2002 (BOE 12.1.2002), el contingent es converteix en l'única forma d'accés al permís de treball a Espanya, i en l'exclusiva via d'entrada per motius laborals. Qualsevol oferta presentada a les oficines de treball es canalitza immediatament a l'exterior a través de mecanismes anàlegs al del contingent, encara que sense disminuir-ne les corresponents places. D'aquesta manera, es tanca la via a les ofertes nominatives de treball com a mínim per a no residents i, segons algunes interpretacions, fins i tot per als propis residents.

Aquesta situació significa un absolut canvi de la previsió legal sobre diverses vies d'accés a Espanya, dins de les quals pot donar-se més o menys protagonisme al contingent, però no excloent la resta de previsions legals i eliminant així el dret a la lliure contractació dels empresaris. Com acabem de veure, el Reglament introdueix a l'art. 70.1.3 la possibilitat de «contingents complementaris», però manté plenament vigents la resta de vies d'entrada i accés al permís de treball, de manera que és un mer Acord del consell de Ministres el que, contradient la dicció legal (qüestió més discutible), sens dubte transforma completament l'esquema vigent d'accés al permís de treball en una insostenible inversió de les regles de jerarquia normativa i de reserva de llei. Aquests elements, junt amb altres consideracions referides a la naturalesa reglamentària o no de l'Acord de convocatòria del contingent, etc., han justificat ja la presentació dels primers recursos en la matèria, en una línia que, com estem veient, pot fàcilment traslladar-se a altres preceptes del propi Reglament.

Finalment, cal destacar la previsió de l'art. 65.9 del Reglament, segons la qual «el contingent que es fixi per a l'activitat del **servei domèstic** tindrà en comp-

te les especials condicions d'aquesta relació laboral». De nou, el precepte reglamentari no compta amb cap precedent legal, i de nou no aporta per si mateix cap concreció que permeti valorar el seu respecte als principis de la LODILE, sinó que, simplement, es constitueix en una remissió en blanc a una futura norma o acte d'aplicació, en el qual caldrà trobar el fonament i, si s'escau, la justificació d'aquesta previsió.

2.5.3 Situacions especials

El reglament inclou una minuciosa regulació dels **permisos de treball de temporada** (art. 78) caracteritzada per la divisió entre dos tipus de permisos. El primer (tipus A) respon a les regles generals tradicionals del permís de temporada (durada màxima d'un any, obligacions empresarials d'atenció al treballador, etc.). La novetat està en la introducció del permís de tipus T, que pretén garantir una certa continuïtat en les entrades del treballador. El permís de tipus T es dóna per a un màxim de nou mesos i l'empresari assumeix les obligacions referents a l'allotjament i l'organització dels viatges i a l'ocupació continuada del treballador durant la vigència del permís. El treballador, per la seva banda, es compromet a tornar al seu país d'origen quan acabi la vigència del permís, la qual cosa «li donarà prioritat per ocupar altres possibles ofertes que es generin en la mateixa activitat» (art. 78.2, últim incís). El caràcter molt genèric d'aquesta última previsió, autèntica clau de l'èxit del permís, fa que no sigui valorable fins que la pràctica no permeti comprovar tant la realitat dels retorns de l'estranger al seu país d'origen com de la seva posterior tornada a Espanya. En tot cas, cal destacar que, d'acord amb la pròpia filosofia del permís, aquest es destina únicament a residents a l'exterior, i que l'any 2002 s'ha gestionat conjuntament amb el contingent general. Quant als permisos per a **treballadors transfronterers** (per compte propi i aliè: art. 76), la regulació gairebé no presenta novetats i s'assimila en bona part a la general, excepte pel que fa a la impossibilitat de passar al permís general de residència fent valer els períodes de treball transfronterer. Sí que és una novetat la previsió del permís de treball per **prestacions transnacionals de serveis**, limitat a un any, que el Reglament (art. 77) condiciona a la residència estable del treballador al seu país d'origen, i la seva vinculació prèvia amb l'empresa i la professió corresponent.

El Reglament ha aclarit definitivament l'existència d'una sèrie d'autoritzacions específiques per treballar que es desenvolupen al marge del règim gene-

ral del permís de treball, i que donen resposta a la situació de grups d'estrangers determinats a partir d'un estatut particular de residència (art. 79) i que s'atorguen, en tot cas, sense considerar la situació nacional de l'ocupació. És el cas, molt especialment, dels estudiants que excepcionalment poden dur a terme activitats laborals (contractes fins a tres mesos) que resultin compatibles amb els seus estudis i que no necessiten els ingressos obtinguts per a la seva estada, dels sol·licitants d'asil quan han transcorregut sis mesos des de la sol·licitud (autoritzacions per sis mesos renovables), d'estrangers en pràctiques professionals i de formació i, sobretot, dels **estrangers que obtinguin un permís de residència per arrelament per circumstàncies excepcionals**. En aquest últim cas (art. 72.7), és possible passar al règim general del permís de treball (amb un permís renovat d'acord amb la durada de les autoritzacions de què s'ha gaudit) quan s'obté un permís de residència temporal de caràcter general (és a dir, en el cas dels que tenen un permís d'arrelament després de la primera renovació), en un règim que certament afavoreix la integració de l'estranger, si bé els seus efectes tan similars al règim general porten a qüestionar la necessitat d'un tractament específic en aquests casos.

2.6 Infraccions i sancions

2.6.1 Sistema d'infraccions i sancions

El principi de legalitat en matèria d'infraccions i sancions fa que el Reglament, en principi, només contingui previsions referides al procediment sancionador i, sobretot, a l'execució de les diverses sancions. Malgrat això, algunes previsions procedimentals del Reglament comporten algunes conseqüències en la pròpia previsió d'infraccions en matèria d'estrangeria.

Aquest és el cas, molt especialment, de l'art. 114 del Reglament, referit a **procediments d'expulsió per estada irregular contra persones que hagin presentat una sol·licitud de permís de residència per arrelament**, prèviament a la incoació del corresponent expedient sancionador. En aquests casos, l'art. 114 disposa el canvi del procediment preferent, aplicable als casos d'estada irregular, al procediment ordinari, de manera que formalment es limita a una simple previsió procedimental. A la pràctica, això significa, però, que el procediment sancionador segueix tramitant-se i, per tant, que es considera que qui es troba pendent de resolució sobre la regularitat de la seva estada en aquests casos comet igualment la infracció de l'art. 53.a de la Llei i pot ser

objecte d'una ordre d'expulsió abans de la resolució corresponent. Certament, la Llei (art. 63.3) preveia ja aquesta situació amb idèntiques conseqüències, però les sotmetia a un «si escau» que fins a l'entrada en vigor del Reglament es considerava que significava que la continuació del procediment d'acord amb les noves regles tenia lloc només després del refús de la sol·licitud de regularització, o en casos de manifesta causa de denegació de la mateixa. El Reglament, en canvi, preveu el canvi automàtic de procediment i, per tant, la continuació del procediment sancionador independentment de la resolució sobre el permís sol·licitat, la qual cosa resulta contrària no només a la pròpia lògica de l'existència d'un permís de «regularització», sinó a la pròpia jurisprudència constitucional (STC 94/1993 per totes), que exigeix que la situació d'irregularitat resulti ferma en via administrativa abans de procedir a l'expulsió.

Una segona previsió procedimental planteja també un canvi de fons en la regulació de les infraccions i sancions, ara en matèria d'**expulsió d'estrangers imputats o condemnats penalment**: efectivament, les obligacions de comunicació del Fiscal o de l'administració penitenciària (art. 136.4, 5 i 6 del Reglament) posen de manifest una voluntat d'aplicar de manera sistemàtica unes previsions que fins avui eren poc rellevants a la pràctica.

Finalment, l'art. 97.3 del reglament recull un criteri addicional als presents a l'art. 55 LODILE per a l'**opció administrativa entre multa i expulsió**. La Llei no feia referència a la situació personal i familiar de l'infractor, malgrat que l'arrelament ha estat tradicionalment considerat per la jurisprudència una noció fonamental en aquest sentit; el Reglament soluciona aquest «oblit» i introdueix l'obligació administrativa de ponderar aquesta situació. Malgrat tot, en aquest aspecte, el Reglament podia haver anat més enllà i apuntar dos criteris especialment funcionals per a aquesta situació:

—En primer lloc, es tracta de la possibilitat administrativa de dur a terme l'expulsió. La dificultat d'executar aquesta decisió per motius derivats de la inexistència d'acords de readmissió, de la situació sociopolítica o sanitària en el país d'origen o dels costos econòmics de determinades expulsions, fa que en moltes ocasions l'ordre d'expulsió es transformi en una resolució que mai no s'executarà, però que, en canvi, anul·la qualsevol possibilitat de regularització de l'estranger i el condemna a la marginalitat definitiva. Ni la Llei ni el Reglament no aporten vies de regularització més

enllà d'una eventual i poc probable revocació de l'expulsió; en aquest context sembla raonable, i de fet deu ser una pràctica administrativa relativament constant, valorar aquesta situació junt amb la pròpia gravetat de la infracció i els altres criteris rellevants en el moment d'optar per un o altre tipus de sanció.

—D'altra banda, la finalitat fonamental d'integració de l'immigrant, així com les dificultats de donar execució a les expulsions, fa que resulti recomanable optar per valorar en l'opció entre multa i expulsió les possibilitats de regularització que, d'acord amb l'art. 41.2 i 3 del Reglament, té l'estranger sotmès en el procediment sancionador. La «regularitzabilitat» de l'estranger significaria un pas més en les regles d'actuació de l'Administració en aquest àmbit, i dirigit en la mateixa línia que la previsió de l'art. 97.3 del Reglament abans comentat. Així mateix, aquest pas queda justificat per la pròpia opció general de la Llei, que marcaria un criteri clar i funcional en les opcions entre multa i expulsió que avui encara tendeixen a decidir-se massa automàticament en funció de l'expulsió.

2.6.2 El procediment sancionador general

El gruix de la regulació reglamentària en aquest àmbit, i no podia ser d'altra manera, se situa en la regulació completa del procediment sancionador. Fins i tot en aquest àmbit, però, la Llei ha assumit per si mateixa les garanties fonamentals. La remissió legal expressa al Reglament general d'exercici de la potestat sancionadora fa que moltes de les previsions del Reglament d'estrangeria hagin de considerar-se mers recordatoris de les regles generals, com succeeix amb el constant èmfasi en les garanties d'audiència i el dret de defensa de l'estranger sotmès a procediments sancionadors (dret a assistència jurídica, si escau, gratuïta i a intèrpret, audiència, presumpció d'innocència i dret a la prova, notificacions, etc.).

Al marge d'aquests recordatoris generals, mereixen atenció especial els preceptes que el Reglament dedica a la incoació del procediment sancionador i el seu valor (art. 96, 102 i 116), davant de la pràctica general d'elevació de la incoació a proposta de resolució. Si bé els preceptes citats permeten aquesta forma d'actuació, cal no oblidar que correspon a l'Administració de dur a terme les corresponents actuacions d'investigació i destrucció de la presumpció d'innocència durant el procediment sancionador, de manera que l'elevació a

definitiva de la incoació no significa que l'instructor no hagi de dur a terme una activitat de comprovació. Aquesta comprovació s'ha de centrar, com a mínim, en la confirmació de la identitat i situació administrativa de l'estranger, i de la veracitat de l'informe policíac que, normalment, estarà en l'origen del procediment. La pràctica actual relativament freqüent de manca d'al·legacions de l'estranger i la conseqüent manca de qualsevol activitat investigadora i provatòria per part de l'instructor (i la conseqüent elevació de la proposta sense nova audiència: art. 106 i 107.2) porta inevitablement a la nul·litat de l'expulsió per vulneració de la presumpció d'innocència; és, doncs, directament contrària al Reglament d'exercici de la potestat sancionadora de l'Administració (art. 16 del RD 1398/1993). D'altra banda, l'art. 117 del Reglament preveu adequadament els supòsits d'adopció de mesures cautelars durant la tramitació del procediment ordinari, i en especial la retirada del passaport i la necessitat de donar un resguard a l'estranger.

Finalment, el reglament presta una especial atenció a la regulació dels casos en què la competència d'instrucció del procediment sancionador correspon a la inspecció laboral (art. 133 i 134), si bé la resolució definitiva correspon en tot cas als subdelegats del Govern. Es mantenen, en tot cas, i res no hi podia fer el Reglament, alguns supòsits de difícil compatibilitat entre la LISOS i la LODILE, derivats de la doble tipificació de conductes molt similars o idèntiques, que cal solucionar probablement considerant que la primera (anterior en uns mesos) es veu derogada per la segona en tot allò en què siguin incompatibles.

2.6.3 El procediment preferent

Avançàvem al principi d'aquest article que el procediment preferent d'expulsió és l'únic àmbit en què no pot sostenir-se que existeixi un autèntic respecte dels drets i garanties de l'administrat. Aquesta afirmació obeeix essencialment a l'execució immediata de l'expulsió en aquests casos, però també a la reducció extrema dels terminis d'al·legacions i d'activitat instructora i probatòria de l'Administració. En tot cas, cal recordar també que l'opció per al procediment preferent permet l'internament de l'estranger durant la seva tramitació, completament regulat internament a la Llei, de manera que el Reglament simplement fa referència a aquesta possibilitat sense introduir-hi cap regulació específica i, per tant, sense precisar els criteris que han d'orientar la decisió administrativa de sol·licitud d'internament.

Quant a l'execució de l'expulsió dictada en aquest procediment, el Reglament (art. 112.6) insisteix en el caràcter immediatament executiu de l'expulsió, especificant que aquesta expulsió no impedeix l'exercici del dret al recurs, però que en cap cas s'ha de declarar administrativament la seva suspensió. Sobre això cal recordar que el dret a la tutela judicial inclou el dret a les mesures cautelars i la seva eficàcia; per tant, sempre és possible una suspensió judicial de l'expulsió. Per garantir aquesta possibilitat, a més, l'Administració està obligada a permetre que l'estranger presenti el recurs jurisdiccional i que el jutge es pronunciï sobre les mesures cautelars sol·licitades, de manera que resulta impossible executar immediatament l'expulsió si l'estranger sol·licita aquestes mesures cautelars, qüestió repetidament refermada pel Tribunal Constitucional (SSTC 14/1992, 238/1992, 148/1993, 78/1996...).

2.6.4 L'execució de l'expulsió

En aquest àmbit el Reglament tampoc no aporta, ni podia aportar, novetats rellevants. L'art. 100.2.b manté el tradicional termini de 72 hores entre la comunicació de l'expulsió i la seva eventual execució (deixant de banda els casos ja citats d'expulsió pel procediment preferent). Aquest termini permet la interposició d'un recurs contenciós que, si sol·licita la suspensió de l'execució o altres mesures cautelars, provoca la impossibilitat d'executar la sanció fins que el Tribunal no es pronunciï sobre la sol·licitud realitzada.

D'altra banda, el Reglament assumeix les previsions legals que permeten procedir a l'internament per a l'execució de qualsevol resolució d'expulsió, independentment que resulti d'un procediment ordinari o d'un de preferent. Més discutible és la previsió de l'art. 127, segons la qual es pot procedir a l'internament en casos de devolució, ja que la Llei (art. 57 LODILE) només permet l'internament si la devolució té lloc per motiu de prohibició d'entrada; si, en canvi, la devolució obeeix a un intent d'entrada il·legal, el transcurs de les 72 hores no permet recórrer a l'internament i cal transformar el procediment en una expulsió. Per tant, la previsió de l'art. 127.2.c del Reglament s'ha d'entendre referida només a devolucions per raó de prohibició d'entrada. També els art. 128 a 132 detallen el règim de l'internament de l'estranger, ja prou precisat a la Llei, sense incloure-hi novetats rellevants que permetin assegurar que les actuals previsions rebran un compliment més adequat que les existents amb anterioritat.

Finalment, cal destacar que el Reglament tampoc no ha considerat oportú referir-se al cas dels estrangers sobre els quals pesa una ordre d'expulsió que no s'executa. El silenci legal i reglamentari en la matèria deixa només dues solucions poc adequades: d'una banda, la revocació de l'expulsió, difícil d'assolir perquè no es tracta d'una expulsió errònia o viciada; de l'altra, la prescripció de la sanció, que no tindrà lloc, però, fins als deu anys (art. 56.3 LODILE) de la seva imposició, cosa que converteix la solució en falsa. La creixent importància numèrica d'aquesta situació fa que una solució normativa expressa resulti molt necessària, com a reserva de les eventuals possibilitats de regularització dels estrangers en aquesta situació a través dels mecanismes de l'art. 31.2 i 3 de la LODILE, en cas que arribin a satisfer les exigències d'arrelament i similars previstes per aquests articles.

2.7 Regulacions en matèria d'organització administrativa

Finalment, el Reglament inclou nombroses previsions en matèria d'organització administrativa, entre les quals es destaquen seguidament les més rellevants per als drets dels immigrants o que plantegen qüestions derivades del repartiment competencial entre Estat i comunitats autònomes i de la comprensió del paper d'aquestes últimes i dels ens locals en aquest àmbit.

—En primer lloc, la disposició addicional sisena del Reglament conté el règim general de recursos administratius. La regla general és l'efecte d'esgotament de la via administrativa de tota resolució en l'àmbit de l'estrangeria, amb l'excepció, tan sols, de les referides a pròrrogues i renovacions de permisos, devolució, denegació d'entrada i retorn. La configuració actual dels recursos administratius en aquest àmbit fa que pugui valorar-se positivament la seva exclusió general, ja que tan sols en els casos d'errors manifestos sembla que puguin tenir èxit els recursos de reposició i alçada. La situació seria diferent si la Llei hagués optat per aplicar les previsions de l'art. 107.2 de la Llei de Règim Jurídic de les Administracions Públiques i hagués creat un mecanisme especial de recurs administratiu, encomanat a òrgans caracteritzats per la independència i la imparcialitat enfront de l'administració general d'estrangeria. Aquests òrgans podrien haver resolt els recursos de manera àgil i especialitzada, aportant tant una custòdia millor de les garanties dels estrangers com la unificació de la pràctica administrativa en matèria d'estrangeria, així com la possibilitat de tenir en compte criteris socials no estrictament jurídics en les seves decisions.

Descartada aquesta via, els recursos administratius no aporten certament cap avantatge rellevant.

—Ja de manera més estrictament referida a l'organització administrativa, el Reglament torna a la concepció no obligatòria sinó merament possible de la creació d'Oficines d'Estrangers (art. 140.3); en manté la configuració actual, sense que tampoc s'hagi mostrat receptiu a les possibilitats d'encàrrecs de gestió o delegacions en favor de les CA o les entitats locals que augmentessin la capacitat de treball de les Oficines, descarregades de la tasca inicial de tramitació.

—En general, com s'ha dit ja en diverses ocasions, el Reglament ignora escrupolosament les comunitats autònomes i els ens locals, només amb les excepcions obligades de les previsions sobre el contingent (molt diluïdes, a més), en matèria de temporers i en algun cas molt concret i limitat (menors, informes locals en matèria d'allotjament per al reagrupament familiar). Aquesta ignorància és especialment destacada pel que fa a la previsió dels «Centres de migracions» (art. 145 a 147) «destinats a les funcions d'atenció, acollida, intervenció social i, si escau, derivació d'estrangers que tinguin la condició de sol·licitants d'asil, desplaçats, refugiats, apàtrides o d'immigrants que es trobin en situació de vulnerabilitat o corrin risc d'exclusió social» (art. 145). Aquesta definició situa clarament els Centres dins de l'àmbit de l'assistència social, competència exclusiva de les comunitats autònomes, que ni tan sols resulten esmentades pel Reglament. No sembla, doncs, que una regulació i eventual gestió estatal unilateral resulti adequada competencialment, ni tampoc des del punt de vista de la funcionalitat d'un tipus de Centre que necessita de les actuacions d'assistència i orientació que estan desenvolupant les comunitats autònomes i ens locals a tot Espanya, i que difícilment es troben en les possibilitats de l'Administració de l'Estat (primera acollida, orientació i formació laboral, assistència social i sanitària, assessorament jurídic...). Certament, l'Estat podria haver exercit un paper en aquest àmbit a través del foment de la creació i coordinació dels centres corresponents, però la decisió d'una regulació i gestió pròpia no sembla defensable. En tot cas, és d'esperar que l'efectiva creació i configuració dels Centres tingui lloc a través de procediments acordats amb les comunitats autònomes i les corresponents entitats locals.

3. El Reglament i la Llei: adequació dels preceptes reglamentaris

En iniciar aquest treball, es recordava una de les característiques definitòries del Reglament: el seu caràcter de desenvolupament i concreció de les opcions adoptades per la Llei; i, per tant, la seva impossibilitat no només de contradir la Llei sinó també d'assumir orientacions pròpies alienes a les opcions polítiques legals. En el cas del reglament d'execució de la LODILE, cal recordar que aquesta última norma assumeix per si mateixa algunes línies molt marcades. Aquestes opcions fonamentals de la Llei se centren, d'una banda, entorn de la voluntat d'enfortir els mecanismes d'entrada legal (contingent, temporers, regles especials en matèria de visats per motius laborals...) i, simultàniament i amb les condicions que ella mateixa preveu, les possibilitats de regularització dels estrangers que es trobin irregularment a Espanya (permisos de «regularització» en especial), sens perjudici, igualment, de la seva eventual expulsió. Aquesta primera gran línia és la resposta a una tradició d'irregularitat d'origen en els estrangers que entraven a Espanya, però també de múltiples casos d'irregularitat sobrevinguda creada en bona part per una regulació que dificultava la renovació i estabilitat de l'estranger. La reacció contra aquesta tradició de caiguda en la irregularitat és encara la segona gran opció de l'actual LODILE, concretada tant en l'increment de garanties procedimentals com en una molt més expressa previsió de causes i requisits que donen lloc, que donen dret, als permisos de residència i treball i la seva renovació. L'estabilitat i la seguretat en la situació administrativa de l'estranger es veuen, així, molt considerablement elevades. Junt amb aquestes dues grans determinacions, i en part com a conseqüència de les mateixes, la Llei assumeix com a finalitat fonamental la integració de l'immigrant i, per tant, un estatut molt proper al de l'espanyol, com a mínim, pel que fa a l'immigrant en situació regular. Finalment, la Llei opta també per una estricta política d'expulsió de l'immigrant en situació irregular, amb algunes matisacions i cauteles tot just acabades d'examinar.

Doncs bé, l'examen efectuat del contingut del Reglament demostra que en nombroses ocasions contradiu concretes plasmacions legals d'aquestes línies, i que aporta d'altres que culminen finalment amb una regulació que, globalment, no s'adiu amb les previsions expressades i debilita considerablement la posició dels estrangers, en situació regular o irregular, a Espanya.

En efecte, les nombrosíssimes clàusules de discrecionalitat examinades, en ocasions obertament contràries a les previsions reglades de la Llei (permisos

de residència, reagrupament familiar, etc.), la introducció de noves condicions com el sotmetiment dels permisos de treball a qualsevol altra causa de denegació que l'Administració consideri adequada (art. 74.1.k), o la possible extinció del permís de residència o la seva denegació per estar sotmès a causes d'expulsió, el molt intens agreujament de les possibilitats de regularització, o la inversió de la relació entre sistema general d'entrada per motius laborals i contingent, són supòsits directament contraris a les opcions i els preceptes legals citats, en aspectes centrals de la regulació. Molt especialment, el recent desplegament de la figura del contingent, relativament «preparat» per les previsions reglamentàries com s'ha vist, resulta contrari al sistema legal de diverses vies d'entrada regular i d'accés al permís de treball. De fet, el Reglament converteix un règim reglat en els seus trets fonamentals en matèria de residència i treball en un camp de lliure joc de la discrecionalitat administrativa, i dóna, així, preferència a la seva pròpia opció general d'enfortiment de les possibilitats d'actuació administrativa, per sobre de les esmentades decisions legals fonamentals.

Les remissions de la Llei no són, ni poden ser-ho, remissions en blanc. L'actual LODILE va assumir com a principal característica, enfront de la Llei anterior, una autèntica regulació substantiva de la immigració i un grau molt superior de seguretat de l'estranger enfront de l'actuació administrativa. El Reglament pot, si ho considera convenient, mantenir oberts alguns dels extrems que la LODILE referia a la pràctica, però no pot transformar les seves clàusules reglades en noves potestats discrecionals obertes. Tan sols una interpretació conjunta de la Llei i el Reglament que recondueixi les previsions d'aquest últim a les opcions de la Llei, i sobretot que torni el seu caràcter reglat a la major part de les regulacions en matèria de permís de residència i treball, pot mantenir el Reglament en el seu marc i evitar, per tant, la constant impugnació de les actuacions adoptades en la seva execució. En cas contrari, el recurs als tribunals i a la possibilitat de les qüestions d'il·legalitat sobre el propi Reglament (art. 27 i 123 i seg. de la Llei de la Jurisdicció contenciosa-administrativa) es convertiran en els camins adequats per reinstaurar el sotmetiment del Reglament a les previsions legals.

4. El Reglament i la pràctica administrativa: la recepció de les remissions legals i la seva satisfacció

La situació és encara més problemàtica des de la segona perspectiva que legitima la regulació reglamentària: el seu caràcter de norma de tancament, que ha de donar contingut concret a les remissions legals i que ha de permetre una posterior pràctica administrativa previsible, i ajustada a criteris i opcions definits públicament i generalment pel Parlament i el Govern. Així, d'un reglament s'espera que desenvolupi les previsions legals, fixant criteris de decisió concrets allà on la Llei es limita a grans orientacions, o determinant les finalitats implícites en la Llei que l'Administració ha de procurar assolir en els àmbits i actuacions deixats a la seva discreció.

El Reglament del 2001, en canvi, es distingeix perquè reenvia a la pràctica administrativa la major part de les qüestions que la LODILE deixava obertes i, fins i tot, com es veia a l'epígraf anterior, per reobrir qüestions que semblaven ja determinades per la Llei. Un repàs ràpid per les grans àrees de la regulació d'estrangeria posa de manifest la rellevància d'aquesta situació:

—En matèria de visat, les causes i els criteris de resolució de les sol·licituds no reben cap precisió i continuen obertes a la concreció en cada cas per part de l'òrgan administratiu corresponent. Ni tan sols les detallades previsions procedimentals sobre informes i entrevistes determinen expressament i de manera clara l'objecte ni la finalitat d'aquestes actuacions.

—Tampoc el control en frontera ha experimentat grans concrecions, i la seva relació amb la prèvia existència de visat continua essent oberta; certament, aquest és un àmbit més adequat a la previsió d'instruccions administratives (tot i que públiques i relativament estables) que no pas a les regulacions reglamentàries, però el Reglament ni tan sols preveu una remissió general a les instruccions, poc habituals en el nostre sistema. De manera que s'obre plenament la possibilitat de la caiguda en la pràctica administrativa diària discrecional o, fins i tot, arbitrària.

—Les clàusules obertes en matèria de residència i treball no només es mantenen sense previsions addicionals (suficiència de mitjans econòmics, circumstàncies excepcionals, interès per a l'economia nacional, solvència de les previsions d'inversió, situació nacional del mercat laboral...), sinó

que tot sovint són objecte d'un tancament a través de causes estrictes de denegació de la sol·licitud i un posterior marge d'apreciació de l'Administració. Superades les causes taxades de denegació, l'Administració encara pot fonamentar la seva negativa en qualsevol altre element que consideri adequat (molt especialment pel que fa a les previsions en matèria de treball).

—Ni tan sols en l'àmbit sancionador, el Reglament no contempla expressament tots els elements adequats per a l'opció entre multa i expulsió, entre procediment ordinari i preferent, o per a la graduació de l'eventual prohibició d'entrada. Qüestions com l'arrelament, la possible regularització de l'estranger o l'efectivitat de la resolució d'expulsió segueixen sense trobar entrada expressa al Reglament.

És especialment preocupant, en aquest sentit, la decisió reglamentària en favor de la discrecionalitat administrativa o aplicativa com a contraposada a la discrecionalitat reglamentària o normativa. L'obertura de les clàusules legals obeeix a la necessitat de poder reaccionar amb agilitat i detall a les necessitats que planteja la realitat, i el Reglament és, en aquest sentit, la norma adequada per fer-ho. Quan ni tan sols el Reglament pot concretar suficientment la decisió administrativa, un seguit de tècniques permeten orientar els òrgans de decisió corresponent per part dels òrgans de direcció política. En especial, les instruccions administratives resulten útils en aquesta qüestió, però la pràctica espanyola no en fa un ús suficient, o les transforma en decisions opaques i gairebé ocultes que no poden desplegar la seva funció de garantia de la previsibilitat de la decisió administrativa i d'unificació de la pràctica dels diversos òrgans administratius. En cap cas el Reglament assumeix l'existència d'aquesta figura i s'hi remet expressament; d'aquesta manera, el Govern, com a òrgan de direcció política, renuncia a les seves facultats en favor de cadascun dels òrgans administratius competents, amb molta menor legitimitat funcional i sotmesos a un grau de responsabilitat molt més mediata i difusa.

En conjunt, doncs, no es tracta tant de previsions reglamentàries incompatibles amb la Llei, com succeïa a l'apartat anterior, sinó més aviat de l'obertura a possibles decisions concretes i, per tant, més difícilment controlables, que ara sí siguin incompatibles amb els preceptes legals o simplement que siguin expressió de les opcions pròpies de cadascun dels òrgans d'aplicació, i no de

la política general d'immigració d'Espanya. L'estrangeria és un àmbit d'aplicació molt descentralitzat; certament, està monopolitzada per l'Estat, però a través d'una multitud d'òrgans i subjectes diversos que desenvolupen criteris propis en ocasions radicalment incompatibles. Qüestions com la possibilitat d'accés al permís de treball per part de residents legals al marge del contingent troben, actualment, decisions diverses en províncies diferents. El Reglament es preocupa d'evitar aquesta diversitat quan pot donar lloc a dinàmiques d'aplicació excessivament «generosa» per a les pretensions dels estrangers, però no en cas contrari. L'ús constant de tècniques del que hem anomenat «discrecionalitat negativa» (previsió taxada de les causes de refús de la sol·licitud més obertura només discrecional a la seva acceptació), junt amb la manca de clàusules excepcionals que permetin a l'Administració deixar d'aplicar una prohibició o una causa de denegació en supòsits justificats, acaben posant la pròpia Administració davant de la necessitat d'assumir la inaplicació de la norma, una situació que resulta abastament coneguda en l'àmbit de l'estrangeria. L'actual Reglament no només no evita aquesta situació, sinó que, en ocasions, l'agreuja. Segueix assumint que la rigidesa administrativa pot configurar la realitat i, per tant, segueix ancorat en l'estricta distinció entre regularitat i irregularitat, i tanca, a més, els possibles ponts entre ambdues situacions. Si s'equivoca, però, i la realitat segueix ferma en la seva constant entrada i estabilitat d'estrangers irregulars, la norma no podrà adaptar-se fàcilment i reclamarà la seva reforma o la seva inaplicació, ja que una aplicació flexible es veu prohibida per la pròpia rigidesa del text reglamentari. La (contra)reforma que, d'acord amb les fonamentacions de l'exposició de motius de la LO 8/2000 i les declaracions dels responsables polítics en la matèria, responia a la inadequació de la legislació anterior a la realitat pot, d'aquesta manera, veure's abocada a un xoc bastant més virulent amb les demandes de la mateixa realitat.

III. PRINCIPALS PROBLEMES I POLÍTIQUES PÚBLIQUES

ELS ACORDS SUBSCRITS PER ESPANYA SOBRE LA REGULACIÓ I ORDENACIÓ DELS FLUXOS MIGRATORIS LABORALS

Dr. Andreu Olesti Rayo

Professor titular de Dret internacional públic. Universitat de Barcelona

Recentment, el Govern espanyol ha subscrit diversos acords internacionals amb tercers estats relatius a la regulació i ordenació dels fluxos migratoris laborals. Es tracta dels acords signats amb l'Equador (de 10 de juliol de 2001), Colòmbia (de 21 de maig de 2001), el Marroc (de 25 de juliol de 2001), la República Dominicana (de 17 de desembre de 2001) o Romania (23 de gener de 2002).

L'àmbit d'aplicació personal dels acords són els treballadors migratoris, incloent-hi els nacionals dels estats signataris que estiguin autoritzats a exercir una activitat econòmica per compte d'altri en el territori espanyol. Aquesta definició es troba més matisada als acords amb la República Dominicana i Romania, ja que defineix els treballadors estables (contracte amb un període inicial d'almenys un any), els treballadors de temporada (per un període no superior a nou mesos a l'any) i els treballadors en pràctiques per tal de perfeccionar la seva qualificació professional (per un període de dotze mesos prorrogables per sis mesos més). A l'acord amb Romania s'especifica també l'edat que poden tenir els treballadors en pràctiques (entre 18 i 35 anys), i nombre de treballadors per any que es poden acollir a aquesta figura (màxim de 50 per any).

Aquests acords tenen com a objectiu regular les ofertes de llocs de treball als treballadors nacionals dels estats membres signataris. A aquest efecte s'articula el mecanisme següent. Les autoritats espanyoles, mitjançant els seus representants diplomàtics, comuniquen a les autoritats de l'altre estat el nombre i les característiques de les necessitats de mà d'obra (tant qualificada com no qualificada). En el cas que existeixin ofertes de treball espanyoles per vies diferents, les autoritats de l'altre estat ho hauran de posar en coneixement a les autoritats espanyoles. L'oferta de les autoritats espanyoles haurà d'incloure com a mínim el sector i la zona geogràfica on es desenvolupi

l'activitat, el nombre de treballadors a contractar, així com la data límit per a la seva selecció. Així mateix, s'haurà d'incloure la informació sobre les condicions del treball (salaris, allotjament o altres tipus de retribució), la seva durada, les dates en què el treballador haurà de desplaçar-se i qui cobreix les despeses de desplaçament i administratives. Aquests criteris es veuen més precisats en l'Acord amb el Marroc, atès que es preveu que a l'oferta de treball s'indiqui el nom o la raó social del contractant o de l'organització de contractants, i el nom, cognoms i domicili del treballador en cas que les ofertes de treball siguin nominals.

Ara bé, els candidats són seleccionats per un comitè conjunt en què participen els representants de les administracions de les parts contractants, amb l'objectiu d'escollir els treballadors que es considerin més idonis en relació amb les ofertes de treball existents. En aquest comitè poden participar també el contractant o els seus representants i, quan les parts així ho demanin, també poden participar en qualitat d'assessors representants d'agents socials, organismes intergovernamentals i organitzacions no governamentals que treballin en l'àmbit de les migracions i la cooperació al desenvolupament. En l'acord amb Colòmbia el procediment és diferent, atès que la preselecció dels candidats la fan directament les autoritats espanyoles (també pot participar-hi el contractant o el seu representant), i aquesta selecció la fa prenent com a base (però no necessàriament de forma exclusiva) la informació subministrada pel *Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)*.

Una vegada seleccionats els candidats, després de superar un examen mèdic (i, si escau, un període de formació prèvia), han de signar un contracte de treball (o un document anàleg), les clàusules del qual hauran d'adequar-se a la legislació espanyola. Cal facilitar-ne una còpia a les autoritats de l'estat d'origen. Les sol·licituds de visats d'estada i residència en aplicació d'aquests acords internacionals es tramiten amb caràcter d'urgència a l'Oficina consular espanyola competent, fent-hi constar el tipus, la finalitat i la durada de la permanència.

Es contemplen, també, en els acords amb els tres països llatinoamericans i Romania, disposicions específiques per als treballadors de temporada; essencialment, es preveu que en el contracte s'haurà d'incloure com a annex un compromís de retorn al seu país una vegada el seu permís de treball hagi finalitzat, i la seva presentació davant d'una oficina consular en el seu país

d'origen. En relació amb aquest requisit, en el cas dels acords amb la República Dominicana i l'Equador, s'especifica que es disposa d'un termini d'un mes després del seu retorn i que, a més, ho ha de fer davant l'oficina consular de l'estat que va expedir l'últim visat, aportant-hi el mateix passaport en què es va estampar el visat. En tot cas, en tots els acords llevat del celebrat amb el Marroc, s'especifica que l'incompliment d'aquesta condició els inhabilita per a tota contractació futura a Espanya, i «serà tingut en compte en la resolució d'eventuals sol·licituds de permisos de treball i residència». En contrapartida, i només en l'acord amb la República Dominicana, el compliment de l'obligació li donarà prioritat per ocupar possibles futures ofertes que es generin dins la mateixa activitat. A més, en els acords amb la República Dominicana i amb el Marroc, s'explicita que les sol·licituds presentades per treballadors marroquins que hagin exercit durant quatre anys consecutius, o no, com a treballadors de temporada han de ser examinades per les autoritats espanyoles «amb especial benevolència» en el cas marroquí, i amb «especial consideració» en el cas dels dominicans.

Quant a les condicions d'exercici de l'activitat econòmica, es preveu que es regeixin per la normativa laboral espanyola; la remuneració i els avantatges socials de què gaudeixin han de ser els establerts en el seu contracte, i ajustats als previstos en els Convenis col·lectius, o la legislació vigent espanyola aplicable als nacionals espanyols de la mateixa professió i qualificació. De la mateixa manera que en l'àmbit de la Seguretat Social, es troben subjectes als drets i obligacions determinats per la legislació espanyola, llevat dels acords internacionals en què sigui part Espanya i es disposi mesures més favorables. En aquest sentit, convé destacar que en relació amb el Marroc, la Comunitat Europea i els seus estats membres han signat l'anomenat Acord Euromediterrani, en el qual s'estableixen certes disposicions que es considera convenient subratllar, atès que el Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees (TJCE) s'hi ha pronunciat. Així, per exemple, ha declarat que els nacionals marroquins tenen el dret a invocar el dret a la igualtat de tracte davant de les jurisdiccions nacionals dels estats membres en l'àmbit de les prestacions rebudes de la Seguretat Social.

En els acords també es preveuen disposicions relatives a fomentar el retorn voluntari dels nacionals de les parts contractants. En efecte, en els acords amb els països llatinoamericans i Romania es preveu l'adopció de mesures per tal de posar en marxa programes d'ajut al retorn voluntari dels treballa-

dors. A aquest efecte es contemplen accions per tal d'impulsar la reinserció del treballador migratori en el país d'origen, com, per exemple, el desenvolupament de projectes amb la finalitat de reconèixer l'experiència professional que hagi obtingut a Espanya o la promoció de l'establiment de petites i mitjanes empreses per part dels emigrants que retornin al seu país d'origen.

Així mateix, en aquest acords existeixen clàusules en què es disposa l'obligació de readmetre els propis nacionals quan no compleixin amb els requisits vigents, en l'estat receptor, relatius a l'entrada, estada o residència. En efecte, s'estableix que en aquests supòsits, i quan es tingui la nacionalitat d'una de les parts contractants, es readmetrà en el seu territori, assumint les despeses de transport de la readmissió de la persona l'estat que el requereix. Aquesta obligació de readmissió és ampliada en el cas de l'Equador als nacionals de tercers estats o apàtrides que es provi (o es presumeixi) que han entrat en el territori de l'estat que els requereix després d'haver residit o transitat pel territori de la part requerida. També en el cas de l'Equador, es preveu que a les sol·licituds presentades amb anterioritat a l'1 de març de 2001, les parts es comprometin a facilitar l'anada i tornada de les persones que es trobin en situació irregular i tinguin la garantia d'un lloc de treball en la part que els requereix, a l'efecte de tramitar de manera preferent els visats de residència i treball.

Totes aquestes clàusules, així com la resta de les incloses en el text dispositiu dels acords, són objecte de mesures d'aplicació conjuntament per les autoritats competents del Ministeri d'Interior espanyol i per l'òrgan competent del Ministeri d'Afers Exteriors de l'estat contractant. En efecte, en els acords es crea un Comitè mixt bilateral que té assignada la tasca d'adoptar les mesures necessàries per tal de desenvolupar-ne el contingut i, si escau, proposar les modificacions que s'estimin apropiades; així com preparar i debatre les propostes sobre migració que puguin sorgir entre les parts.

En l'acord amb el Marroc, no es disposa de cap mesura relativa a la readmissió dels nacionals; i s'ha de tenir en compte que l'acord sobre circulació, trànsit i readmissió de 13 de febrer de 1992 només contempla la readmissió dels estrangers que hagin entrat il·legalment, i en un termini que comprèn deu dies des de l'entrada. Ara bé, també s'ha de fer esment que dins l'actuació de la Unió Europea s'han adoptat els anomenats plans d'acció; es tracta d'un seguit d'accions de diversa naturalesa (jurídica, econòmica, social i políti-

ca) per tal de reduir la pressió migratòria respecte a determinats països tercers. Un d'aquests plans ha estat aprovat per al Marroc, l'any 1999, i s'hi contempla, entre d'altres mesures, la celebració d'acords de readmissió per als nacionals marroquins i per als nacionals de tercers estats i apàtrides que, procedents del Marroc, hagin entrat o romanguin de manera il·legal en el territori dels estats membres. Aquest acord s'està negociant entre la Comunitat Europea i el Marroc.

Tampoc en l'acord amb Romania es contempla cap mesura relativa a la readmissió, atès que ja existeix un acord d'aquestes característiques signat el 21 de juny de 1996. En aquest acord, només es regula la readmissió del nacionals de les parts contractants que es trobin en situació irregular, i en canvi no es regulen les obligacions envers els estrangers que es trobin en la mateixa situació.

En definitiva, els acords signats tenen la finalitat de regular i coordinar els fluxos migratoris laborals existents entre Espanya i els estats signataris; la idea, en principi, i independentment de les preferències dels països, és correcta, sempre que existeixi una adequació dels fluxos, és a dir, que la mà d'obra requerida pels contractants espanyols es correspongui després amb la que ofereixen les autoritats espanyoles.

ELS PROCESSOS DE REGULARITZACIÓ D'ESTRANGERS AL LLARG DE L'ANY 2001

Sr. Llorenç Olivé
Advocat

La Llei orgànica 8/2000, de 22 de desembre, de reforma de la Llei orgànica 4/2000, d'11 de gener, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social, en la seva Disposició transitòria quarta preveia la revisió de les sol·licituds denegades per la regularització efectuada considerant la Llei 4/2000 i que s'havia portat a terme fins al 31 de juliol de 2000.

Com ha estat costum en anteriors ocasions, amb l'entrada en vigor d'un nou text es va obrir la possibilitat de regularitzar la població en situació administrativa irregular i que vivia al país des de dates anteriors a l'aprovació de la Llei.

Aquesta vegada, però, i de manera diferent a anteriors processos, no es va obrir pròpiament una regularització a tota persona que pogués demostrar que des d'una data determinada residia al país, sinó que només s'hi podien acollir a aquest nou procés aquelles persones que havien sol·licitat la regularització en el procés extraordinari de l'any 2000, d'acord amb la Llei orgànica 4/2000 i a l'empara del Reial Decret 239/2000, de 18 de febrer. A aquesta *repesca*, hi podien accedir exclusivament els qui, havent demanat la regularització, no havien pogut acreditar la seva estada en territori de l'Estat espanyol amb anterioritat a l'1 de juny de 1999.

El Reial Decret 142/2001, de 16 de febrer, establia els requisits per a la regularització d'acord amb la disposició transitòria quarta. Així, es va impulsar un procediment de reexamen de les sol·licituds presentades en la regularització del 2000 i que havien estat denegades, i que ho feia d'ofici la pròpia administració. Perquè l'administració revisés l'expedient, calia haver presentat una sol·licitud de regularització en aplicació del procediment del Reial Decret 239/2000, sol·licitud que s'havia d'haver presentat entre el 20 de març de 2000 i el 31 de juliol del mateix any. L'únic motiu pel qual aquesta petició havia estat denegada, havia de ser el fet de no poder demostrar l'estada a l'Estat espanyol amb anterioritat a l'1 de juny de 1999. Els qui es beneficia-

ven del reexamen havien de ser en territori de l'Estat espanyol en el moment de l'entrada en vigor d'aquest Reial Decret.

A més, era requisit indispensable acreditar el compliment dels altres requisits que la regularització del 2000 indicava: haver fet una sol·licitud prèvia de demanda de permís de residència en alguna ocasió abans del 31 de març de 2000; no estar subjecte a cap ordre d'expulsió per motius d'activitats il·legals... Per tant, si hi havia ordre d'expulsió per motius estrictament administratius d'incompliment de la Llei d'estrangeria (estada irregular), no es tenien en compte. En el mateix sentit, qui entrava a la regularització no podia tenir delictes pendents o estar en compliment de condemna. Els qui tenien procediment penal en curs, si no acreditaven l'arxiu definitiu de la causa judicial o de les actuacions, tampoc podien acollir-se a aquest procés i no es reexaminaria la proposta.

Els familiars directes de residents comunitaris o d'espanyols, de nacionalitat d'un país de fora de la Unió Europea que estaven inclosos en l'article 2 del Reial Decret 766/1992, també s'hi podien acollir. D'aquesta manera, en una regularització extraordinària per a estrangers no comunitaris, per a l'obtenció del permís de residència o de residència i treball, també s'hi afegien els casos de persones que es regien per una regulació totalment diferent, com és el règim comunitari. Els requisits eren els mateixos que els esmentats anteriorment en base al règim de la Llei 4/2000, però, quant a les causes d'expulsió, calia atenir-se a l'article 15 del Reial Decret 766/1992, ja que els supòsits són diferents en els dos règims.

El reexamen l'iniciava d'ofici l'Administració, i l'interessat no havia d'aportar nova documentació, tot i que de manera excepcional l'Administració en podia requerir, per tal d'acreditar el compliment dels altres requisits que s'havien de tenir, per exemple la presentació prèvia. El termini de temps per reexaminar totes les propostes per part de l'Administració era de tres mesos.

El 20 de gener de 2001 entra en vigor la nova Llei

El procés de regularització de l'any 2000 es va acabar amb un 70% de denegacions de les peticions efectuades a la subdelegació de Barcelona. A les

altres demarcacions catalanes el percentatge de denegacions era més afí al que s'havia donat al conjunt de l'Estat.

El fet que la regularització fos una simple repesca de qui havia presentat una sol·licitud de regularització l'any 2000, i no pròpiament un procés obert a tothom, va portar moltes contradiccions. De fet, s'estava premiant els qui havien fet falsificació de documents, i havien entrat expressament i únicament a l'Estat espanyol per mitjà de grups organitzats per presentar documents, però que de fet no vivien al país. A la regularització del 2000, les grans aglomeracions es van produir els dies anteriors a la data límit per fer la presentació prèvia (31 de març) i al final del procés de regularització (31 de juliol de 2000).

El fet de demanar únicament el requisit de no haver d'acreditar amb anterioritat a l'1 de juny de 1999 l'estada continuada al país, beneficiava els qui havien fet frau a la Llei. Hauria estat més just i raonable, si era un procés restringit, que es recuperessin els expedients de les persones que podien demostrar l'estada des d'abans de l'1 de juny de 1999, encara que s'haguessin oblidat de fer la presentació prèvia. En l'anterior procés de regularització, el fet de demanar la presentació prèvia va comportar confusions a les persones que es van acollir al procés, perquè costava d'entendre d'haver de fer una sol·licitud de permís que no havia de servir per a res.

D'altra banda, la por a presentar documents, davant una clara resposta de denegació de la petició i amb ordre de sortida obligatòria del país, va fer que molta gent no presentés documents a la regularització del 2000, ja que no hi veien possibilitats. D'aquesta manera, molta gent que, amb l'entrada en vigor de la nova Llei 8/2000, s'hauria pogut acollir a la regularització del 2001 va quedar fora. Perquè encara que residia en territori espanyol abans del 31 de juliol de 2000, no s'havia acollit a la regularització del 2000, ja que no podia demostrar que abans de l'1 de juny de 1999 residís al país. I en els tràmits parlamentaris no es van voler recollir les propostes de diferents grups polítics per tal d'esmenar aquest problema.

L'entrada de la nova Llei d'estrangeria va venir acompanyada de declaracions per part de responsables polítics, en el sentit que qui no hagués arreglat els papers seria expulsat del país. A Barcelona, el dia que entrava en vigor la Llei 4/2000 en la seva reforma de la Llei 8/2000, un centenar de persones (entre

ells, bona part dels qui havien fet la petició de regularització del 2000 els últims dies del procés i sense cap document per acreditar l'estada al país) es va tancar a l'església del Pi. Aquest episodi es va estendre posteriorment a d'altres parròquies de Barcelona i de Cornellà. Hi hagué accions similars en altres punt de l'Estat.

Els acords de Barcelona de 8 de març de 2001

Per desbloquejar la situació, s'iniciaren, després d'uns dies, converses entre la Subdelegació del Govern de l'Estat a Barcelona i representants dels immigrants. Després de diverses reunions a diferents bandes es van aprovar dos documents els dies 3 i 8 de febrer que van ser ratificats en reunió extraordinària el 8 de març de 2001, a la Subdelegació del Govern de Barcelona, entre la Subdelegació del Govern i representants dels sindicats CGT (que havia tingut un paper molt actiu en el conflicte), CCOO i UGT, i de les entitats, Càritas Diocesana de Barcelona, Justícia i Pau (que feia de mediadora del conflicte) i Creu Roja de Barcelona (que havia donat suport assistencial als qui s'havien tancat a les parròquies).

D'aquests acords, van sortir les bases per les quals es van regir les diferents subdelegacions del Govern de l'Estat fins a l'1 d'agost de 2001, data en què va entrar en vigor el nou Reglament que desenvolupa la Llei 4/2000, per mitjà del Reial Decret 864/2001, de 20 de juliol.

Tot i que, oficialment, aquesta regularització no ha existit, aquests acords de Barcelona, que es van anar estenent a les altres demarcacions de l'Estat, van fer que fins a l'1 d'agost de 2001 es presentessin peticions de regularització en base a la via de l'arrelament que la nova Llei 4/2000 preveia en la seva reforma de la 8/2000.

A més, els acords exposaven que les forces i cossos de seguretat de l'Estat no perseguirien ciutadans estrangers per motius d'irregularitat administrativa. I que això es mantindria fins que no acabessin els processos de regularització en curs. En el mateix sentit, es va acordar que no es farien expulsions als qui estaven en procediments penals per falsificacions de documents relacionats amb la sol·licitud de regularització, i això seria així fins que hi hagués una sentència condemnatòria per part del jutge.

El segon punt, del document del 3 de febrer, ratificat el 8 de març, deia que per raons humanitàries o circumstàncies excepcionals podrien regularitzar la situació els qui no tenien permís.

El document del 8 de febrer, signat el 8 de març, a més de ratificar el document del 3 de febrer, acordava que en el termini de seixanta dies es revisarien tots els expedients de les persones que haguessin fet la regularització del 2000; en canvi, el Reial Decret que desenvolupava la regularització, esmentava que el termini seria de tres mesos. Cal recordar que el Reial Decret 142/2001, de 16 de febrer, que desenvolupava la regularització de la Disposició quarta de la Llei orgànica 8/2000, va entrar en vigor el 26 de febrer. Per tant, aquests documents del 3 i 8 de febrer, tot i que ratificats el 8 de març, eren anteriors al Reial Decret 142/2001.

En el punt 4 del document del 8 de febrer, s'exposava que els qui estaven en situació irregular i que no s'havien acollit al procés de regularització del 2000, o que, havent-ho fet, se'ls havia denegat, si podien demostrar que abans del 23 de gener de 2001 vivien a l'Estat espanyol tenien la possibilitat de sol·licitar una autorització de residència, per motius humanitaris excepcionals o d'arrelament, i que l'Administració ho interpretaria en la seva màxima amplitud d'acord amb l'article 31.4 de la Llei. També es contemplava que si hi havia una proposta de treball, podien sol·licitar un permís de residència i treball. I que ambdues sol·licituds es podien fer conjuntament.

A aquestes sol·licituds es podien presentar, també, els familiars per a reagrupament familiar si eren en territori de l'Estat espanyol i reunien els requisits que la Llei orgànica 4/2000, reformada per la 8/2000, recull.

En el punt 7 del document del 8 de febrer, s'exposava que en cas de sol·licitud ordinària, per oferta laboral, l'Administració interpretaria en la seva màxima amplitud els criteris humanitaris o excepcionals, per a la justificació de l'exempció de visat, a causa dels desastres naturals, situacions de greu conflicte o pobresa, països llunyans i de difícil relació. També es tindria en compte si es col·laborava amb la Justícia en la persecució de delictes.

Aquesta regularització, que oficialment no ha existit, però que ha vingut dels acords de Barcelona, va fer que es presentessin, només a la demarcació de Barcelona, 42.612 peticions per arrelament. D'aquestes, 27.610 han estat

denegades, al voltant del 65% de les presentacions; una situació molt semblant a la que es va produir quan es va acabar el procés de regularització de l'any 2000 i que va originar els conflictes posteriors.

És possible que sense les mobilitzacions, ni les tancades, ni els conflictes, s'hagués produït igualment un procés de regularització. Precisament per això, i per evitar conflictes en un tema tan delicat com és el de la immigració, convé que els processos siguin clars i àgils. Per això, costa d'entendre que tot aquest procés que acabà l'1 d'agost, no s'hagi dut a terme d'una manera més transparent i amb una normativa legal concreta. Amb l'entrada l'1 d'agost de 2001 del Reial Decret 864/2001, de 20 de juliol, pel qual s'aprovava el reglament d'execució de la Llei orgànica 4/2000, d'1 de gener, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social, reformada per la Llei orgànica 8/2000, de 22 de desembre, comença una nova fase. I a més, per primera vegada, s'acorda un text legal, que no ve acompanyat d'un procés de regularització. D'altra banda, l'Administració ha d'afrontar i pensar què fa amb la població que arriba al país i que està en situació irregular, alhora que ha de pensar com ordenar els fluxos migratoris.

EL CONTINGENT PER A TREBALLADORS ESTRANGERS NO COMUNITARIS PER A L'ANY 2002: LA DUBTOSA LEGALITAT DE LA DESAPARICIÓ DE L'ANOMENAT RÈGIM GENERAL PER A LA TRAMITACIÓ D'OFERTES NOMINATIVES DE TREBALL

Dr. Vicenç Aguado i Cudolà

Professor titular de Dret administratiu. Universitat de Barcelona

1. Introducció general: el contingent com a instrument de control de la immigració econòmica

En l'anuari del 2000 es va incloure un comentari en què s'advertia el canvi que havia sofert la regulació del contingent amb motiu de l'aprovació de la Llei orgànica 8/2000. Amb anterioritat a aquesta legislació, el contingent havia estat utilitzat com una mesura de regularització encoberta que permetia acollir-se als immigrants que ja es trobessin en territori espanyol. D'aquesta manera, el contingent permetia fer aflorar algunes bosses d'irregulars, més que atreure immigrants des dels seus països d'origen.

En efecte, la LO 4/2000, en la seva redacció original, parlava de «treballadors estrangers no residents a Espanya» en regular el contingent d'autoritzacions. Aquesta definició de l'àmbit d'aplicació del contingent incloïa tant las persones que no es trobaven en territori espanyol com aquelles altres que sí hi eren però que no tenien permís de residència, com són els casos en què solament es disposa d'un visat d'estança o bé s'està en una situació irregular.

En canvi, la nova redacció que dóna la LO 8/2000 fa referència a «treballadors estrangers que no es trobin ni siguin residents a Espanya». Per tant, amb la normativa vigent es vol considerar el contingent com una forma de vehiculació de la immigració des del seu país d'origen, al mateix temps que tanca la possibilitat que els estrangers que es trobin a Espanya en situació d'irregularitat puguin acollir-se als avantatges del contingent.

El contingent s'adopta formalment a través d'un Acord del Govern central, després de seguir un determinat procediment. Aquest procediment és iniciat pel Ministeri de Treball i Afers Socials, i està format per una sèrie de tràmits on intervenen, entre d'altres, les comissions executives provincials o insulars

de l'INEM, les comunitats autònomes, així com el Consejo Superior de Política de Inmigración.

El contingut fonamental del contingent és la fixació o determinació d'un nombre limitat d'autoritzacions de treball que es poden concedir i els sectors als quals van adreçades. Es tracta, per tant, d'un acte administratiu de contingut general, que és adreçat a una pluralitat de destinataris i, per tant, es publica en el *Butlletí Oficial de l'Estat*. El Govern acompanya a aquest contingut aspectes essencialment procedimentals relatius a la tramitació de les ofertes de treball i de la selecció dels candidats. Aquests aspectes constitueixen, en realitat, un recordatori o concreció del que ja disposa la normativa aplicable, en concret la LODILE i el seu Reglament d'execució. El problema s'esdevé, com veurem, quan l'Acord del Govern va més enllà d'un mer recordatori o concreció i el que fa és modificar la normativa aplicable sense seguir el procediment legalment establert per a això.

2. El contingut del contingent per al 2002

El contingent per a l'any 2002 va ser aprovat per Acord del Consell de Ministres de 21 de desembre de 2002 (BOE 58, de 8 de març de 2002). Aquest Acord està format per onze punts i els annexos. Els punts són els següents: 1) el nombre concret d'autoritzacions; 2) la sol·licitud d'assignació de contingent; 3) la distribució i l'assignació del contingent; 4) les ofertes genèriques d'ocupació; 5) la selecció i documentació dels treballadors; 6) el visat; 7) el permís de treball i residència; 8) els supòsits particulars; 9) la concurrència de procediments; 10) la coordinació i el seguiment, i 11) l'execució i el desplegament.

El nombre total d'ofertes d'ocupació que fixa el contingent és de 32.079 (punt primer de l'Acord). D'aquestes ofertes, 10.095 són contractes estables, la majoria se situen en l'àmbit de la construcció, el de serveis i el de la indústria del metall. En canvi, les altres 21.195 són treballs temporals per al sector serveis i els treballs agrícoles. De les ofertes de treball estable cal dir que el 40% són a Catalunya. Aquesta comunitat autònoma és la que ha fet el nombre més gran d'ofertes.

En el procés de determinació del nombre d'ofertes a través del contingent hi ha hagut discrepàncies entre el Govern i els diversos agents socials. En el cas

de Catalunya, aquestes diferències es van plantejar entre la patronal Foment del Treball, que en demanava 33.010, i la Generalitat, els sindicats UGT i CCOO de Catalunya i la patronal Pimec-Sefes, que van acordar situar-lo en 14.371. Aquesta darrera xifra és la que el Consell de Treball de la Generalitat va sol·licitar finalment al Govern central. La posició dels sindicats i ONG s'explica en la mesura que prefereixen els llocs de treball a través de la regularització dels estrangers que ja es troben a Espanya. Per la seva banda, el Govern central s'ha mostrat favorable a un contingent relativament ampli, adduint l'existència de compromisos internacionals amb països com Colòmbia i l'Equador.

Una vegada s'ha procedit a determinar el nombre d'ofertes màximes que es poden tramitar a través del contingent, l'Acord estableix el procediment que cal seguir per a la distribució del contingent en el nivell provincial, així com per a la selecció i la contractació dels treballadors estrangers en els països d'origen.

En aquesta fase es procedeix a l'assignació del contingent en una província concreta per a treballadors estables. Per procedir a aquesta assignació, cal que prèviament les organitzacions empresarials que compleixin uns determinats requisits (els establerts en el punt segon de l'Acord) formulin una sol·licitud a les subdelegacions del Govern o en les delegacions del Govern (si en aquest darrer cas es tracta d'una comunitat autònoma uniprovincial). Aquests requisits fan referència, fonamentalment, al fet que les organitzacions estiguin constituïdes legalment i legitimades, que tinguin una determinada representativitat en l'àmbit provincial i que tinguin ofertes de treball de les empreses.

En la distribució i assignació del contingent (punt tercer de l'Acord) intervenen les comissions executives provincials de l'INEM, que proposen els criteris de repartiment del contingent que consideren més adequats, valorant, en tot cas, la representativitat sectorial i provincial de l'organització i el nombre d'ofertes de les seves empreses associades. D'acord amb aquests criteris elaboren un informe que eleven a les subdelegacions del Govern o a les delegacions del Govern. Cal dir que en aquest procés d'assignació i distribució del contingent no es preveu en cap cas la participació de les comunitats autònomes. Aquesta omissió ha provocat, segons veurem més endavant, que el Govern basc hagi formulat un requeriment d'incompetència al Govern central.

Una vegada assignat el contingent per províncies, les organitzacions empresarials presentaran, en nom de les seves empreses associades, les seves ofertes d'ocupació per contractar treballadors estrangers. Cal dir que, a través del contingent per al 2002, solament s'admetran ofertes genèriques d'ocupació (punt quart de l'Acord). La Direcció General d'Ordenació de les Migracions, a través dels òrgans del Ministeri d'Afers Exteriors, informarà a les ambaixades espanyoles dels països als quals s'orienti la selecció de treballadors. Aquests països són, amb caràcter preferent, aquells amb els quals s'hagin signat acords sobre la matèria. Cal assenyalar que, actualment, l'Estat espanyol té signats acords amb països sud-americans com l'Equador, Colòmbia i la República Dominicana, del nord de l'Àfrica com el Marroc i de l'est d'Europa com Romania (amb Polònia hi ha, actualment, un esborrany).

En el procés de selecció i documentació dels treballadors (punt cinquè de l'Acord) poden participar, si així ho desitgen, les organitzacions empresarials o les seves empreses associades. Aquesta selecció es fa a través d'una comissió, la composició i el funcionament de la qual es preveu a l'acord signat amb el corresponent país.

També s'estableixen previsions relatives al visat (punt sisè de l'Acord) i al permís de treball i residència (punt setè de l'Acord). Respecte al procediment de visat cal destacar el valor que s'atribueix a la firma del contracte que s'equipara a l'informe laboral favorable. Aquesta firma del contracte també té efectes d'«autorització provisional per treballar», la qual cosa permet tant la incorporació immediata dels treballadors a les empreses com l'afiliació i l'alta en la Seguretat Social.

A més a més, es preveuen alguns supòsits particulars com ara les activitats de temporada i les de servei domèstic (punt vuitè de l'Acord). Pel que fa a les activitats de temporada, el nombre de treballadors és orientatiu i haurà d'ajustar-se a les necessitats de temporada o de caràcter conjuntural, seguint les previsions establertes al Reglament d'execució de la LODILE. Pel que fa a les activitats de servei domèstic, hi ha una regulació més detallada. La seva particularitat ve definida fonamentalment per la inexistència d'organitzacions empresarials que puguin col·laborar amb la gestió. En aquest procediment, hi exerceixen un paper fonamental els Serveis Públics d'Ocupació. Cal dir que en aquest cas no es formulen directament ofertes d'ocupació, sinó que d'acord amb el contingent assignat es procedeix a la selecció, a partir de la qual

s'expedeix un visat durant tres mesos perquè es puguin inscriure com a demandants d'un treball en els Serveis Públics d'Ocupació.

Cal destacar que l'aspecte més conflictiu ha estat el relatiu a l'anomenada concurrència de procediments (punt novè de l'Acord), que ha estat objecte de diverses impugnacions davant el Tribunal Suprem i sobre el qual centrarem la major part d'aquest comentari, tal com veurem en els punts següents.

Finalment, s'estableixen algunes disposicions complementàries relatives a qüestions de coordinació i seguiment (punt desè de l'Acord), així com l'autorització als ministeris competents per tal que duguin a terme les mesures necessàries per a l'execució i el desenvolupament (punt onzè de l'Acord).

3. Les vies d'accés per obtenir una autorització de treball: el règim general i el contingent

Per aconseguir una autorització de treball per compte d'altri, la legislació ha anat establint, essencialment, una doble via d'accés: d'una banda, la que podríem anomenar el règim general, consistent que un estranger presenta una sol·licitud que és examinada de manera aïllada, la qual no està sotmesa a cap mena de limitació numèrica, si bé està subordinada, cas per cas, a la situació nacional de l'ocupació i al compliment dels requisits establerts per la legislació; de l'altra, la via del contingent, que, com hem vist anteriorment, suposa un nombre limitat d'autoritzacions, que són determinades prèviament per un acord del Govern responent a les necessitats de mà d'obra.

Les diferències entre una via d'accés i l'altra són força significatives. En el cas de l'anomenat règim general es procedeix a una valoració, cas per cas, de si la sol·licitud és o no convenient d'acord amb la situació nacional d'ocupació. En canvi, en el contingent aquesta valoració s'ha realitzat amb caràcter previ a la sol·licitud. Com hem vist, aquesta valoració es fa a través d'un procediment en què participen els agents socials i les comunitats autònomes que proposen al Govern una xifra concreta d'ofertes de treball.

També cal destacar les limitacions que hi ha o no hi ha en cadascuna d'aquestes vies. El contingent, com el seu propi nom indica, fa referència a un nombre concret d'autoritzacions que poden atorgar-se (en el cas concret del 2002,

són 32.079). En canvi, el règim general no queda sotmès a cap límit numèric. Això no vol dir, però, que es concedeixin més autoritzacions de treball per aquesta via; ara bé, deixa oberta una possibilitat perquè els estrangers que ja es troben en territori espanyol puguin obtenir l'autorització de treball. Cal recordar, com hem dit al començament d'aquest treball, que el contingent queda restringit als estrangers que es trobin en el seu país d'origen, sense que puguin acollir-se a aquesta via aquells que ja són a l'Estat espanyol.

4. La dubtosa legalitat de la desaparició del règim general per a la tramitació d'ofertes nominatives

El punt més polèmic i discutible del contingent del 2002 és la previsió que estableix en el seu punt novè, que es titula *concurrencia de procedimientos*. En aquest punt, es preveu que les ofertes que es corresponguin a necessitats reals de mà d'obra estrangera, que no puguin ser gestionades a través del procediment del contingent, per una sèrie de causes, es gestionaran a través del procediment fixat en l'Acord del Consell de Ministres. Aquesta proposta podrà realitzar-se també a favor d'empreses que tinguin un mínim de 100 treballadors, pretenguin contractar almenys 50 treballadors estrangers i hagin celebrat amb l'INEM o algun servei públic d'ocupació un acord per facilitar la contractació i/o la mobilitat geogràfica de treballadors desocupats.

Les altres sol·licituds de permís de treball i residència relatives a ofertes d'ocupació que puguin cobrir-se a través del contingent anual no seran admeses a tràmit si es formulen a través d'un procediment distint del regulat en aquest Acord.

A causa de les previsions establertes en el contingent, el dia 12 de gener de 2002, l'Administració General de l'Estat va enviar a les delegacions del Govern de tot Espanya una circular on es deia el següent: «los permisos que se formulen a partir del 14 de enero de 2002 a través de un procedimiento distinto al contingente [de trabajadores extranjeros para este año] serán denegados, por considerar que existe suficiencia de trabajadores en todo el territorio nacional capacitados para atender las ofertas de empleo, a excepción de los permisos de trabajo iniciales a favor de trabajadores extranjeros que acrediten algún supuesto de los contemplados en el artículo 71 del Reglamento de Extranjería, en los que no se considera la situación nacional de empleo».

Cal dir, però, que aquestes previsions, que signifiquen de fet la desaparició del règim general, són de dubtosa legalitat. Els motius en què es fonamenta aquesta afirmació són, essencialment, els següents:

—El punt novè de l'Acord del Consell de Ministres va més enllà d'un mer recordatori o una concreció del que disposa la normativa aplicable, sinó que suposa, de fet, una modificació del Reglament d'execució de la LODILE que estableix tant el règim general com el contingent com a vies per accedir a l'autorització de treball.

—La supressió del règim general es fa a través d'un simple acord del Consell de Ministres sense seguir el procediment d'elaboració i modificació dels reglaments.

—La inadmissió a tràmit de les sol·licituds suposa establir una excepció a les garanties previstes per la legislació general sobre el procediment administratiu. La LODILE preveu l'aplicació d'aquestes garanties als procediments d'estrangeria, per la qual cosa qualsevol excepció ha d'acordar-se a través d'una norma amb rang de llei i no a través d'un mer acord de Govern.

—El Reglament d'execució de la LODILE preveu, a l'art. 84, la inadmissió a tràmit quan la sol·licitud presentada utilitzi procediments inadequats, d'acord amb el que estableix aquest Reglament. Cal dir que el règim general no és un procediment inadequat per a la tramitació d'ofertes nominatives, sinó que està previst pel propi Reglament que l'estableix com la via més adequada per a aquest tipus d'ofertes.

—L'exclusió del règim general i la configuració actual del contingent suposen, a la pràctica, impedir que l'empresari pugui formular ofertes nominatives a aquells estrangers que consideri més convenients per cobrir els llocs de treball. Això contradiu tant la llibertat d'empresa, que garanteix l'art. 38 de la Constitució, com el contingut mínim del dret al treball, establert a l'art. 35 de la Constitució, que és aplicable a les persones estrangeres.

Per aquest motiu, alguns partits (Ezker Batua-Izquierda Unida), sindicats i ONG (SOS-Racismo, CEAR, VOMADE-VINCIT, FMP, MPDL, ARI-PERU) han in-

terposat diversos recursos davant el Tribunal Suprem impugnant l'Acord del Govern pel qual s'aprova el contingent de 2002. En aquests recursos es demana com a mesura cautelar la suspensió del punt novè de l'Acord que aprova el contingent de 2002. Cal dir que l'atorgament de la suspensió no sembla que causi un greu perjudici a l'interès general, perquè el seu atorgament no comporta que l'Administració no pugui valorar si procedeix o no concedir l'autorització de treball a l'estranger que la sol·liciti. En canvi, el manteniment d'aquestes previsions fins a l'obtenció de la corresponent sentència, la qual pot tardar alguns anys, pot comportar greus perjudicis tant als estrangers que haguessin pogut acollir-se a aquesta via com als empresaris que volguessin formular ofertes nominatives de treball.

Per la seva banda, el Consell de Govern de la Comunitat Autònoma del País Basc ha formulat un requeriment d'incompetència al Govern central, perquè anul·li determinats articles de l'Acord pel qual es determina el contingent de 2002, com a pas previ a la interposició d'un recurs contenciós administratiu davant del Tribunal Suprem. Els motius que, essencialment, fonamenten aquest requeriment són:

—L'atribució a les Comissions Provincials de l'INEM de la proposta i assignació del contingent que resol el Subdelegat del Govern va en contra de les competències autonòmiques que són reconegudes per la LODILE.

—L'acord del Consell de Ministres en suspendre el règim general de contractació de treballadors immigrants modifica el règim jurídic dels estrangers que s'aplicava amb la LO 4/2000, modificada per la LO 8/2000 i el seu reglament d'execució.

—Existeix un dret al treball que el legislador ha condicionat a la situació nacional d'ocupació en els casos dels permisos de treball per compte aliè i que és subordinat al compliment dels requisits que exigeix la legislació vigent.

—La creació d'un procediment específic en l'Acord que substitueix el règim general suposa no solament una vulneració de la jerarquia normativa (una norma inferior no pot derogar una de superior), sinó que també afecta l'exercici per part de la comunitat autònoma de les seves competències en matèria de treball, assistència social i sanitat.

5. Conclusió i valoració general: la conveniència de mantenir el règim general d'autoritzacions de treball per al cas d'ofertes nominatives

La importància que la legislació dóna al contingent com a principal via de control de la immigració econòmica explica, sens dubte, la preferència que el Govern ha anat donant a aquest mecanisme. Ara bé, la regulació que realitza la LO 8/2000 en situar el contingent com a via exclusiva de contractació en els països d'origen no exclou que existeixin altres vies que permetin l'accés als immigrants que ja es trobin en territori espanyol. La pròpia Llei i el Reglament d'execució preveuen aquests mecanismes. Per tant, no sembla admissible que se'n pugui prescindir a través d'un mer acord del Consell de Ministres.

Cal dir que la inadmissió a tràmit significa que l'Administració ni tan sols es digna a valorar la sol·licitud que presenta a l'estranger. Ningú nega que és necessari que les administracions competents tinguin tots aquells mitjans jurídics i materials per agilitar els procediments per a la concessió d'autoritzacions de treball (tal com diu el Preàmbul de l'Acord «un procedimiento específico en el que estén presentes las notas de celeridad, agilidad y eficacia»). Ara bé, això no ha de fer-se a costa de les garanties que la legislació preveu per als ciutadans estrangers no comunitaris. L'admissió a tràmit d'aquestes sol·licituds no significa que necessàriament hagin de concedir-se, sinó simplement constitueixen una oportunitat que es dóna a l'estranger per valorar la seva idoneïtat respecte a l'oferta de treball, subordinada en qualsevol cas a la situació nacional d'ocupació.

COMENTARI AL DOCUMENT DE LA COMISSIÓ D'ESTUDI SOBRE LA POLÍTICA D'IMMIGRACIÓ A CATALUNYA

Sra. Pilar Malla Escofet

Presidenta de la Comissió de Política Social

Vicepresidenta de la Comissió d'Estudi sobre la Política d'Immigració a Catalunya. Parlament de Catalunya

Val la pena recordar l'objectiu que el Parlament de Catalunya establia en crear la Comissió d'Estudi sobre la Política d'Immigració a Catalunya. Transcric textualment:

> *El Parlament de Catalunya, en sessió tinguda el 15 de març de 2000, a proposta de la Mesa del Parlament i d'acord amb la Junta de Portaveus, mitjançant la Resolució 14/VI, va acordar de crear la Comissió d'Estudi sobre la Política d'Immigració a Catalunya amb l'objectiu fonamental d'«establir criteris i bases d'utilitat per a la configuració d'una política d'immigració a Catalunya, dirigida a tots els àmbits polítics, administratius, socioeconòmics, cívics i culturals de la nostra societat».*
>
> *«Davant l'important repte de present i de futur que representa per a la societat catalana el fet immigratori, tots els grups parlamentaris volen que aquesta comissió sigui l'expressió unànime del propòsit de totes les forces polítiques representades en el Parlament de fonamentar l'acolliment, el diàleg i la integració de les persones immigrades, basat en els drets humans i els deures cívics, per tal que la convivència a Catalunya sigui exemple d'humanisme, de civisme i de responsabilitat.» Per tant, cal «establir criteris i bases d'utilitat per a la configuració d'una política d'immigració a Catalunya, dirigida a tots els àmbits polítics, administratius, socioeconòmics, cívics i culturals de la nostra societat».*

En el moment de crear la Comissió, el març de l'any 2000, Catalunya vivia uns moments àlgids que posaven de relleu la problemàtica de la immigració i l'augment significatiu de persones que miraven d'establir-se a Catalunya. Pels carrers de Barcelona transitaven gran quantitat d'immigrants i, al voltant de la Delegació del Govern central a Catalunya, es formaven cues interminables per tal d'accedir a la tramitació dels papers.

Es constituí la Comissió, formada per vint-i-sis persones, de les quals catorze eren parlamentàries que representaven els cinc grups polítics amb representació al Parlament de Catalunya; les altres dotze eren expertes en diferents disciplines. La tasca encomanada no era senzilla, però el treball que s'hi va fer va ser força reeixit. Per part meva he de confessar que va ser una bona experiència de diàleg que es traduí en un document que recollia les aportacions de tothom. Va ser molt enriquidor poder escoltar les opinions d'antropòlegs, demògrafs i sociòlegs; alguns d'ells eren professors universitaris i tots coneixien la realitat que ens envoltava.

No obstant això, jo he necessitat un cert temps per tal de poder descobrir tots els aspectes positius que crec que conté el document que avui comento. Era difícil abstreure's de la realitat que ens envoltava i entrar en discussions teòriques sense donar respostes concretes i immediates a la problemàtica que la vida al carrer posava de relleu.

Amb referència a la Comissió, encara vull puntualitzar que, tot i que l'objectiu de la Comissió era molt ambiciós, quan es tractava de definir les línies per a una bona política social es va arribar a acords; en les bases teòriques era factible. Tots volem ser justos, solidaris, dialogants i bones persones, però les dificultats arriben en definir la pràctica política, és a dir, la manera d'abordar la qüestió. És llavors quan cal establir prioritats, i prendre decisions a favor d'establir justícia i igualtat, i aquí no tothom pensa igual.

El document consta d'un preàmbul i de quatre apartats. En donaré breument la meva visió personal.

El preàmbul recorda que la societat catalana és una societat d'origen divers. Catalunya ha estat, al llarg de la seva història, una terra de pas on diferents cultures han anat establint-se i han col·laborat a donar-li una fesomia pròpia. En els darrers anys, la població catalana ha emigrat menys que els habitants d'altres comunitats autònomes de l'Estat espanyol. Però el fenomen migratori dels anys 60 i 70 dibuixa l'emigració que es va produir principalment a Alemanya i a Suïssa, on van emigrar també catalans; a aquests països, hi anaven les persones amb més formació. A França, país on es podia entrar com a simple turista i tramitar després la legalització com a treballador del servei domèstic o de peons de fàbriques, hi havia menys catalans.

Al cap d'uns anys, molts d'aquests emigrants retornarien a Catalunya. S'hi van establir també persones provinents d'altres regions espanyoles que van anar engruixint la capa de població no nascuda a Catalunya, però que en feien la seva residència definitiva.

Darrerament, aquest panorama ha canviat. La població immigrant és estrangera, procedeix de diferents nacionalitats i busca trobar en el nostre país unes condicions de vida i una millor economia que les que els ofereixen els respectius països empobrits de què provenen.

Si ho comparem amb la resta d'Europa, el percentatge de població immigrada a Catalunya en aquests moments és inferior al que hi ha en altres països, però el que resulta un fenomen complex és la concentració de la població immigrada en barris concrets, on hi ha una forta concentració de persones pobres i que viuen en condicions precàries. Els habitatges, sovint en males condicions, acullen contínuament l'arribada de noves famílies que augmenten el nombre d'habitants que ja hi malviuen. Podem afirmar que són focus on creix la pobresa i la marginació social.

El segon apartat parla dels fluxos migratoris. Es reconeix el dret de circular lliurement d'un país a un altre i es fa la distinció entre foraster, visitant, passavolant, colonitzador... El document diu que «les persones que arriben a un lloc per instal·lar-s'hi, necessiten un temps per encaixar-hi. Als immigrants cal donar-los temps i també cal donar temps als ja instal·lats perquè s'adaptin a les noves situacions». Simultàniament, el document reconeix que els països han de poder establir unes normes que regulin els fluxos migratoris i facilitin la convivència entre tots els ciutadans.

A Catalunya, l'heterogeneïtat és un fet. La diversitat d'origen de les persones que avui viuen a Catalunya es manifesta de manera molt diferent segons els territoris i els llocs on es concentren. La diversitat és més notòria entre les classes populars que no pas entre els ambients adinerats. Les persones estrangeres «riques» sembla que no constitueixin cap problema per a la nostra societat, malgrat que sovint s'hi puguin amagar estafadors o terroristes.

El document afirma que acceptar els nouvinguts no ha d'anul·lar el respecte a la diversitat interna de la societat que els acull, i remarca que «és molt

important distingir entre *expressions de diferència* que cal respectar i *manifestacions de desigualtat* que han de ser superades».

El respecte per la pluralitat cultural i religiosa és un altre aspecte que contempla el document, tot i que constata que no convé amagar les dificultats que ocasionen les diferències perquè la convivència comporta una dinàmica feta d'acords i de conflictes.

El contingut d'aquest apartat crec que és un dels elements més clars i que poden servir de referència en el moments conflictius que tant sovint es manifesten a causa de la falta d'acceptació de les persones diferents.

El tercer punt del document fa unes recomanacions generals prèvies a les concrecions davant les diferents problemàtiques. És interessant la crida a la participació que es fa a totes les persones que viuen en aquests nuclis nous que s'estan construint. La voluntat de participar en els actes comuns d'una societat és un senyal inequívoc de voler arribar a una integració que no s'ha de confondre amb una «uniformització». Cal construir una societat homogènia —de drets i de deures— tot respectant-ne la diversitat. La societat receptora ha de ser conscient de la riquesa que comporta assumir els valors i les innovacions dels nouvinguts. Hauria de ser possible que la immigració no fos un dels principals problemes de la societat.

Rebre un immigrant no hauria de ser un problema. Però comença a ser-ho en el moment en què no hi ha hagut previsió i quan són els serveis d'ajuda social i els policíacs els que s'interessen pels immigrants.

L'immigrant que emigra per raons econòmiques, el que vol és treballar. I aquí hauria d'entrar en joc la política del Departament de Treball. Si quan parlem d'immigrants la imatge que ens ve als ulls és la de les persones que necessiten ajuda social i que generen conflictes, vol dir que no hem encertat la via bona i adequada per fer front a les demandes socials.

Repeteixo que la manca de previsió i la lentitud en donar resposta a les situacions de persones que ja han trobat un lloc de treball, i a les quals es posa pegues quan volen regularitzar la seva situació, són les causes de molts conflictes.

L'apartat següent parla de polítiques concretes. S'hi diu que la immigració, passada la fase d'assentament, que és quan hauria de trobar resposta per a la regularització administrativa i per a l'aprenentatge de la llengua, hauria de buscar resposta a les seves necessitats, en la mesura que les tenen resoltes la societat que els acull. Aquí hi entra la política educativa, escolar, laboral, el dret a un treball estable i just, el dret a un habitatge digne, el dret a la sanitat...

El problema de l'aplicació d'aquestes polítiques rau en la insuficiència dels serveis de Benestar Social. És a dir, així com la sanitat és un servei reconegut com a dret de tots els ciutadans, els serveis de Benestar Social no són reconeguts com a drets socials. Falta una llei que defineixi els «drets socials», i un desplegament de la mateixa llei que determini els pressupostos necessaris, sense els quals les lleis no poden fer-se efectives. Aquí resideix el problema perquè el nostre país pugui ser considerat un país just i solidari.

En referència a l'acció política i administrativa del Govern, és evident que cal concretar les competències que corresponen a l'Administració estatal i les que corresponen a la Generalitat. És necessària la coresponsabilització en aquesta qüestió i l'establiment o ampliació de les funcions que hi entren en joc. Evidentment, els recursos econòmics que s'hi destinin i la bona gestió que se'n faci són del tot necessaris per a una bona política.

Per acabar, crec que el document de la Comissió de Política d'Immigració a Catalunya és un bon document, pel seu contingut, i pel mètode de treball adoptat. El que cal, ara, és que no sigui un catàleg de bons desitjos i intencions, sinó que esdevingui una eina per fer un treball útil i eficaç. Crec que és prioritari que el fenomen de la immigració deixi de ser contemplat com un problema pels països benestants i que sigui tractat com un repte. Aquest repte s'ha d'afrontar amb una bona planificació —també a escala mundial—, i amb la col·laboració dels professionals i dels polítics que senten la passió per gestionar bé les «qüestions públiques», amb la finalitat de fer el món habitable per a tothom, no només per a uns quants privilegiats...

EL DECRET 188/2001 SOBRE INTEGRACIÓ SOCIAL DELS ESTRANGERS A CATALUNYA

David Moya

Professor ajudant de Dret constitucional. Universitat de Barcelona

El Decret 188/2001, de 26 de juny, dels estrangers i la seva integració social, té per finalitat aplicar en l'àmbit català les disposicions de les Lleis orgàniques 4/2000 i 8/2000, de drets i deures del estrangers i de la seva integració social (el text resultant de les quals denominaré a partir d'ara com a LODILE). A la dificultat de desenvolupar precisament la part d'aquesta normativa que ha estat impugnada davant el Tribunal Constitucional, s'afegeix el fet que el seu desenvolupament planteja nombroses qüestions de tipus competencial, anàlisi tècnica que només s'abordarà tangencialment en aquest comentari. Tot i això, si s'admet la competència de la Generalitat en el desenvolupament d'aquests drets prestacionals, l'efectivitat del Decret encara es trobarà directament supeditada al disseny i l'execució de polítiques socials, principalment en els àmbits d'habitatge, educació i serveis socials.

Davant els obstacles a la participació electoral que tant la Constitució com la LODILE imposen als estrangers extracomunitaris, i a causa de la necessitat d'incorporar la veu del col·lectiu immigrant com a mínim a l'Administració local, que és el nivell polític i administratiu més proper als estrangers, ha calgut pal·liar aquest dèficit cercant formes alternatives de *participació administrativa dels estrangers a l'àmbit local.*

L'art. 18 de la Llei 7/1985, reguladora de les bases de règim local, que reconeix als veïns tant els drets d'accés a les prestacions i serveis municipals com els de participació en l'Administració municipal, combinat amb els art. 6 LODILE i 2 del Decret 188/2001 de la Generalitat, permet atribuir als estrangers residents empadronats a un municipi català, i només a aquests estrangers, els drets reconeguts a la normativa de règim local catalana. En virtut d'aquestes disposicions, sembla que els residents empadronats haurien de ser equiparats en la resta de drets als ciutadans veïns del municipi. Aquesta afirmació troba molt aviat algunes excepcions. Per exemple, un dels drets reconeguts als estrangers residents empadronats és el dret dels veïns a la informació i a la iniciativa veïnal per a la realització de consultes populars municipals, re-

collida al Reial Decret 2568/1986, d'organització, funcionament i règim jurídic de les entitats locals (ROF), i a la Llei 8/1987 municipal i de règim local de Catalunya; doncs bé, l'equiparació en drets queda disminuïda quan se'ls reconeix el dret d'iniciativa per a una hipotètica consulta popular, però paradoxalment es nega a aquests estrangers la titularitat del dret de sufragi a una consulta popular convocada per ells mateixos.

Pel que fa al dret d'audiència, als immigrants regulars empadronats, tant la LODILE com l'art. 2 del Decret només el reconeixen per a «totes aquelles qüestions que els afecten», expressió que sembla reduir la seva possible participació només a aquests casos. Per tal d'evitar, precisament, que aquesta sigui una nova excepció a la regla general d'equiparació, seria possible sostenir que els estrangers residents empadronats gaudeixen del dret d'audiència en totes aquelles qüestions del seu interès en la seva condició de veïns «interessats» (art. 49 de la Llei 7/1985, reguladora de les bases de règim local, LRBRL), per exemple en l'aprovació d'una ordenança municipal de caire general sobre sorolls nocturns, mentre que se'ls hauria de reconèixer inexcusablement el dret d'audiència, exercit individualment o per mitjà dels seus representants, en els casos en què la condició de persones immigrades sigui l'única o la més rellevant pel tipus d'assumpte tractat; per exemple, una ordenança sobre la inscripció al padró municipal dels estrangers o d'organització de la festa del xai, ja que el gruix de població musulmana als petits municipis és d'origen estranger.

S'ha de tenir en compte que el dret d'audiència està previst en dos àmbits: als procediments d'aprovació d'ordenances o reglaments municipals i en altres assumptes rellevants, per exemple urbanístics, etc. En el primer àmbit, l'autorització de l'art. 69 LRBRL, que permet a les corporacions l'establiment de les «formes, mitjans i procediments» de participació més apropiats en els procediments normatius i organitzatius, ha estat la base fonamental per crear òrgans sectorials o territorials de participació, consells socials, fòrums, grups d'experts, etc., com el Grup de Treball Refugiats i Estrangers, que elabora propostes i recomanacions per al Consell Municipal de Benestar Social de l'Ajuntament de Barcelona. En el segon àmbit, la participació administrativa dels immigrants en temes d'interès general, trobem, per exemple, la integració d'una ONG d'immigrants a la Coordinadora d'Entitats que col·labora amb l'Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat en la rehabilitació del barri de Collblanc-la Torrassa (Pla Integral de Collblanc-la Torrassa). No cal oblidar, a

més, que el dret d'audiència es troba reforçat per la facultat reconeguda a l'art. 228.1 ROF de sol·licitar autorització per fer exposicions davant el Ple i participar en els debats i en la presa de decisions municipals al Ple, les comissions informatives i als òrgans de participació dels ens locals, que pot ser emprada tant pels estrangers com, molt clarament, per les seves entitats representatives.

No obstant això, manca un desenvolupament normatiu de mecanismes de participació més enllà d'aquestes disposicions de tipus general. Un tímid, i amb probabilitat purament testimonial, exemple és l'adopció d'un model tipus d'ordenança municipal de participació ciutadana, suggerit per la Direcció General d'Administració Local, que, constituint l'única mesura en l'àmbit de participació local que preveu el Pla Interdepartamental d'Immigració 2001-2004 de la Generalitat, evidencia la manca d'un veritable interès en el desplegament de mecanismes alternatius per a la participació representativa dels estrangers en la gestió i política municipals, invertint la línia oberta pel reformat art. 6 de la LO 4/2000, que recollia la necessitat d'escollir representants dels immigrants perquè participessin als debats i les decisions municipals.

En definitiva, els mecanismes actuals de participació es trobaven ja previstos a la normativa especial d'ens locals. La LODILE ha fixat els termes concrets en què aquesta participació s'havia de produir, de manera que l'única virtualitat de l'art. 2 del Decret català ha estat el reconeixement d'aquest dret davant totes les corporacions locals catalanes: consells comarcals, diputacions provincials, mancomunitats de municipis i, evidentment, els propis municipis. Això sí, més enllà del títol de l'article, que semblava reduir la participació a l'àmbit municipal.

Pel que fa al *dret a l'assistència jurídica gratuïta*, l'art. 3 del Decret no va més enllà de la determinació de l'òrgan responsable de donar efectivitat al dret a l'assistència jurídica gratuïta, que és la Conselleria de Justícia, i d'encomanar-li el desenvolupament normatiu del Decret, que malauradament acabarà realitzant-se mitjançant ordres. En tot cas, aquest manament imposa l'obligació de la prestació, la qual cosa implica la disposició de fons pressupostaris, la col·laboració amb els col·legis d'advocats i la supervisió de la prestació d'aquests serveis.

Sorprèn d'aquest precepte que els supòsits coberts varien respecte a aquells fixats per la LODILE. Així, veiem com l'art. 3 del Decret manté la regulació de la LO 4/2000 abans de la reforma per la LO 8/2000, garantint assistència jurídica gratuïta als estrangers amb una «sortida obligatòria», concepte molt més ampli que el de «devolució» de l'art. 22 LODILE, i que inclou altres procediments a banda de la devolució com, per exemple, la denegació de renovacions de permisos de residència o residència i treball, exempcions de visat, etc. Tot i que l'ampliació de la cobertura del dret d'assistència jurídica gratuïta seria molt ben rebuda, és dubtós que en la pràctica s'estengui el reconeixement d'aquest dret en clara contradicció amb la Llei orgànica. Al mateix temps, la manca de reconeixement al Decret del dret a assistència d'intèrpret als procediments administratius, no pot més que entendre's com una omissió que s'integra derivant directament aquesta garantia de l'art. 22 LODILE.

Potser, el punt on el Decret fa un pas més agosarat per davant d'allò establert a la LODILE, configurant una política d'integració pròpia per a Catalunya, és l'ampliació del *dret a l'educació* dels estrangers. En aquesta línia, l'art. 4.6 del Decret reconeix als estrangers empadronats (regulars o irregulars), el dret a accedir a l'ensenyament de naturalesa no obligatòria i als centres de formació d'adults, dependents dels departaments d'Ensenyament i Benestar Social, respectivament. Tot i que la fórmula emprada («adoptar les mesures necessàries per facilitar accés») pugui no semblar-ho, aquest és un reconeixement del dret dels irregulars empadronats a l'educació no obligatòria, i per aquesta raó va ésser recorregut el mes de novembre de 2001 davant el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, per part de la Direcció General d'Immigració i Estrangeria, del Ministeri de l'Interior (*La Vanguardia*, 10/11/2001). Interessa destacar, a més, que quan l'art. 4.7 del Decret reconeix en el seu àmbit d'actuació l'accés al sistema públic de beques i ajudes en les mateixes condicions que la resta de ciutadans a *tots* els estrangers, regulars i irregulars «en els termes previstos en els apartats anteriors», està també reconeixent aquestes prestacions als estrangers irregulars empadronats, que la LODILE exclou clarament.

La disposició de l'art. 4.3 estableix l'escolarització en centres sostinguts amb fons públics dels menors estrangers, amb «necessitats educatives especials» derivades de situacions socials o culturals desafavorides. La inclusió dels menors estrangers amb dificultats en l'aprenentatge dins els grups de menors amb necessitats educatives especials per situacions socials i culturals

desafavorides, ja es trobava enunciat a la Llei orgànica 8/1985, del dret a l'educació, i recollit a la Llei orgànica 1/1990, d'ordenació general del sistema educatiu, així com a les disposicions del Decret 96/1992, de 28 d'abril (art. 17), de l'Ordre 3 de juny de 1996 (DOGC 7 de juny de 1996, art. 16) i de l'Ordre de 24 de novembre de 1998 (DOGC 18 de gener de 1999). Aquest precepte no aporta noves guies per a l'execució efectiva d'aquest dret en els casos en què els centres privats concertats, que també són «centres sostinguts amb fons públics», adopten estratègies per defraudar aquesta obligació, ni tampoc aprofita l'ocasió per desenvolupar amb més detall i flexibilitat les «mesures necessàries per afavorir-ne la integració escolar i social».

Finalment, l'art. 4.2 reconeix el dret a l'educació infantil en igualtat de condicions que els infants catalans, sense la condició del «nombre de places suficient per satisfer la demanda» de l'art. 9.2 LODILE, quan en la realitat diària el debat està centrat en l'absoluta manca d'aquest tipus de recursos per als nacionals, situació que ha provocat agres polèmiques fins i tot al Parlament de Catalunya.

L'art. 5 del Decret implica el Departament de Treball en la protecció del *dret dels estrangers a l'exercici d'una activitat remunerada*. Amb aquesta finalitat, el Decret garanteix als estrangers residents, a més de l'accés al sistema de la Seguretat Social, l'accés tant als Serveis Públics d'Ocupació de Catalunya com als programes formatius de formació professional ocupacional, orientació laboral i altres accions de foment de l'ocupació, essencials per a l'accés al món laboral. Com que la LODILE subordina aquest accés a l'existència dels permisos de treball i residència, en principi l'accés a aquests serveis només es podria produir abans d'obtenir una ocupació laboral si encara es trobés vigent el permís de treball. D'altra banda, és raonable sostenir que els programes d'orientació laboral i altres accions de foment de l'ocupació es poden oferir, i s'han de continuar oferint, a aquells que no disposen de permís de treball, per accedir al món laboral i reintegrar-se a la regularitat. En la pràctica actual, els estrangers amb permisos de residència accedeixen a alguns serveis d'orientació professional, però manca una regulació que uniformitzi les pràctiques i detalli les condicions de gaudiment d'aquest dret.

El precepte menciona l'activitat planificadora de la Inspecció de Treball. La Inspecció de Treball és un cos funcionarial amb una posició doblement dependent de l'Estat i de les CA (Llei estatal 42/1997, de 14 de novembre,

ordenadora de la Inspecció de Treball i Seguretat Social), la planificació de l'activitat del qual correspon al Govern central en virtut de l'art. 67.3 LODILE. El Govern central té la potestat d'elaboració dels plans, programes i directrius sobre l'actuació de la Inspecció de Treball prèvia al procediment sancionador, sens perjudici de les competències d'execució de les CA. Al seu torn, l'art. 5.2 del Decret estableix que aquesta activitat planificadora central «haurà de tenir en compte» la determinació anual d'objectius que estableix la Comissió Territorial de la Inspecció de Treball i Seguretat Social de Catalunya, la qual cosa implica una col·laboració entre ambdues administracions que hauria de dur-se a terme al si de la Comissió Mixta en matèria d'Inspecció de Treball.

Respecte al *dret a l'assistència sanitària*, el Decret no introdueix cap novetat rellevant més enllà d'allò reconegut a l'art. 12 LODILE. Ans al contrari, manca una regulació més acurada per a la determinació de, per exemple, els mecanismes d'accés a la sanitat d'aquells estrangers inscrits al padró d'un municipi espanyol de fora de Catalunya, o sobre els mecanismes de compensació de les despeses originades per la prestació de serveis en els casos en què la normativa no exigeix empadronament per al gaudiment d'aquesta prestació, concretament per als dels menors, dones embarassades i estrangers irregulars en situacions d'urgència. En aquests casos caldria habilitar un sistema redistributiu, per evitar desigualtats geogràfiques i la migració sanitària interregional i intermunicipal.

Tal com reconeix l'art. 13 LODILE, l'art. 8.1 del Decret atribueix als estrangers residents el *dret a accedir al sistema públic d'ajudes en matèria d'habitatge* en igualtat de condicions que la resta de ciutadans. Aquest precepte afegeix, a més, l'obligació de totes les Administracions catalanes de garantir el dret dels estrangers residents a resultar adjudicataris en règim d'igualtat dels habitatges de promoció oficial o de qualsevol altre règim de protecció pública, incloent-hi les segones o posteriors adjudicacions. D'aquest precepte destaca el seu segon apartat, on s'estén als estrangers irregulars empadronats la possibilitat de beneficiar-se d'ajuts en matèria d'habitatge, sota un doble mecanisme:

1) Que les bases reguladores dels ajuts així ho especifiquin, requisit que deixa en mans de l'ens convocant de l'ajut la possibilitat d'incloure aquest col·lectiu o no.

2) Que siguin ajuts destinats a atendre situacions d'emergència social, la qual cosa justificaria la competència catalana per separar-se de la regulació estatal.

3) Que els beneficiaris estiguin empadronats a un municipi de Catalunya.

Aquesta extensió de l'àmbit de protecció s'empara en les competències autonòmiques d'assistència i benestar social (i no d'habitatge), i es disposa amb càrrec als pressupostos de la Generalitat. Com a problema de fons, comú a tot el Decret, trobem el fet que el reconeixement i l'extensió de tots aquests drets queda molt limitat des del moment en què les polítiques públiques en aquest àmbit són insuficients fins i tot per a la població autòctona.

Sobre els conceptes de *serveis i prestacions socials*, l'art. 9 del Decret intenta superar la problemàtica plantejada per la disposició 14.2 LODILE, equiparant:

a) Els serveis i les prestacions socials bàsiques, per als estrangers irregulars i per als regulars no residents, amb els serveis bàsics d'atenció social primària, afegint-hi a més un llistat d'altres serveis considerats també bàsics com els d'atenció domiciliària, serveis de menjador, serveis residencials d'estada limitada, serveis de centres oberts per a infants i adolescents, i ajudes d'urgència social.

b) Els serveis generals i bàsics, així com específics, per als residents regulars, amb els serveis socials d'atenció primària i especialitzada, i les prestacions d'assistència social del Sistema Català de Serveis Socials.

Destaca la utilització dels termes «en les mateixes condicions que la resta de ciutadans» en tots dos casos, expressió que recull el principi de no-discriminació en l'accés a aquests serveis, que es tradueix en la idea de total competència entre nacionals i estrangers en l'obtenció de recursos socials.

A més, el Decret conté una previsió específica de desenvolupament de l'art. 42 LODILE, dirigida als ens locals i especialment als ajuntaments i als consells comarcals, que són competents en matèria d'assistència social primària, per a la vigilància de l'allotjament en condicions d'higiene i dignitat, així com per a l'assistència dels serveis socials als treballadors temporers amb permís de treball. En regular aquestes funcions, però, ha atorgat certa discrecionalitat

als ens locals en l'apreciació d'aquestes condicions i en l'oferta d'atenció social adequades, i a més ha limitat aquestes facultats als treballadors temporers, amb permís de treball, durant la temporada o campanya. D'altra banda, aquest precepte identifica l'expressió «serveis socials adequats» de l'art. 42.3 LODILE amb l'assistència social primària, de manera que reconeix només les prestacions mínimes quan es tracta de treballadors que cotitzen i poden romandre fins a un any (tipus A) o 9 mesos (tipus T).

Tot i que el Decret utilitza l'expressió «integració directa dels estrangers immigrants en les entitats, associacions i institucions que actuen a Catalunya», cal recordar que el *dret d'associació* dels estrangers no inclou els estrangers en situació administrativa irregular, perquè entraria en contradicció amb la LODILE, que el condicionava a l'obtenció d'autorització d'estada o permís de residència. El mateix s'ha de dir respecte a l'afirmació que l'Administració de la Generalitat «fomentarà» la participació entre els immigrants en el moviment associatiu, ONG i sindicats, ja que la LODILE va condicionar el *dret de sindicació* a l'obtenció del permís de residència i treball.

Finalment, l'art. 11 del Decret conté una supèrflua reproducció de l'art. 3.2 LODILE sobre la manca de cobertura de determinats comportaments més enllà de l'àmbit reconegut a les conviccions ideològiques, culturals o religioses per la Constitució i els tractats internacionals de drets humans.

En resum, el Decret ha recollit gairebé literalment els preceptes de la Llei orgànica sense constituir un veritable desenvolupament dels drets reconeguts a aquesta Llei estatal. Contràriament, és clarament insuficient i ha deixat passar una oportunitat única per afrontar els problemes reals dels estrangers en l'àmbit dels serveis i les prestacions socials, especialment en els sectors educatiu, d'assistència social i habitatge, que és on s'està lliurant la veritable batalla per la integració social dels immigrants.

QÜESTIONS SUSCITADES EN EL SÍNDIC DE GREUGES EN MATÈRIA D'IMMIGRACIÓ

Alexandra Solà Massanell

Assessora del Síndic de Greuges

La llei reguladora del Síndic de Greuges, Llei 14/1984, de 20 de març, disposa que es poden adreçar a la institució les persones físiques o jurídiques que invoquin un interès legítim relatiu a l'objecte de la queixa; no n'ha de ser cap impediment, entre altres, la nacionalitat, la residència ni la minoria d'edat.

És per això que, en diferents ocasions, els immigrats se'ns adrecen (bé directament, bé a través de les associacions o organitzacions que s'encarreguen d'assistir-los) exposant-nos, bàsicament, qüestions d'ordre administratiu, com ara la lentitud de l'Administració a l'hora de resoldre les seves sol·licituds de permisos de treball i/o residència, i les sol·licituds de visat. Així, ens fan saber les presumptes vulneracions al seu dret a viure en família, quan els visats per reagrupament familiar formulats han estat denegats pel fet de tractar-se d'un matrimoni celebrat en frau de llei, altrament dit, de conveniència.

D'altra banda, el Síndic de Greuges inicia actuacions d'ofici quan, a través dels mitjans de comunicació, pren coneixement d'esdeveniments que posen de manifest una presumpta situació d'abandonament de les potestats de les diferents administracions públiques, a l'hora d'emprendre actuacions decidides davant la situació de necessitat que palesen els immigrats en situació irregular; és el cas que es va viure el passat estiu amb el desallotjament dels estrangers subsaharians instal·lats a la plaça de Catalunya.

Així també, el Síndic reflexiona sobre la manca de resposta de l'actual Llei orgànica d'estrangeria per fer front a la situació dels immigrats irregulars davant les ordres de retorn, devolució o expulsió que no poden ser executades, i el panorama que es presenta amb l'actual ordenació dels fluxos migratoris laborals.

Aquestes qüestions són la mostra més representativa dels assumptes que han estat tractats al llarg del 2001 en l'àmbit de la immigració. Si bé en

aquesta matèria les 116 queixes formulades representen un 2,7% del total de les queixes presentades a la institució, que han estat 4.227, i les 3 actuacions d'ofici iniciades representen un 4,8% del total d'actuacions d'ofici promogudes, que han estat 62, l'anàlisi de les qüestions suscitades permeten endinsar-nos en el tractament i estudi de la possible resposta que ofereix la normativa vigent en matèria d'estrangeria per atendre aquestes consultes, i formular tot un seguit de reflexions que, de manera succinta, passem a exposar tot seguit.

1. La preocupació per part dels estats membres de la Unió Europea enfront l'increment dels matrimonis mixtos ha comportat l'adopció de diferents actuacions encaminades a posar-hi fre.

Així doncs, a Espanya, la Instrucció de la Direcció General dels Registres i del Notariat (DGRN) de 9.1.1995 té com a finalitat impedir que alguns estrangers obtinguin l'entrada a Espanya o hi regularitzin l'estada mitjançant un matrimoni simulat amb ciutadans espanyols. Aquesta Instrucció, aplicable als matrimonis celebrats entre estrangers o espanyol i estranger a Espanya o entre espanyol i estranger a l'estranger, exigeix a l'instructor de l'expedient matrimonial que s'asseguri del vertader propòsit dels compareixents i de l'existència d'un consentiment real.

Al nostre entendre, aquesta exigència topa amb el *ius nubendi* i amb la presumpció de bona fe, i suposa l'establiment d'un requisit no previst legalment. Els requisits establerts en el nostre dret intern, dels quals es fa dependre la validesa del matrimoni, són fonamentalment l'edat fixada per llei i la inexistència en ambdós contraents d'un altre vincle matrimonial anterior.

Les actuacions dels encarregats al Registre Civil no poden desconèixer, doncs, que el dret fonamental al *ius nubendi* no tolera limitacions sense fonament i, per tant, davant l'opció d'autoritzar o inscriure un matrimoni que, eventualment, sigui declarat nul o de coartar el *ius nubendi*, s'ha d'escollir la primera alternativa, com així ho ha declarat la DGRN en algunes de les seves resolucions.

Cal no oblidar que el Ministeri Fiscal sempre pot instar judicialment la nul·litat del matrimoni a posteriori.

Curiosament, també s'han vist limitacions infundades entre els matrimonis celebrats entre dos estrangers a l'estranger, sent un d'ells resident legalment a Espanya.

En aquests casos, aquests matrimonis no són inscriptibles en el Registre Civil. Les limitacions vénen a través de la tramitació del visat de reagrupament familiar, la resolució del qual, a l'empara de l'art. 17.1.a de la Llei orgànica 8/2000, és desfavorable, ja que entén que el matrimoni ha estat concertat en frau de llei, sense exposar-ne els motius que han conduït a l'adopció d'aquesta resolució.

Així, entenem que aquestes resolucions no s'ajustarien a dret, ja que suposaria denegar el reconeixement per la legislació nacional d'un matrimoni celebrat vàlidament conforme a les normes de dret internacional privat.

Aquesta lluita per eradicar falsos matrimonis va portar el Consell de la Unió Europea a dictar la Recomanació de 4.12.1997, sobre les mesures a adoptar en matèria de lluita contra els matrimonis fraudulents. En aquesta recomanació es relacionen tot un seguit de factors que permeten presumir que un matrimoni és fraudulent. La resolució assenyala que els estats membres han de tenir en compte aquesta recomanació en totes les propostes encaminades a modificar les seves legislacions nacionals, i han d'esforçar-se a adaptar-s'hi abans de l'1.1.1999.

Considerem que les previsions de la resolució no es poden entendre recollides pel fet que la Llei d'estrangeria reconegui el dret al reagrupament familiar del cònjuge del resident, sempre que el matrimoni no s'hagi celebrat en frau de llei. Per aconseguir la finalitat pretesa s'haurien de modificar, en tot cas, les disposicions necessàries a la legislació d'estrangeria i a la normativa relativa a l'adquisició de la nacionalitat.

2. El desallotjament dels immigrats de plaça de Catalunya durant l'agost de 2001 tornava a reproduir un episodi semblant viscut durant l'estiu de 2000 i posava de manifest un aparent conflicte negatiu de competències per part de les diferents administracions amb capacitat per intervenir-hi.

Aquesta situació evidenciava una possible manca de coordinació entre les administracions i, d'altra banda, una qüestió que exposarem més endavant,

com és la manca de resposta de la normativa vigent per trobar solució a la situació generada per les ordres de retorn dictades que no es poden executar.

Cal partir del següent fet objectiu: el dret a les prestacions i serveis socials bàsics a favor dels estrangers amb independència de la seva situació administrativa és reconegut a la Llei orgànica d'estrangeria, art. 14.3, i en el Decret 188/2001, de 26 de juny, dels estrangers i la seva integració social a Catalunya.

Pel que fa a l'àmbit territorial de Catalunya, el Decret legislatiu 17/1994, de 16 de novembre, en matèria d'assistència i serveis socials, estableix que els serveis residencials d'estada limitada, que poden donar resposta d'allotjament temporal, formen part dels serveis socials d'atenció primària. Aquests serveis són de competència municipal.

Per tant, legalment, la institució era del parer d'entendre que, l'Ajuntament de Barcelona, era qui havia de donar resposta a la necessitat social manifestada.

Altres factors addicionals, com és el fet que aquests serveis s'han de prestar a ciutadans estrangers en situació irregular, permetien apuntar també la intervenció necessària de l'Administració de l'Estat, en qualitat de responsable del control de la regularitat de l'estada en el territori, a l'hora de col·laborar amb el responsable en matèria de serveis socials, en aplicació de la normativa reguladora de les relacions interadministratives.

El fet que l'art. 145 del Reglament d'estrangeria prevegi la creació d'una xarxa pública de centres de migracions, amb la finalitat d'atendre i acollir els estrangers en situació de vulnerabilitat o que corrin el risc d'exclusió social, entre altres casos, no modifica la norma atributiva de competències que, en matèria de serveis socials, correspon als ajuntaments. Tanmateix, cal acollir positivament aquesta previsió en la mesura que serveixi per solucionar situacions com la descrita.

Si es considera que els objectius i finalitats previstos a la tipologia dels serveis socials d'atenció primària no es poden assolir per raó de la situació irregular en què es troben els destinataris, atès que no és possible promoure la integració laboral d'aquestes persones fins transcorreguts cinc anys de per-

manència continuada en territori espanyol o durant un període mínim de tres anys i amb una situació excepcional i acreditada d'arrelament, com preveu l'art. 41 del reglament d'estrangeria, llavors el que caldrà plantejar-se és la modificació de la normativa reguladora dels serveis socials.

3. Un altre dels assumptes tractats rau en el fet de la manca d'efectivitat, en alguns casos, de la posada en marxa dels mecanismes de devolució, retorn o expulsió dels estrangers davant la seva entrada o estada irregular en el país. Si aquests mecanismes només es reflecteixen documentalment però no es poden executar en no haver-hi convenis de readmissió subscrits amb els seus països d'origen, sembla que no té gaire sentit iniciar-los.

La legislació d'estrangeria preveu, així mateix, dos mecanismes de regularització pel transcurs del temps. En aquest sentit, els apartats 41.2.c i 41.2.d contemplen l'atorgament de residència temporal als estrangers que acreditin una permanència continuada durant un període mínim de cinc anys; també als qui acreditin una permanència continuada durant un període de tres anys, i en els quals concorri una situació excepcional i acreditada d'arrelament. S'entén com a tal la incorporació real al mercat de treball i els vincles familiars amb estrangers o residents espanyols, respectivament.

Mentre aquest termini no transcorri, aquestes persones han de sobreviure i, per tant, és previsible que caiguin en l'explotació laboral o xarxes de delinqüència, llevat que els atenguem amb fons públics de manera permanent, cosa que tampoc sembla gaire raonable, o els tinguem acollits durant tot aquest temps en els centres de migracions previstos en el Reglament d'estrangeria.

Mentre l'entrada d'immigrats no cessi, mentre les autoritats no puguin fer retornar o expulsar els estrangers en situació irregular perquè no s'han signat prou convenis de readmissió, què hem de fer perquè aquestes sers humans, persones com nosaltres, puguin sobreviure dignament?

La llei que no reculli mesures per ordenar la realitat social no pot ser una eina de gestió adequada. Atribuir el problema de la inseguretat ciutadana a l'increment en l'arribada d'immigrats, a banda de generar una certa alarma social i un risc de xenofòbia injustificada, suposa no haver-se detingut

suficientment a analitzar si no és realment en part la regulació actual de la immigració la possible responsable d'aquesta situació.

La immigració regular ordenada i amb àmplia informació pot tenir grans avantatges, però això implica, d'una banda, voluntat política d'emprendre decisions perquè sigui possible, i, de l'altra, un funcionament àgil i eficaç, que comporta necessàriament la corresponent dotació econòmica per fer front al dèficit personal i material.

Mentre la immigració irregular continuï, el que no ens podem permetre és no donar-li una sortida i posar entrebancs a la nostra cohesió social.

És per això que el Síndic de Greuges, en el moment del debat sobre la reforma de la Llei 4/2000, d'11 de gener, es va adreçar als grups parlamentaris amb diputats o senadors elegits per Catalunya, al Defensor del Poble i a la resta de comissionats parlamentaris autonòmics exposant, entre d'altres extrems, que mentre el Govern espanyol no impulsés i aconseguís subscriure convenis de readmissió amb els països d'origen dels immigrats, la regulació legal no podia ignorar aquestes persones. En aquest sentit, el Síndic apuntà la necessitat de trobar una fórmula que permetés facilitar a aquestes persones, mentre el retorn no es pogués materialitzar, la integració en la societat, permetent-los l'accés al mercat de treball (si calia, temporalment), amb un permís temporal «a precari».

Aquesta proposta, però, no fou finalment acollida a les modificacions introduïdes per la Llei orgànica 8/2000, de 22 de desembre.

4. Si abans parlàvem d'una immigració ordenada, sembla que la regulació dels fluxos migratoris laborals a través de l'aprovació del contingent de treballadors estrangers no comunitaris, aprovat per Acord del Consell de Ministres de 21.12.2001, el que pretén és incentivar l'entrada i residència dels estrangers dintre del marc de la regularitat.

La filosofia dels darrers contingents, que havien estat utilitzats per regularitzar la situació dels immigrats que ja es trobaven a casa nostra exercint una activitat professional sense permís, havia estat objecte d'atenció per part del Síndic de Greuges. En els seus darrers informes el Síndic assenyalava que si bé calia que l'ordenament jurídic preveiés un mecanisme per regularitzar els immigrats

sense papers que resideixen habitualment en el nostre país, aquesta resposta no podia ser canalitzada per la via d'emprar la política de contingents.

La regulació actual del contingent deixa ben clar que els contractes de treball que es gestionin per aquest mecanisme hauran d'anar signats per estrangers que no es trobin en territori espanyol ni hi resideixin. La tramitació del procediment preveu una selecció de treballadors en els seus països d'origen, llevat de determinats supòsits que fan referència a l'exercici d'activitats exceptuades de l'obligació de tenir permís de treball, i a les circumstàncies en què poden concórrer determinats estrangers respecte dels quals no es tindrà en compte la situació nacional d'ocupació per a l'atorgament d'un permís de treball o autorització per treballar. Supòsits que han estat ampliats a l'Acord de 21.12.2001 i a la Circular 1/2002, de 16 de gener, de la direcció general d'ordenació de les migracions.

L'article 70.1.3 del Reglament d'estrangeria preveu un mecanisme pel qual es poden complementar les previsions tingudes en compte en la fixació del contingent, a partir de les propostes que puguin formular els serveis públics d'ocupació en determinats àmbits territorials i sectorials.

L'Acord del Consell de Ministres s'encarrega de delimitar a quines ofertes de treball es refereixen aquestes propostes: ofertes que no pertanyin a sectors d'activitat i ocupació inclosos en el contingent o que, tot i pertànyer-hi, hagin esgotat el contingent fixat i no puguin ser proveïdes pels serveis públics d'ocupació per manca de demandes disponibles.

La pràctica indefinició sobre la manera com s'articularan aquestes propostes provoca un cert estat d'inseguretat jurídica que s'agreuja, quan l'Acord sembla tancar la possibilitat de tramitar qualsevol permís de treball que no sigui per la via del contingent o del mecanisme previst a l'art. 70.1.3 abans citat. Aquest fet, juntament amb altres factors, ha motivat, sens dubte, la impugnació de l'Acord per la via contenciosa-administrativa.

El Síndic de Greuges, a títol de reflexió, apunta, entre altres, les qüestions següents:

La comissió de selecció prevista en els acords subscrits per Espanya amb determinats països per a la regulació i ordenació dels fluxos migratoris re-

quereix d'una organització potent, tant pel que fa als recursos humans com materials amb què s'ha de dotar l'Administració de l'Estat a l'exterior, a banda d'una implicació del sector empresarial que haurà de tenir una certa organització per fer-la efectiva. Fins ara, la modernització organitzativa d'aquesta administració sembla que no està resolta.

La redacció de la Llei orgànica d'estrangeria i el seu reglament permet entendre que, al marge del procediment del contingent, del règim especial dels treballadors de temporada, del règim de treballadors transfronterers i de la prestació transnacional de serveis, hi ha el procediment que podríem catalogar de general per a l'obtenció del permís de treball per compte d'altri.

Pel que fa a la sol·licitud d'aquest permís, s'ha de tenir en compte la situació nacional d'ocupació, mitjançant una certificació individual o genèrica que acrediti la inexistència de treballadors disponibles per ocupar determinats llocs de treball, la insuficiència de treballadors capacitats per a la professió o el lloc de treball sol·licitat per l'empresa i el règim de reciprocitat existent en el país d'origen de l'estranger. Per aquesta via s'hauran de gestionar les possibles ofertes nominatives de treball que es presentin.

El tancament a la possibilitat de tramitar qualsevol permís de treball que no sigui per la via del contingent o del mecanisme complementari de l'art. 70.1.3 del reglament podria tenir encaix en les previsions de la proposta de directiva del Consell de la Unió Europea, relativa a les condicions d'entrada i residència de nacionals de tercers països per raons de treball per compte d'altri, i d'activitats econòmiques per compte propi.

En aquesta proposta de directiva es preveu que els estats membres puguin decidir l'adopció de disposicions nacionals que limitin l'expedició de permisos a un contingent determinat, o suspendre o parar l'expedició durant un període definit, tenint en compte la capacitat global d'acollir i integrar nacionals de tercers països en el seu territori o en regions específiques d'aquest. Aquestes disposicions hauran d'anar acompanyades de mesures de control.

Tanmateix, cal recordar que només es tracta d'una proposta de directiva.

En aquest article, que ha estat redactat prenent com a base l'apartat dedicat a immigració de l'informe del Síndic de Greuges corresponent a l'exercici

2001, hem intentat posar de manifest la necessitat que, per reeixir en el repte d'esdevenir un país receptor d'immigració, cal un ordenament jurídic que doni respostes viables a una realitat complexa, a més d'una organització administrativa amb prou recursos per aplicar-lo.

NOTA: L'informe del Síndic de Greuges corresponent a l'exercici 2001 ha estat publicat en el BOPC núm. 275, de 22.3.2002, i es pot trobar també a la web del Síndic www.sindicgreugescat.org.

L'APLICACIÓ DELS CONCERTS ESCOLARS DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA I EL SEU IMPACTE EN L'EDUCACIÓ DELS MENORS IMMIGRANTS

Maria Jesús Larios

Professora de Dret constitucional. Universitat de Barcelona

El ràpid creixement de la immigració a Catalunya i a Espanya durant els darrers anys ha tingut un reflex immediat en les escoles. Entre les diverses qüestions i problemàtiques que planteja aquest fenomen, es troba la concentració de la majoria d'estudiants immigrants en algunes escoles públiques, enfront de l'escassa presència a escoles concertades del mateix barri o població. Durant l'any 2001, a aquesta realitat es van afegir les darreres decisions de la Generalitat de Catalunya de subscriure concerts amb escoles «d'elit», situades a barris residencials i que cobraven elevades quotes, la qual cosa ha suscitat el debat sobre la política educativa de la Generalitat en relació amb els concerts escolars.

Pel que fa al dret a l'educació dels immigrants, s'ha de recordar que, qualsevol que sigui la situació legal de la seva família (també quan es trobin en situació irregular), tenen dret a l'ensenyament en les mateixes condicions que els nacionals quan es tracti de l'ensenyament bàsic i obligatori. Aquest dret deriva de la Convenció dels Drets dels Infants (ONU, 1989), en relació amb la Constitució espanyola, i ha estat reconegut per la legislació d'estrangeria (LO 4/2000, modificada per la LO 8/2000). En l'educació bàsica i obligatòria (des dels 6 fins als 16 anys), els drets dels nens o joves estrangers són exactament iguals que els dels nacionals, i no hi ha lloc per a discriminació de cap tipus.

En ocasions, la concentració d'estudiants immigrants té lloc juntament amb la concentració d'alumnes amb necessitats educatives especials d'origen sociocultural. Aquesta situació pot suposar pèrdua de la qualitat educativa i deteriorament de la convivència acadèmica. Naturalment, si apareixen aquests efectes és necessari que l'Administració posi en marxa les mesures compensatòries necessàries, però, en tot cas, apareguin o no aquestes conseqüències negatives, la simple concentració artificial dels immigrants en les escoles públiques suposa una discriminació econòmica, social i ideològica en l'accés

a les escoles concertades. És per això que la primera peça per a la solució dels problemes d'integració dels immigrants en l'àmbit educatiu passa no únicament ni principalment per plantejaments específics en relació amb aquest col·lectiu, sinó per una correcta aplicació del dret a l'educació, i per una garantia de la igualtat en l'accés de tots a la doble xarxa de centres escolars sostinguts pels poders públics.

1. Obligacions juridicopúbliques de les escoles concertades

Els concerts escolars es preveuen a la Llei orgànica 8/1985, de 3 de juliol, reguladora del dret a l'educació (LODE, en endavant), i són l'instrument escollit per l'Estat per garantir el dret constitucional a l'educació bàsica obligatòria i gratuïta (art. 27.4 CE) més enllà de la creació de centres públics, complint a la vegada la previsió constitucional que els poders públics ajudaran els centres privats (27.9 CE). El Tribunal Constitucional, en la Sentència 77/1985, va assenyalar alguns dels criteris a tenir en compte en l'establiment del règim d'ajuts públics, com ara el mandat de gratuïtat de l'ensenyament bàsic (art. 27.4 CE), la promoció per part dels poders públics de les condicions necessàries perquè la llibertat i la igualtat siguin reals i efectives (art. 9.2 CE) o la distribució més equitativa de la renda regional i personal (art. 40.1 CE). En la regulació de la LODE, atès que l'Estat contribueix de forma decisiva al sosteniment econòmic d'aquests centres privats, se'ls exigeix la gratuïtat i s'estableix un règim jurídic que els assimila pràcticament als centres públics. En aquest sentit, els centres privats que realitzen un concert assumeixen vinculacions pròpies dels centres públics que pel que fa als estudiants impliquen la igualtat en l'accés, el respecte a la seva llibertat ideològica i la gratuïtat de l'ensenyament.

a) L'admissió d'alumnes en les mateixes condicions d'igualtat que els centres públics

La llibertat d'ensenyament reconeguda a la Constitució (art. 27.2) permet que els pares escullin per als seus fills col·legis diferents als creats pels poders públics, i que els titulars dels centres privats tinguin un poder de direcció que els possibilita establir condicions econòmiques i socials per admetre els seus alumnes, incloent-hi els criteris religiosos. En canvi, els centres públics parteixen del principi contrari, la igualtat de tots els alumnes per a

l'accés als centres, sense que aquests puguin imposar condicions econòmiques ni ideològiques de cap tipus, règim que s'aplica també als centres concertats. Així, l'article 20.2 de la LODE parteix de la igualtat de tots en l'accés als centres públics i estableix que, en cas d'insuficiència de places, cal atenir-se a uns criteris objectius com la renda de la família, la proximitat del domicili i l'existència de germans matriculats en el centres. La Llei aplica el mateix règim als centres concertats i disposa que la seva infracció és causa d'incompliment del concert (62.1.d).

Tanmateix, en la pràctica diferents elements permeten a alguns centres concertats seleccionar el seu alumnat, la qual cosa es tradueix en una important barrera per a l'accés dels immigrants a aquestes escoles. El primer element és el territorial, ja que la ubicació de les escoles determina en gran mesura l'alumnat, i les concertades no estan situades normalment en barris o zones amb forta presència d'alumnat immigrant. Un altre element són els procediments informals —i il·legals— que utilitzen alguns centres per dissuadir determinades famílies usuàries potencials (quan no s'adeqüen a l'estàndard desitjat), aconsellant, a través d'entrevistes o en jornades de «portes obertes», la preinscripció en un altre centre, o indicant que l'excés de demanda impedirà probablement la inscripció definitiva o advertint-los de les quotes que hauran de pagar sense indicar el seu caràcter voluntari. A partir d'aquesta realitat, l'activitat de control i inspecció administratives en el procediment d'admissió d'alumnes és absolutament fonamental per garantir la igualtat en l'accés. En la pràctica, les deficiències de l'activitat inspectora de la Generalitat de Catalunya i, d'altra banda, les escasses conseqüències per als centres quan es detecta alguna irregularitat, fan que la selecció encoberta es dugui a terme amb relativa facilitat en alguns centres concertats sense que normalment tingui cap incidència en la renovació del concert.

b) El respecte a la llibertat de consciència en els centres concertats

Com hem assenyalat, el concert imposa el lliure accés al centre, sense possibilitat d'establir condicions religioses o ideològiques. Per tant, el centre ha d'adaptar també el seu funcionament ordinari a la pluralitat religiosa i ideològica, ja que seria incongruent la llibertat en l'accés i la imposició religiosa en les activitats del centre. La LODE reconeix el dret dels centres concertats a establir un caràcter propi, però els obliga que l'ensenyament sigui impartit amb ple respecte a la llibertat de consciència i que les pràctiques confessio-

nals tinguin caràcter voluntari (art. 52). Aquesta norma va ser aprovada en un moment en què la immigració extracomunitària gairebé no existia, i per això la contradicció entre el caràcter propi d'un centre i alumnes amb ideologies diferents es presentava amb característiques molt diferents a les actuals. En els últims temps han transcendit a l'opinió pública casos com la negativa d'un pare d'origen marroquí a portar els seus fills a l'escola catòlica concertada on els havia enviat l'Administració catalana, entre altres raons, per considerar una ofensa els símbols religiosos del col·legi. En definitiva, l'accés de la immigració extracomunitària a escoles concertades, normalment catòliques, posa de manifest les contradiccions que poden donar-se entre el reconeixement del caràcter propi del centre i la llibertat de consciència dels alumnes, d'una manera molt més intensa que no pas quan no hi accedien normalment alumnes de diferent procedència cultural i religiosa. L'enviament d'aquests alumnes de forma automàtica a l'escola pública —on no es produeix el conflicte ideològic— implica, naturalment, contribuir a la segregació de l'alumnat i a la concentració dels immigrants només en una part de les escoles finançades pels poders públics.

Per tant, donat el règim d'accés de tots els nens als centres concertats en condicions d'igualtat, en aquests centres el dret al caràcter propi ha de ser més limitat que en els privats no concertats. Aquest dret ha de tenir necessàriament caràcter instrumental amb el dret que assisteix els pares a escollir la formació religiosa i moral dels seus fills i, en conseqüència, l'única manifestació del caràcter propi només pot ser l'ensenyament de la religió, que han d'oferir amb caràcter voluntari, sense que pugui manifestar-se en cap altra de les activitats o instal·lacions de l'escola, ja que això implicaria una falta de respecte cap a la llibertat de consciència dels alumnes. Tanmateix, el Tribunal Constitucional ha donat un caràcter més ampli al dret a l'ideari sense distingir entre centres privats, on l'accés dels alumnes depèn del seu titular, i concertats, on l'accés és amb plenes condicions d'igualtat (STC 5/1981).

c) L'obligació de la gratuïtat de l'educació obligatòria

Com hem dit inicialment, en el nostre sistema educatiu la gratuïtat de l'ensenyament bàsic és garantida pels poders públics tant mitjançant la creació de centres (art. 27.5) com a través del finançament de centres privats que atenguin necessitats d'escolarització. L'article 51.1 de la LODE és clar en aquest aspecte quan estableix, per als centres concertats, «l'obligació d'impartir els

ensenyaments» objecte de concert; ho garanteix a través d'una important intervenció administrativa en el control i l'autorització de les quotes que poden pagar-se en concepte d'activitats complementàries. Malgrat aquesta regulació legal, en la majoria d'escoles concertades es cobren quantitats, majors o menors, mitjançant un ventall de pràctiques (aportacions «voluntàries», activitats complementàries...) que acaben eludint clarament la normativa i que, en definitiva, suposen seleccionar encobertament l'alumnat. Impedeixen, així, que accedeixin als centres concertats els fills de les famílies amb menys recursos econòmics, entre les quals es troben gran part dels immigrants.

2. El desenvolupament i l'aplicació de la normativa relativa a la subscripció de concerts per part de la Generalitat de Catalunya

Per determinar els centres privats que podran acollir-se al règim de concerts, la LODE estableix dos criteris fonamentals: satisfer necessitats d'escolarització o atendre poblacions escolars de condicions socioeconòmiques desfavorides (art. 48.3). La Llei introdueix també altres criteris, però addicionals als anteriors, de manera que complir algun d'aquests dos resulta imprescindible. A continuació, la pròpia llei bàsica considera que la programació és l'instrument necessari per traslladar aquells criteris a la realització efectiva dels concerts que assegurin l'objectiu constitucional, i encomana aquesta feina a les CA.

El desenvolupament normatiu i la pràctica del Govern de la Generalitat implica donar a l'Administració un gran marge de discrecionalitat en la decisió de concertar. Així, com que l'article 48.3 de la LODE fa referència a la satisfacció de necessitats d'escolarització i l'atenció a poblacions escolars de condicions socioeconòmiques desfavorables en primer lloc com a «preferències», però més endavant com a «requisits», la Generalitat, en el seu desenvolupament normatiu (Decret 56/1993, de 23 de febrer, sobre concerts educatius, modificat pel Decret 155/1997) i en l'aplicació de les normes, interpreta que únicament operen com a «preferències» i no com a «requisits». Per tant, entén que mentre hi hagi «recursos suficients», no existeix cap problema per estendre els concerts a col·legis que no atenguin l'escolarització de la zona.

Aquesta interpretació, que aprofita la confusió de la regulació legal, no és adequada ni a la finalitat dels concerts educatius (garantir el dret a l'educa-

ció), ni tampoc als principis constitucionals de promoció de la igualtat real (art. 9.2 CE) i l'assignació equitativa de recursos públics (art. 31.2 CE). D'acord amb aquests, les necessitats d'escolarització o l'existència de població en condicions socioeconòmiques desfavorables han d'operar com a criteri delimitador dels centres que poden ser beneficiats amb un règim de finançament públic. L'article 27.9 de la CE estableix que «els poders públics ajudaran els centres docents que reuneixin els *requisits* que la llei estableixi». Cal, per tant, l'existència d'uns requisits legals que estableixin quins centres poden acollir-se a un règim i quins no, donada la limitació inevitable dels recursos públics (com demostren, entre altres, les carències econòmiques de moltes escoles públiques). D'altra banda, les «necessitats d'escolarització» operen com a condicions per establir un concert escolar, però, a més a més, si són molts els centres que compleixen aquest requisit, s'ha d'utilitzar el mateix criteri per establir preferències entre ells.

La interpretació de la normativa per part de la Generalitat va conduir-la a la polèmica concessió de concerts a set escoles de la província de Barcelona, a mitjan 2001, les quals cobraven quotes molt elevades, estaven situades a barris residencials i no cobrien necessitats d'escolarització. Contra aquesta decisió es va formular un recurs judicial pel sindicat de professors USTEC davant el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, el qual no va ser admès per manca de legitimació del sindicat, decisió que ha estat a la seva vegada impugnada. Per tant, de moment no existeix una decisió judicial sobre el fons de la qüestió.

D'altra banda, en la política educativa de la Generalitat de Catalunya també es troba a faltar una planificació territorial de centres, necessària per dur a terme una política objectiva en la subscripció de concerts. Els art. 27.2 i 3 LODE, de manera coherent amb la distribució competencial entre l'Estat i les CA, atribueix la planificació territorial a les CA. A l'Estat li correspon la fixació dels objectius generals per cada període i els recursos corresponents, d'acord amb la planificació econòmica general (art. 27.2 CE), però la previsió dels centres i necessitats educatives i, en conseqüència, els centres que han d'ésser concertats, correspon a les CA. A Catalunya no existeix un mapa que relacioni els centres escolars públics concertats amb l'atenció de les necessitats escolars de la població. Si hi hagués un mapa fiable de les necessitats d'escolarització i dels centres públics i concertats existents podrien aplicar-se —i controlar-se— amb més objectivitat els criteris establerts a la LODE i,

conseqüentment, podrien complir-se amb més garanties els objectius constitucionals de gratuïtat i d'igualtat d'oportunitats. Donada aquesta mancança, la concertació pot acabar responent a la pressió de diversos sectors (propietaris, església, població amb més recursos econòmics...), sense garantir els objectius constitucionals i sense respectar l'exigència de distribució racional i equitativa dels recursos públics.

En definitiva, i per concloure, la primera exigència per a una adequada integració dels immigrants en l'àmbit educatiu és garantir el seu accés a la xarxa de centres educatius sostinguts pels poders públics sense discriminació i que el propi sistema sigui intrínsecament igualitari. Per això és necessari, en primer lloc, que els recursos públics en matèria educativa es destinin fonamentalment a finançar centres que satisfacin necessitats educatives i poblacions desfavorides, la qual cosa requereix una adequada aplicació i interpretació del règim de concerts, amb la corresponent planificació. En segon lloc, és imprescindible que l'Administració que finança les escoles concertades controli i sancioni les pràctiques de selecció de l'alumnat que provoquen la concentració artificial d'immigrants en determinades escoles públiques, amb les conseqüències que aquest fenomen implica tant per a la integració dels immigrants com per a la qualitat de l'ensenyament.

DIVERSITAT CULTURAL A L'ESCOLA. DRETS I DEURES DELS ALUMNES AMB UNA CULTURA FAMILIAR DIFERENT

Michael Donaldson

Llicenciat en Dret

Màster en Gestió Pública

1. Dret a la igualtat de les diversitats

Cauríem en un error si haguéssim de parlar de la diversitat en l'escola a partir de la immigració. De diversitat n'hi ha hagut sempre i, de fet, aquest és un dels motius en què es va centrar la reforma educativa que la LOGSE va culminar. Així, per exemple, a més de la diversitat cultural que presenten les diferents comunitats autònomes, hi ha hagut una altra diversitat cultural minoritzada com la que han representat els alumnes del poble gitano. Tot i això, és cert que la immigració ha fet arribar a l'opinió pública la imatge d'una major diversitat cultural en la nostra societat i en l'escola.

Existeixen diferents models per tractar la diversitat. No entrarem a analitzar quines són les experiències a altres països europeus, però si deixarem clar que la diversitat no pot ser en cap cas pretext o legitimació de l'exclusió social. Primer, perquè aquest fet diferencial és molt ambigu ja que respon a una valoració subjectiva i sovint interessada a establir qui és el diferent del «nosaltres»; i, d'altra banda, perquè el fet que un alumne sigui considerat diferent de la resta voldria dir que hi ha un col·lectiu que presenta homogeneïtat, quan abans ja hem constatat la diversitat present a l'escola. En definitiva, i seguint diversos autors (entre ells, Alegret), podem dir que la diversitat, estrictament parlant, no existeix *per ella mateixa*, som nosaltres els qui la construïm per poder interpretar, valorar i classificar el món plural que ens envolta.

En aquest sentit, tant els tractats internacionals com la normativa espanyola deixen clar el principi de no-discriminació i, per tant, la igualtat de totes les persones. Altres ordenaments jurídics, en alguns aspectes protegeixen més els drets col·lectius i valoren el principi de solidaritat, però aquest no és el cas del nostre ordenament, que protegeix les persones partint d'uns drets individuals i sempre tenint en compte «que els drets d'un tenen com a límits els

drets d'un altre». En tot cas, dins de l'àmbit privat, totes les persones, famílies o grups podran viure les seves tradicions, els seus costums...

Per tant, i dins l'emparament constitucional de la no-discriminació, apostem per una igualtat en la diversitat sense que aquesta diversitat pugui ser motiu d'exclusió. Per fer efectiva aquesta igualtat, caldrà un reconeixement de drets per a tots els alumnes i també l'obligació d'uns deures, tot respectant la diversitat. Això ens deriva cap al reconeixement de la ciutadania.

Tot partint d'aquest concepte, cal que l'escola sigui el marc on l'alumne pugui construir la seva pròpia identitat sociocultural tenint en compte, necessàriament, els seus referents culturals d'origen, però en el marc d'una educació per a una autonomia personal, crítica i responsable. Per facilitar-ho cal que sigui respectada i valorada la seva cultura d'origen i que, gaudint de llibertat i igualtat, pugui anar construint la seva pròpia identitat a partir del coneixement també d'altres cultures o maneres de veure la vida, diferents de la seva.

Tot i això, cal no obviar que amb l'arribada dels alumnes immigrants hi ha tota una sèrie de factors i temes que es plantegen com a reptes perquè s'assoleixi aquesta igualtat en dignitat i drets, respectuosa amb la diversitat cultural. El plantejament del fet religiós, la llengua materna dels immigrants i d'altres presenten dubtes en la intervenció educativa a l'escola que no són fàcils de resoldre.

Deixem de banda la reflexió en profunditat sobre com s'haurien d'afrontar en el nostre sistema educatiu alguns d'aquests problemes, però, per ajudar a situar el debat, explicarem breument què preveu la normativa per tractar alguns temes de la diversitat cultural dins l'escola.

2. El tractament curricular específic de les minories culturals

Val a dir que la normativa d'ensenyament no contempla el tractament curricular específic de les minories culturals. Els alumnes del sistema educatiu són tractats de manera individual i, per tant, es fa difícil trobar un tractament específic. Les adaptacions curriculars que es poden fer per als alumnes que presentin dificultats per seguir amb normalitat el currículum general són un tema a part.

D'altra banda, sí que es recull la necessitat que els materials i llibres educatius no siguin ofensius amb les diferents cultures i ètnies, i, per tant, per poder ser homologats no podran portar missatges xenòfobs ni racistes.

Però existeix un element cabdal que afecta el currículum: el tractament de la llengua materna dels immigrants. L'ensenyament de la llengua materna dels nens i nenes immigrants és considerat com a element educatiu molt important, especialment per les millores que introdueix en el nucli familiar i per l'autoestima que proporciona a l'estudiant, fet que ve relacionat amb el que abans comentàvem a l'hora de facilitar la pròpia identitat de cada alumne. De moment, no hi ha cap norma que tingui previst l'ensenyament de la llengua materna, però podria haver-hi certa obligació internacional. Així, la Convenció sobre els Drets de l'Infant de 1989 estableix que s'haurà d'infondre el respecte cap a la llengua de l'infant.

En el nivell comunitari existeix la resolució sobre la diversitat cultural dels fills d'immigrants de la Comunitat Europea, en què es recomana l'ensenyament de la llengua materna dels immigrants extracomunitaris que resideixin legalment a la Comunitat. En termes similars s'expressa una resolució del Parlament Europeu, que demana promoure la llengua dels immigrants tot i que reconeix la impossibilitat d'ensenyar totes les llengües dels immigrants. Tot i això, demana als estats membres que, tenint en compte les seves circumstàncies i sistemes legals, ofereixin una formació integrada en els plans d'estudi de la llengua del país d'acollida i un ensenyament complementari en la llengua del país d'origen; i que, en tot cas, s'atenguin les iniciatives dels estrangers per promoure l'aprenentatge de la seva llengua.

En aquesta línia Espanya té firmat una acord amb el Marroc de 14 d'octubre de 1980 on diu que el Govern espanyol facilitarà l'ensenyament de la llengua àrab als alumnes marroquins escolaritzats en centres escolars primaris i secundaris espanyols.

L'Estat espanyol no ha complert aquesta recomanació tal com demostra la pràctica, però a d'altres països europeus, com ara Bèlgica, sí que trobem molts centres escolars on s'ensenya en la llengua materna dels immigrants. Val a dir que algunes ciutats de Bèlgica com Brussel·les tenen un 30% d'immigració. Altres països del nord d'Europa han optat, en alguns casos, fins i tot, per realitzar tota l'escolaritat primària en la llengua materna de l'infant,

estudiant la llengua del país com a «llengua estrangera». També és molt freqüent contractar mestres que coneguin la llengua dels infants immigrats per tal de poder realitzar veritables programes d'immersió lingüística.

No obstant això, en alguns municipis i centres escolars s'arriba a acords amb associacions culturals estrangeres o amb ONG per realitzar classes en horaris extraescolars, i són pocs els centres que hagin incorporat aquest ensenyament com a assignatura tot i la recomanació de donar aquest ensenyament en horaris escolars per afavorir-ne la normalització.

A Catalunya, a banda de la Llei de Política Lingüística que estableix el català com a llengua vehicular de l'ensenyament, existeix normativa que, en parlar del projecte lingüístic del centre, demana que es tingui en compte la realitat que envolta el centre mateix.

Caldria, doncs, atesa la importància que té la llengua materna, que els centres programessin l'ensenyament-aprenentatge de la llengua materna dins d'un pla més ampli d'ensenyament intercultural, donant-li el reconeixement que ha de tenir i dedicant-hi esforços i recursos.

3. El tractament escolar cultural i religiós

Per tractar el tema religiós, haurem d'acudir primerament a la Constitució i a la Llei orgànica de llibertat religiosa de 1980 (LOLR). I, d'altra banda, als tractats internacionals de l'Estat amb el Vaticà i els acords amb les altres confessions religioses majoritàries (islàmica, jueva i evangèlica).

Cal recordar que la llibertat religiosa està garantida com a dret fonamental a l'article 16 de la Constitució. Aquest dret és de caire personal però també col·lectiu, tot i que les manifestacions externes del dret tindran un límits (la protecció dels drets dels altres, l'ordre públic, la seguretat...). Tenint això en compte, cal matisar que la possible conflictivitat no només pot venir per la religió, sinó que sovint ve perquè aquests alumnes presenten costums diferents. Aquest fet és totalment normal i cal acceptar-lo tot buscant les solucions perquè no doni peu als conflictes.

Tot i això, hi ha alguns aspectes que val la pena entrar a analitzar des de

l'òptica dels drets i deures. En tot cas, això no només afecta els nouvinguts, sinó que també afecta els autòctons. És un deure dels alumnes estar escolaritzats durant l'ensenyament obligatori i, per tant, els motius religiosos o d'altres no poden servir perquè un alumne deixi d'anar a l'escola o no faci determinades assignatures, com podria ser l'educació física, ja que això aniria en contra del discurs de la igualtat en els drets i deures i no facilitaria la convivència a l'aula.

D'altra banda, el fet de portar vel o qualsevol altre signe d'identitat, provingui o no de la religió, no pot ser motiu per a l'exclusió d'aquell alumne. Els centres escolars concertats, encara que siguin religiosos, no poden deixar d'admetre alumnat que professi altres creences basant-se en l'ideari religiós. En aquest sentit, els centres concertats haurien d'anar cap a la neutralitat perquè cap alumne es pugui sentir incòmode. Aquest debat ens portaria a parlar sobre la conveniència o no de l'ensenyament religiós, sigui de la confessió que sigui a les escoles. Però, de moment, i mentre l'escola no sigui laica, no serà justificable la discriminació en el tractament de l'educació religiosa.

Entren, ara sí, en el desenvolupament normatiu dels preceptes constitucionals. Estan desenvolupats en la Llei orgànica 7/1980, de 5 de juliol, de llibertat religiosa, on s'estableix que «les creences religioses no han de constituir motiu de desigualtat o discriminació davant la llei» i que «la llibertat religiosa i de culte comprèn el dret de tota persona a: professar les creences religioses que lliurement esculli, manifestar lliurement les seves creences, practicar els actes de culte i rebre assistència religiosa de la seva pròpia confessió, commemorar les seves festivitats, no ser obligat a practicar actes de culte o a rebre assistència religiosa contrària a les seves conviccions personals (...)».

Per a l'aplicació real i efectiva d'aquests drets, l'article 3 de la LORL estableix que els poders públics adoptaran les mesures necessàries per tal de facilitar la formació religiosa en els centres docents públics. En aquest sentit, la LODE estableix, en el seu article 4, que els pares tindran dret que els seus fills rebin la formació religiosa i moral que estigui d'acord amb les seves pròpies conviccions, i reconeix el dret a tots els alumnes que la seva llibertat de consciència, les seves conviccions religioses i morals siguin respectades (sempre d'acord amb la CE). Per la seva banda, la disposició addicional segona de la LOGSE estableix que l'ensenyament de la religió s'ajustarà als acords d'Espa-

nya amb la Santa Seu i les altres confessions. El Reial Decret 2438/1994, de 16 de desembre, que regula l'ensenyament de la religió en el sistema educatiu, estableix que «l'Estat, tenint en compte les creences religioses existents en la societat espanyola, ha d'establir, en cas que calgui, acords i convenis de cooperació amb les esglésies i confessions que, pel seu àmbit i nombre de creients, hagin assolit un arrelament notori a Espanya». És indubtable la importància que ha tingut i que continua tenint la religió catòlica. En aquest sentit, destaquen els acords amb la Santa Seu de 3 de gener de 1979 sobre l'ensenyament i acords culturals, en els quals es parla de l'ensenyament de la religió catòlica en tots els nivells docents, i s'equipara a la resta d'assignatures, tot i no ser de caràcter obligatori.

Ens interessa, però, destacar els acords amb les altres confessions que puguin tenir incidència en les poblacions d'immigrants. Aquests acords s'han firmat amb la Federació d'Entitats Religioses Evangèliques d'Espanya, la Federació de Comunitats Israelites d'Espanya i la Comissió Islàmica d'Espanya, i van ser aprovats respectivament per les Lleis 24, 25 i 26, de 10 de novembre de 1992. Els articles 10 de les anomenades lleis garantien als alumnes, als seus pares i als òrgans escolars de govern que ho sol·licitessin, l'exercici del dret dels alumnes a rebre ensenyament religiós (evangèlic, jueu, islàmic) als centres docents públics i privats concertats, en l'educació infantil, primària i secundària.

D'altra banda, els acords de cooperació amb les diverses confessions estableixen, en els seus articles 12, el dia de descans setmanal i les festivitats religioses pròpies. Hi afegeixen que «els alumnes de les esglésies respectives, que cursin estudis en centres d'ensenyament públics i privats concertats, estaran dispensats de l'assistència a classe i de la celebració d'exàmens el dia de descans i festivitats religioses respectives, a petició pròpia o de qui n'exerceixi la pàtria potestat o tutela».

Pel que fa al servei de menjador, l'article 14 de l'Acord amb la confessió islàmica estableix que l'alimentació dels alumnes musulmans dels centres públics i concertats que ho sol·licitin s'ha de procurar adequar als preceptes religiosos islàmics, així com també l'horari dels àpats durant el mes de dejuni (Ramadà).

D'altra banda, cal esmentar el Decret català sobre els drets i deures dels alumnes de l'any 1997, on es parla del dret de l'alumne a rebre formació

religiosa que estigui d'acord amb les seves pròpies conviccions o les dels seus pares. Això es desprèn de l'article 27.3 de la CE, on es diu que els poders públics han de garantir el dret que assisteix els pares per tal que els seus fills rebin la formació religiosa i moral que estigui d'acord amb les seves pròpies conviccions.

Tot i això, cal remarcar que són pocs els centres escolars on s'imparteixen classes de religió islàmica o evangèlica, ja que s'ha de seguir tot un procés per poder demanar aquestes classes i complir amb uns requisits mínims.

4. L'educació per la convivència

L'article 9 de la Llei d'estrangeria, referent al dret de l'educació, introdueix en el seu apartat quart la necessitat que els poders públics promoguin que els estrangers residents que ho necessitin puguin rebre un ensenyament per a la seva millor integració social, amb reconeixement i respecte a la seva identitat cultural.

Tot i així, hi ha comunitats autònomes que, conscients de la diversitat cultural de la població, han impulsat, des de fa temps, una normativa que contempla aquesta diversitat de manera positiva i ho vol impulsar mitjançant mesures a l'escola.

Concretament, Andalusia dóna molta importància a l'educació intercultural en els centres i en el seu projecte educatiu. Així ho trobem en una normativa de 1994 que fa referència a les orientacions generals als centres per al desenvolupament de l'educació per la convivència. Destaca la necessitat d'educar en la diversitat, que haurà de quedar recollida en el projecte del centre.

A més, cal que els centres, especialment aquells que tinguin població escolar immigrant amb diversitat cultural, planifiquin actuacions com l'elaboració de programes d'acollida que facilitin la integració escolar, programes educatius sobre les característiques bàsiques de caràcter social i cultural del país d'acollida, programes d'enriquiment lingüístic en el nou idioma i desenvolupament d'activitats de «descentrament» cultural per al coneixement de les cultures d'immigrants i minories ètniques per part de tot l'alumnat.

En aquest sentit, la Generalitat de Catalunya, a més de posar en marxa programes específics per a l'aprenentatge de la llengua dels alumnes nouvinguts, ha publicat també alguns documents per a la promoció de l'educació intercultural als centres i per realitzar plans d'acollida específics per a alumnes immigrants. El Programa d'Educació Compensatòria dóna suport als centres en la seva elaboració, i s'han iniciat tímidament alguns programes de sensibilització del professorat dins els plans de formació permanent.

L'Ordre de 19 de desembre de 1995 d'Andalusia desenvolupa l'educació en valors en els centres docents. Consagra l'ensenyament en valors com un dels aspectes fonamentals de l'educació i estableix que es tractarà a través de temes de caràcter transversal perquè s'impregni en totes les activitats que realitzen els alumnes. Això suposa combinar coneixements propis en diverses àrees amb elements quotidians, elements d'interès social i components referits al desenvolupament d'actituds i valors. Enumera una llista amb els temes a tractar: educació sexual, vial, pel desenvolupament, per la pau, intercultural...

Aquests grans temes hauran de ser presents en tots els ensenyaments que s'imparteixin, i són els centres els responsables que es faci efectiva aquesta presència transversal dels temes. No només en el currículum sinó també en les normes d'organització, funcionament... Tot seguint aquesta línia de transversalitat que abans comentàvem. A més, la programació d'activitats extraescolars i complementàries també haurà de contribuir a donar aquest sentit global a l'ensenyament dels valors.

A més, la programació d'activitats extraescolars i complementàries també haurà de contribuir a donar aquest sentit global a l'ensenyament dels valors.

Tornem ara al tema encetat al principi d'aquest capítol. La immigració està fent que molts conceptes assumits comencin a canviar; no són pocs els que demanen un canvi de model escolar per facilitar la normalització de l'escolarització dels immigrants.

Ja hem apostat abans per una igualtat de drets i deures que configuren l'esfera pública de la ciutadania i que també té la seva aplicació a l'escola.

Gran part dels arguments de les posicions assimilacionistes es basen en la necessitat que els immigrants s'adaptin a la nostra cultura i costums, tot i

que hauríem de determinar quins són. Alhora, sembla que també despunta un sentiment antireligiós que, segons aquestes teories, a més dificulta la integració dels musulmans o creients d'altres confessions.

És evident que el fet religiós condiciona l'escolarització d'aquests nens, tot i que molt menys del que pugui semblar. Per afrontar la situació del fet religiós dins l'escola seguirem els discurs de la ciutadania amb els drets i deures i el sentit comú, que ha de buscar la convivència, i que ha de facilitar l'estudi tranquil i sense extremismes de cada cas conflictiu que es pugui donar amb els alumnes per motius religiosos. Cal, doncs, buscar l'equilibri per a cada cas, adaptant noves mesures tot respectant la identitat pròpia de l'alumne.

ANNEX. CRONOLOGIA DE FETS I DISPOSICIONS NORMATIVES

CRONOLOGIA DELS FETS MÉS RELLEVANTS DE L'ANY 2001

Michael Donaldson

A finals de **gener** es van multiplicar les protestes per l'entrada en vigor de la Llei. A Barcelona, els immigrants, van dur a terme tancades en esglésies i una vaga de fam.

Durant el **febrer** i en mesos posteriors es va arribar a acords de regularització amb els tancats a diferents parts del territori de l'Estat.

També durant el febrer, el Govern central va impulsar el retorn dels equatorians al seu país per regularitzar la seva situació, però finalment es va fer enrere.

Al **maig** el Govern va presentar el programa GRECO, on es recullen les actuacions públiques per a la regulació de l'estrangeria i la immigració.

El 19 de **juny** es va subscriure un conveni amb Nigèria per tractar la devolució dels nacionals nigerians en situació irregular.

El 4, 10 i 25 de **juliol** l'Estat va signar acords de regulació de fluxos migratoris amb Colòmbia, l'Equador i el Marroc respectivament.

El 18 d'**agost** la Guàrdia Civil va interceptar 567 immigrants que intentaven arribar a l'Estat espanyol. Va ser la detenció d'immigrants més important de l'any.

A finals d'agost va sortir el problema dels subsaharians en situació irregular després d'una batuda policíaca a la plaça d'André Malraux de Barcelona.

El 24 d'**octubre** el Govern de la Generalitat de Catalunya va presentar el Pla Interdepartamental d'Immigració 2001-2004, on es recullen 133 actuacions.

CRONOLOGIA NORMATIVA DE L'ANY 2001

David Moya

El 23 de **gener** de 2001 entra en vigor la Llei orgànica 8/2000, de reforma de la Llei orgànica 4/2000, d'11 de gener, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social (BOE de 23 de desembre de 2000).

El 29 de gener de 2001 el Tribunal Constitucional dicta la Sentència núm. 13/2001, que desestima la reclamació de responsabilitat patrimonial de l'Estat per l'actuació pretesament discriminadora de la policia, en sol·licitar la identificació d'una persona per raó de la seva raça en una estació ferroviària.

El 23 de **març** de 2001 s'interposa un recurs d'inconstitucionalitat contra la LO 8/2000 per part de cinquanta diputats del Grup Parlamentari Socialista.

El 7 d'**abril** de 2001 entra en vigor el Reial Decret 344/2001, de 4 d'abril, que regula el Consell Superior de Política d'Immigració (BOE de 4 d'abril de 2001).

El 7 d'abril de 2001 entra en vigor el Reial Decret 345/2001, de 4 d'abril, que regula l'Observatori Permanent de la Immigració (BOE de 4 d'abril de 2001).

El 6 d'abril de 2001 es publica el Reial Decret 367/2001, sobre composició, competències i règim de funcionament del Fòrum per a la Integració Social (BOE de 6 d'abril de 2001).

El 27 d'abril de 2001 es publica la Resolució de 17 d'abril de 2001, de la Delegació del Govern per a l'Estrangeria i la Immigració, per la qual es disposa la publicació de l'Acord del Consell de Ministres del dia 30 de març de 2001, pel qual s'aprova el Programa Global de Regulació i Coordinació de l'Estrangeria i la Immigració (GRECO), (BOE de 27 d'abril de 2001).

El 21 de **maig** de 2001 s'inicia l'aplicació provisional de l'Acord entre Espanya i Colòmbia relatiu a la regulació i ordenació dels fluxos migratoris laborals. Madrid, 28 de maig de 2001 (BOE de 4 de juliol de 2001).

El 2 de **juny** de 2001 entra en vigor la Directiva 2001/40/CE del Consell, de 28

de maig de 2001, relativa al respectiu reconeixement de les decisions en matèria d'expulsió de nacionals de tercers països (DOCE L 149/34 de 2 de juny de 2001).

El 27 de juny de 2001 entra en vigor el Decret 188/2001, de 26 de juny, dels estrangers i la seva integració social a Catalunya (DOGC de 16 de juliol de 2001).

El 28 de juny de 2001 s'inicia l'aplicació provisional de l'Acord entre Espanya i la República de l'Equador relatiu a la regulació i ordenació dels fluxos migratoris laborals. Madrid, 29 de maig de 2001 (BOE de 10 de juliol de 2001).

El 18 de **juliol** de 2001 el Govern de la Generalitat aprova el Pla Interdepartamental d'Immigració 2001-2004.

El 21 de juliol es publica el Reial Decret 865/2001, de 20 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de reconeixement de l'estatut d'apàtrida (BOE de 21 de juliol de 2001).

El 31 de juliol de 2001 entra en vigor el Reial Decret 142/2001, de 16 de febrer, pel qual s'estableixen els requisits per a la regularització prevista a la disposició transitòria quarta de la Llei orgànica 8/2000, de 22 de desembre, de reforma de la Llei orgànica 4/2000, d'11 de gener, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social (BOE de 20 de febrer de 2001).

L'1 d'**agost** de 2001 entra en vigor el Reial Decret 864/2001, de 20 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament d'execució de la Llei orgànica 4/2000, d'11 de gener, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social, reformada per la Llei orgànica 8/2000, de 22 de desembre (BOE de 21 de juliol de 2001).

El 7 d'agost de 2001 entra en vigor la Directiva 2001/55/CE del Consell, de 20 de juliol de 2001, relativa a les normes mínimes per a la concessió de protecció temporal en cas d'arribada massiva de persones desplaçades, i mesures de foment d'un esforç equitatiu entre els estats membres per a l'acollida de persones, i l'assumpció de les conseqüències d'aquest acolliment (DOCE L 212/12 de 7 d'agost de 2001).

El 9 d'agost entra en vigor la Directiva 2001/51/CE del Consell, de 28 de juny de 2001, per la qual es completen les disposicions de l'article 26 del Conveni d'aplicació de l'Acord de Schengen, de 14 de juny de 1985 (DOCE L 187/45 de 10 de juliol de 2001).

El 24 d'agost de 2001 s'inicia l'aplicació provisional de l'Acord sobre mà d'obra entre el Regne d'Espanya i el Regne del Marroc. Madrid, 25 de juliol de 2001 (BOE de 20 de setembre de 2001).

El 12 de **novembre** de 2001 s'adopta l'Acord entre el Govern del Regne d'Espanya i el Govern de la República Federal de Nigèria en matèria d'immigració, signat a Abuja (BOCG, CD Sèrie C, núm. 162-3, de 18 de març de 2002).

El 20 de **desembre** de 2001 se signa l'Acord entre el Govern del Regne d'Espanya i el Govern de la República Dominicana relatiu a la regulació i ordenació dels fluxos migratoris laborals, fet a Madrid.

El 21 de desembre de 2001 el Consell de Ministres adopta l'Acord pel qual es determina el contingent de treballadors estrangers en règim no comunitari per a l'any 2002. Resolució d'11 de gener de 2002 de la Subsecretaria del Ministeri de la Presidència, per la qual es disposa la publicació de l'Acord del Consell de Ministres (BOE de 12 de gener de 2001).

PART SOCIOLÒGICA

I. ANÀLISI DE DADES SOBRE LA IMMIGRACIÓ A CATALUNYA

1. Introducció

La situació de la immigració a Catalunya durant l'any 2001 ha estat marcada pels efectes de les accions de regularització de l'any anterior. Encara és aviat per poder-ne treure conclusions, però ja es poden detectar alguns indicadors del seu possible impacte, l'evolució dels quals permetrà avaluar en els propers anys la capacitat de les polítiques actuals per canalitzar els corrents immigratoris cap a processos d'integració a la societat catalana.

El primer efecte dels processos de regularització de l'any anterior ha estat l'important increment d'immigrants amb permís de residència. Així cal interpretar l'increment d'un 30% d'immigrants a la població catalana, i no tant per la incorporació de nous immigrants recentment arribats. Caldrà veure en els propers anys com evoluciona el volum d'immigració.

Els països d'origen són els mateixos que els d'altres anys, però s'inicia una tendència d'un increment més ràpid de sud-americans i asiàtics que de magribins. Caldrà comprovar la consolidació d'aquesta tendència en el futur i examinar si és a causa d'un increment del volum d'immigrants d'aquests països en el conjunt de l'Estat o bé per una redistribució interna entre territoris de l'Estat, ja que Catalunya tradicionalment té més magribins i menys sud-americans que el conjunt de l'Estat espanyol.

Destaca, també, l'increment notori de la colònia xinesa, les característiques de la qual caldrà seguir amb més deteniment per l'impacte de la seva concentració en alguns mercats de treball sectorial.

Cal recordar que un 18% dels estrangers a Catalunya provenen d'algun país membre de la Unió Europea i que, especialment a Girona i a Tarragona, representen una quarta part del total d'estrangers. Enguany s'ha pogut identificar que una part d'aquests ciutadans europeus (un 29%) són d'origen de tercers països, essent una mostra de la mobilitat intraeuropea dels fluxos d'immigració.

Malgrat l'escassesa de dades d'enguany sobre els permisos de treball, hom pot deduir l'elevat nombre de treballadors immigrants en situació regular que treballen en l'economia submergida i no estan donats d'alta a la Seguretat Social. Malgrat que la situació ha millorat lleugerament, sobretot als treballs agrícoles de la província de Lleida, la qual cosa es pot relacionar amb una millor regularització dels fluxos d'immigració, ha empitjorat a la província de Barcelona.

L'aplicació de la Llei ha comportat un increment important del nombre d'expulsions dictades, però en canvi no ha resolt el problema de la seva materialització, i ha augmentat la problemàtica de les persones en aquesta situació. Aquest efecte previsible de la Llei ja és evident durant l'any 2001, amb la generació d'una problemàtica de difícil solució i extremament angoixant per a les persones que s'hi troben, i que constituirà un dels nuclis conflictius relacionats amb el fet immigratori en els propers anys.

Respecte a les tendències d'integració dels immigrants, cal destacar el manteniment d'un percentatge significatiu de casaments mixtos i el major nombre de naixements a la província de Girona, on la immigració està més assentada i és més nombrosa proporcionalment.

Es manté la diferenciació de l'atenció als joves immigrants en el sistema escolar entre les xarxes públiques i privades d'ensenyament, i apareix una selecció, segons col·lectius. Els nord-americans i asiàtics són més presents en les escoles privades; en canvi, els magribins majoritàriament freqüenten l'escola pública. La cultura religiosa de la família està present en aquest fet, cosa que fa més complex el seu tractament.

En algunes comarques com les de l'Alt i Baix Empordà, la concentració d'alumnes estrangers a les escoles comença a ser elevat, entorn del 7-8%, la qual cosa indica la necessitat de prestar-hi una atenció específica.

L'accés dels immigrants a la xarxa d'atenció sanitària mitjançant la targeta sanitària individual continua essent una via d'integració important.

Un altre element important d'integració és la participació dels immigrants en les activitats formatives. Tot i que no hi ha dades generals, les referents a la formació d'adults indiquen que han augmentat per sota de l'increment de

població immigrant. Caldrà veure si aquesta dada es manté en els propers anys, ja que és possible que estigui influïda pels processos de regularització.

Una perspectiva temporal més llarga permetrà una visió més completa dels impactes de la nova legislació sobre estrangers a l'Estat espanyol. De moment, el seu efecte més important és el numèric, i prou important, en el nombre de persones estrangeres en situació regular. Els altres efectes encara són tímids. Però si aquest és el marc jurídic que ha de regular la situació dels estrangers, sobresurten ja alguns dels principals problemes detectats en aquest anuari:

L'increment acumulatiu d'expulsions dictades i no executades, que generen una situació sense sortida a nombroses persones.

La contractació irregular d'un nombre important d'immigrants amb permís de residència i de treball regularitzada. Aquest fet dificultarà la renovació dels seus permisos.

La distribució dels alumnes estrangers entre les xarxes d'escoles privades i públiques respectant les preferències dels pares.

A mesura que augmenta el nombre d'immigrants, en els territoris de major concentració han començat a aparèixer algunes tensions amb la població autòctona que han generat preses de posició oficials que han provocat debat. Aquesta situació reclama polítiques específiques d'atenció i integració de la immigració, qüestió que durant l'any 2001 ha estat desenvolupada tant en l'àmbit de l'Estat com en el de la Generalitat de Catalunya.

La seva aplicació encara és massa recent per treure'n conclusions, però caldrà un seguiment molt proper dels esdeveniments per tal d'actuar amb rapidesa allà on apareguin tensions, tot impedint que uns incidents aïllats puguin generar la suficient alarma social perquè influeixin en l'opinió pública i forcin a posicions oficials que polititzin la qüestió. En aquest cas, serà més difícil l'aplicació de mesures favorables a la seva integració, si no és que s'arriba a acords o pactes consensuats, tant en l'àmbit estatal com en el català o de dimensió local, que desarmin qualsevol intent d'utilització partidista sobre la qüestió i donin un missatge clar a l'opinió pública sobre la posició davant del fet migratori.

2. La població immigrant a Catalunya

En aquest capítol es presenten les dades corresponents a la població estrangera a Catalunya a partir dels següents indicadors: (1) país d'origen i distribució territorial; (2) estructura per sexe i edat; (3) matrimonis i naixements; (4) concessions de nacionalitat espanyola; (5) refugiats; (6) visats, i (7) expulsions i devolucions.

El 31 de desembre del 2001 la població immigrant estrangera resident a Catalunya era de 280.167 persones, un 4,4% sobre la població total a Catalunya. A l'Estat espanyol, en canvi, la població estrangera representa un 2,7% sobre el conjunt de la població. Els immigrants a Catalunya signifiquen el 25% del total de la immigració a l'Estat espanyol.

Les dades no representen el total de la població estrangera que resideix a Catalunya, només aquelles persones estrangeres amb permís o targeta de residència vigent. La manca de fonts d'informació fiable no permet una aproximació quantitativa del nombre total de persones estrangeres que resideixen a Catalunya.

2.1 País d'origen i distribució territorial

El 74% dels immigrants es concentren a la província de Barcelona; un 14%, a Girona; un 8%, a Tarragona, i un 4%, a Lleida. El seu pes en el total de la població és important a la província de Girona amb un 7%. A la resta de províncies oscil·la entre un 4,3% a Barcelona, un 3,5% a Tarragona i un 3,3% a Lleida.

En relació amb la població estrangera resident a Catalunya, els tres col·lectius més nombrosos són el d'origen magribí, un 33%; el de la UE, un 18,3%; i el d'origen sud-americà, amb un 17,7%. A l'Estat espanyol, el col·lectiu de ciutadans de la UE és el més nombrós, seguit del magribí i, a poca distància, el sud-americà.

A la província de Barcelona, tot i que el col·lectiu magribí és el més nombrós, els col·lectius sud-americans i els asiàtics hi tenen una major presència relativa que a les altres províncies. A Girona, els magribins continuen essent els més nombrosos, però destaquen els que tenen el seu origen en els països

membres de la UE i els africans (sense magribins). A Lleida, després dels magribins, destaquen els africans i els provinents de la resta d'Europa. A Tarragona és on després dels magribins hi ha un major percentatge de ciutadans de la UE, seguit de la resta d'Europa i els sud-americans.

Taula 1. Població estrangera resident segons àrea d'origen i província de residència, 2001

	Barcelona	%	Girona	%	Lleida	%	Tarragona	%	Catalunya	%	Espanya	%
UE	35.178	17,0	9.914	24,6	834	7,0	5.316	24,8	51.242	18,3	325.511	29,4
Resta d'Europa	7.767	3,8	2.626	6,5	2.046	17,1	2.593	12,1	15.032	5,4	88.383	8,0
Magrib	64.128	31,1	15.212	37,7	4.636	38,7	8.583	40,0	92.559	33,0	250.909	22,6
Resta d'Àfrica	9.348	4,5	6.523	16,2	2.133	17,8	543	2,5	18.547	6,6	53.240	4,8
Amèrica del Nord i Central	14.419	7,0	1.432	3,6	535	4,5	931	4,3	17.317	6,2	75.592	6,8
Amèrica del Sud	42.432	20,6	3.146	7,8	1.413	11,8	2.529	11,8	49.520	17,7	223.206	20,1
Àsia i Oceania	32.918	15,9	1.456	3,6	375	3,1	963	4,5	35.712	12,7	91.124	8,2
País desconegut /Apàtrida	205	0,1	13	0,0	12	0,1	8	0,0	238	0,1	1.095	0,1
TOTAL	206.395	74	40.322	14	11.984	4	21.466	8	280.167	100	1.109.060	100
% sobre població total*		4,3%		7,0%		3,3%		3,5%		4,4%		2,7%

* Dades obtingudes a partir del padró municipal d'habitants l'1 de gener de 2001 realitzades per l'IDESCAT i l'INE.

Font: elaboració pròpia a partir de les dades facilitades per la Direcció General de Policia; dades del 31/12/2001.

Per països d'origen (Taula 2), el col·lectiu més representatiu a Catalunya, així com en les quatre províncies i a l'Estat espanyol, és el marroquí, representant un 31,6% (88.642 persones) a Catalunya.

El segueix el col·lectiu de l'Equador, un 5,4% (15.173 persones), i el peruà 4,4% (12.374 persones). La població equatoriana resident a Catalunya ha augmentat considerablement en l'últim any. En l'any 2000 no representava un dels deu primers col·lectius a Catalunya i en l'any 2001 és el segon tant en la província de Barcelona com a Catalunya i a l'Estat espanyol.

Després dels sud-americans, el col·lectiu següent en nombre de persones és el xinès, amb un 4,25%, seguit del francès, amb un 4,23%; del pakistanès, amb un 3,75%; de l'alemany, amb un 3,68%, i de l'italià, colombià i dominicà, amb menys de 10.000 persones.

Aquests col·lectius es distribueixen per províncies seguint diferents criteris. A la província de Tarragona més d'un terç de la població estrangera és d'origen marroquí; d'altra banda, també destaquen els col·lectius d'Alemanya i França, que representen el 10,1% de la població estrangera en aquesta província.

A la província de Girona, els col·lectius més representatius són el marroquí, 37% (14.958 persones); el gambià, 11,8% (4.755 persones), i el col·lectiu format per persones de la UE: França, Alemanya, Gran Bretanya, Holanda, Itàlia i Bèlgica, que representen el 22,3% (8.985 persones).

A la província de Lleida, els marroquins són també els més nombrosos amb un 33%, seguits a més distància els romanesos, algerians, ucraïnesos, colombians, senegalesos i gambians.

Cal destacar que entre la població immigrant amb règim comunitari hi ha un 29% de persones que tenen un origen no europeu.

L'evolució de la població immigrant estrangera resident a Catalunya ha seguit una tendència creixent des de principis dels anys noranta.

En els darrers sis anys hi ha hagut un creixement en el volum de persones estrangeres residents a Catalunya en gairebé 175.000 persones. Aquesta xifra representa un 62% de creixement. En l'últim any ha estat de 65.171 persones, la qual cosa significa un increment del 30,31%. Les províncies on l'increment ha estat més significatiu són Barcelona (37,18%) i Lleida (29,53%).

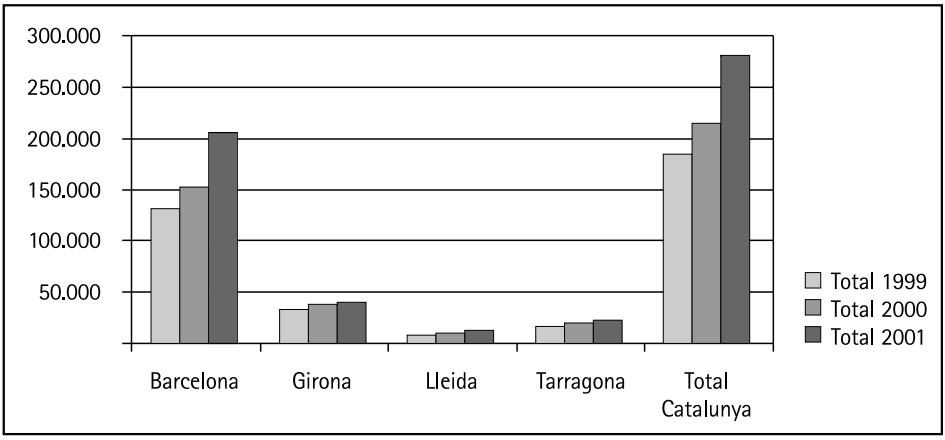
El creixement més representatiu ha estat de la població que prové de l'Europa de l'Est amb un percentatge de variació entre l'any 1995 i 2001 del 594%, i les persones d'origen asiàtic el 232%. En els tres darrers anys els col·lectius amb un major percentatge de creixement són també els de l'Europa de l'Est; en canvi, pel que fa al creixement de les persones que provenen de l'Àsia,

Taula 2. Població estrangera resident segons principals països d'origen, 2001

Barcelona		Girona		Lleida		Tarragona		Catalunya		Espanya	
Marroc	61.638	Marroc	14.958	Marroc	3.901	Marroc	8.145	Marroc	88.642	Marroc	234.937
Equador	13.594	Gàmbia	4.755	Romania	749	Alemanya	1.248	Equador	15.173	Equador	84.699
Perú	11.940	França	2.479	Algèria	720	França	1.046	Perú	Gran 12.374	Bretanya	80.183
Xina	10.527	Alemanya	2.107	Ucraïna	665	Colòmbia	872	Xina	11.912	Alemanya	62.506
Pakistan	10.339	Gran Bretanya	1.477	Colòmbia	552	Gran Bretanya	853	França	11.866	Colòmbia	48.710
França	8.150	Holanda	1.096	Senegal	508	Romania	712	Pakistan	10.495	França	44.798
Itàlia	7.535	Itàlia	937	Gàmbia	506	Itàlia	692	Alemanya	10.322	Portugal	42.634
Rep. Dominicana	7.183	Bèlgica	889	Equador	313	Equador	653	Itàlia	9.243	Xina	36.143
Alemanya	6.884	Colòmbia	813	Portugal	310	Xina	610	Colòmbia	8.277	Itàlia	35.647
Colòmbia	6.040	Senegal	755	Rep. Dominicana	309	Bèlgica	547	Rep. Dominicana	8.272	Perú	33.758

Font: elaboració pròpia a partir de les dades facilitades per la Direcció General de Policia; dades del 31.12.2001.

Gràfic 1. Població estrangera resident segons àrea d'origen i província de residència, 2001



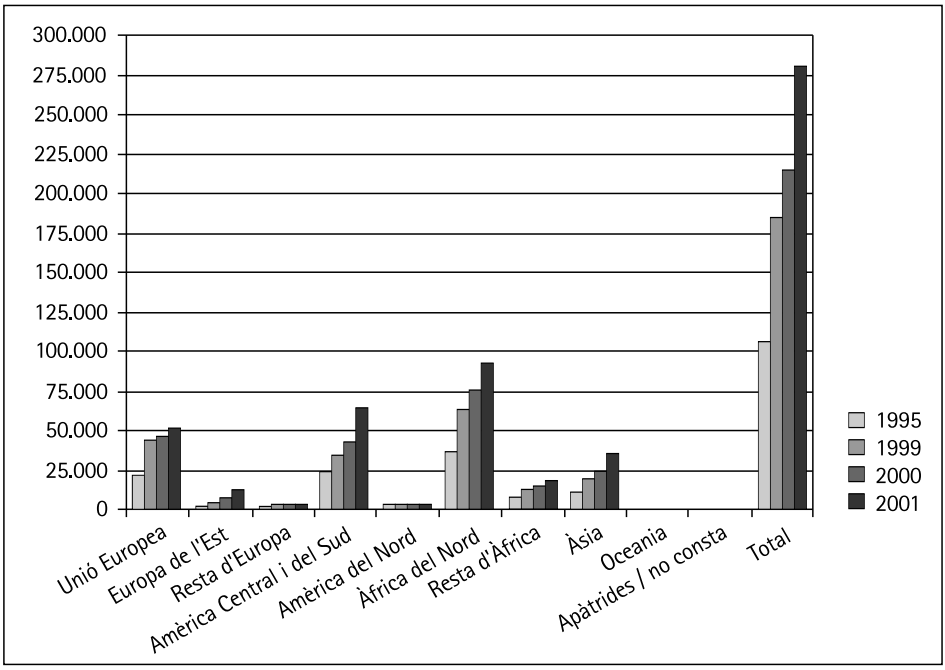
Font: elaboració pròpia a partir de les dades facilitades per la Direcció General de Policia; dades del 31.12.2001.

especialment els xinesos, és en el període 2000-2001 on s'observa el creixement més alt.

En el cas de les persones que provenen del centre i el sud d'Amèrica destaca un major creixement en l'últim any, amb un percentatge de variació del 49%; entre els anys 1999-2000 el percentatge és del 26%.

Si analitzem el creixement en nombres absoluts destaquen els col·lectius d'Àfrica del Nord com a col·lectiu més nombrós i el segon col·lectiu correspon a les persones que provenen d'Amèrica Central i del Sud. Aquesta tendència va mantenir-se fins al 2000, és en l'últim any que hi ha un canvi i l'increment del grup de persones estrangeres més nombrós en el 2001 és el d'Amèrica Central i del Sud, i en segon terme les persones que provenen d'Àfrica del Nord.

Gràfic 2. Evolució de la població estrangera resident a Catalunya, 1995-2001



Font: Ministeri de l'Interior.

2.2 Estructura per sexe i edat

La distribució per sexes mostra un percentatge superior d'homes estrangers a Catalunya encara que la presència de dones és molt elevada. Els homes representen el 58% de la població total estrangera resident a Catalunya, i les dones, un 41%.

Segons les dades de població estrangera resident a Catalunya, en el col·lectiu d'Amèrica del Nord i Central, i Amèrica del Sud, les dones superen el 50%; en canvi en els col·lectius que provenen d'Àfrica, Àsia i Oceania els homes són més representatius, superant el 60%.

Taula 3. Població estrangera resident per àrea d'origen i sexe

	Dones	%	Homes	%	Desconegut	%
UE	23.019	44,9%	27.799	54,3%	424	0,8%
Resta d'Europa	6.432	42,8%	8.545	56,8%	55	0,4%
Magrib	30.276	32,7%	61.817	66,8%	466	0,5%
Resta d'Àfrica	4.798	25,8%	13.559	73,2%	190	1,0%
Amèrica del Nord i Central	11.080	64,0%	6.122	35,4%	115	0,7%
Amèrica del Sud	26.627	53,8%	22.702	45,8%	191	0,4%
Àsia i Oceania	11.680	32,7%	23.917	67,0%	115	0,3%
País desconegut/ Apàtrida	32	13,4%	164	68,9%	42	17,6%
TOTAL	113.944	40,7%	164.625	58,8%	1.598	0,6%

Font: Ministeri d'Interior, Direcció General de Policia; dades del 31.12.2001.

Pel que fa a l'edat, s'observa que en l'any 2001 les persones estrangeres residents a Catalunya en edat laboral han augmentat lleugerament respecte a l'any 2000 en relació amb el total de la població estrangera. L'any 2001 representaven el 84,1%, percentatge lleugerament superior al de l'any 2000, d'un 80%. Respecte als menors d'edat, l'any 2001 representen el 12,6% sobre la població total estrangera, i els majors de 65 anys el 3,3%, dos col·lectius que han disminuït lleugerament respecte a l'any anterior, tot i que en nombres absoluts han augmentat.

Pel que fa a les àrees d'origen de les persones estrangeres menors de 16 anys destaca el grup del Magrib, que representa més del 50% sobre el total d'aquesta

franja d'edat. Respecte a les persones estrangeres majors de 65 anys, aproximadament el 60% es concentra en les persones que provenen de la UE, i en canvi el grup del Magrib no supera el 10% d'aquesta franja d'edat.

Es pot afirmar, comparant-ho amb les dades de l'any 2000, que aquesta tendència en relació amb l'edat es manté constant excepte en dos casos en la franja d'edat laboral: destaca l'augment en cinc punts de les persones d'origen sud-americà (del 14% l'any 2000 al 19% l'any 2001); i la disminució en aquesta franja en set punts de les persones que provenen de la UE (25% l'any 2000 i 18% el 2001).

Taula 4. Població estrangera resident per àrea d'origen i edat. Catalunya 2001

	Menors de 16 anys	Entre 16 i 24	Entre 25 i 44	Entre 45 i 64	65 i més
UE	3.239	3.796	26.781	12.025	5.401
Resta d'Europa	1.015	1.922	8.976	2.352	767
Magrib	19.367	17.356	46.729	8.254	853
Resta d'Àfrica	3.890	2.351	10.780	1.479	47
Amèrica del Nord i Central	1.763	2.603	10.233	2.283	435
Amèrica del Sud	2.803	7.155	31.548	6.795	1.219
Àsia i Oceania	3.142	5.908	22.451	3.781	430
País desconegut/apàtrida	9	60	114	10	45
TOTAL	35.228	41.151	157.612	36.979	9.197
% respecte al total	12,6%	14,7%	56,3%	13,2%	3,3%

Font: Ministeri d'Interior, Direcció General de Policia; dades del 31.12.2001.

2.3 Matrimonis i naixements

A Catalunya s'observa, l'any 2000, un percentatge significatiu de matrimonis mixtos. Entenem per matrimonis mixtos els formats per una persona de nacionalitat espanyola i l'altra amb nacionalitat extracomunitària (4%). Aquests matrimonis són superiors als matrimonis espanyols-comunitaris (1,4%) i als matrimonis on les dues persones tenen nacionalitat extracomunitària (0,4%). D'altra banda, són molt poc representatius els matrimonis formats per comunitari-extracomunitari i els matrimonis en què les dues persones tenen nacionalitat comunitària. Aquestes dades són molt

similars a les dades de matrimonis de l'any 1999; la tendència es manté en els últims dos anys.

En la província de Girona hi ha un percentatge més alt de matrimonis formats per espanyol-comunitari (2,4%). Quant a les altres províncies, a Barcelona i Tarragona aproximadament un 1,5%, i a Lleida no arriba al 0,5%. Un dels motius que els matrimonis mixtos espanyol-comunitari sigui més representatiu en la província de Girona és que el col·lectiu de persones residents estrangeres que provenen de la UE és el segon col·lectiu més nombrós. Destaca la població estrangera que prové de França, Alemanya, Gran Bretanya, Holanda, Itàlia i Bèlgica.

Taula 5. Matrimonis segons nacionalitat dels cònjuges, 2000

	Barcelona	%	Girona	%	Lleida	%	Tarragona	%	Catalunya	%
Espanyols	23.294	94,0%	2.099	92,6%	1.533	95,0%	2.806	93,5%	29.732	93,9%
Comunitaris	25	0,1%	7	0,3%	0	0,0%	3	0,1%	35	0,1%
Espanyol-comunitari	342	1,4%	54	2,4%	7	0,4%	46	1,5%	449	1,4%
Espanyol-extracomunitari	959	3,9%	95	4,2%	66	4,1%	137	4,6%	1257	4,0%
Comunitaris-extracomunitari	36	0,1%	5	0,2%	3	0,2%	4	0,1%	48	0,2%
Extracomunitari	124	0,5%	7	0,3%	4	0,2%	5	0,2%	140	0,4%
No consta	4	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	4	0,0%
TOTAL	24.784		2.267		1.613		3.001		31.665	
Estrangers i mixtos /Total província	1.119	4,5%	107	4,7%	73	4,5%	146	4,9%	1.445	4,6%

Font: elaboració pròpia a partir de les dades facilitades per l'Institut d'Estadística de Catalunya; dades del 31.12.2000.

Pel que fa als naixements segons la nacionalitat dels pares, el nombre de fills nascuts de pares amb nacionalitat extracomunitària és superior als nascuts de parelles mixtes. En l'any 2000 els fills nascuts de pares estrangers és d'un 5,9%, un percentatge lleugerament superior al del 1999 (5,5%). Aquest percentatge de naixements amb la nacionalitat dels pares extracomunitària és superior al de les persones extracomunitàries residents a Catalunya (3,2%). Aquest fet fa pensar en una taxa superior de natalitat entre els immigrants.

Segons les províncies, el nombre de fills d'aquest col·lectiu augmenta significativament a la província de Girona (12,5%), amb un percentatge molt superior al de les altres províncies. És a la província de Girona on el percentatge de fills de matrimonis extracomunitaris i mixtos també és molt més elevat si es compara amb les altres províncies. Tot i que l'any 2000, en nombres absoluts, hi ha hagut més naixements a la província de Barcelona.

Taula 6. Naixements segons nacionalitat dels pares, 2000

	Barcelona	%	Girona	%	Lleida	%	Tarragona	%	Catalunya	%
Espanyols	42.657	88,3%	4.628	80,1%	2.920	88,9%	5.474	89,4%	55.679	87,7%
Comunitaris	167	0,3%	42	0,7%	4	0,1%	32	0,5%	245	0,4%
Espanyol-comunitari	827	1,7%	132	2,3%	29	0,9%	103	1,7%	1.091	1,7%
Espanyol-extracomunitari	1.428	3,0%	160	2,8%	87	2,6%	134	2,2%	1.809	2,8%
Comunitari-extracomunitari	76	0,2%	12	0,2%	3	0,1%	10	0,2%	101	0,2%
Extracomunitaris	2.523	5,2%	720	12,5%	193	5,9%	308	5,0%	3.744	5,9%
No consta	626	1,3%	83	1,4%	48	1,5%	63	1,0%	820	1,3%
TOTAL	48.304		5.777		3.284		6.124		63.489	
Estrangers i mixtos /Total província	4.027	8,3%	892	15,4%	283	8,6%	452	7,4%	5.654	8,9%

Font: elaboració pròpia a partir de les dades facilitades per l'Institut d'Estadística de Catalunya; dades del 31.12.2000.

2.4 Concessions de nacionalitat espanyola

Les concessions de nacionalitat en el conjunt d'Espanya (no hi ha dades disponibles sobre concessions a Catalunya) en els darrers dos anys no han variat en nombre; durant l'any 2000 se'n varen concedir 11.999 i en l'any 1999 en van ser concedides 11.952.

Segons els grups de països, més del 50% de les nacionalitzacions concedides a Espanya es concentren als països d'Amèrica Central i Amèrica del Sud. Tot i això, és en el col·lectiu de persones d'origen marroquí on s'han concedit més nacionalitzacions (1.923), seguit del de la República Dominicana, Perú, Cuba

i Argentina. Las nacionalitzacions concedides a aquests quatre últims països superen el 55% del total de les nacionalitzacions.

Respecte a l'any 1999, les úniques àrees que han augmentat lleugerament el nombre de nacionalitzacions concedides han estat Àsia i Oceania, i l'Àfrica subsahariana.

Taula 7. Nacionalitzacions concedides per àrees de procedència. Espanya, 2000

Grups de països	Concedides	%
UE	694	5,8%
Resta d'Europa	312	2,6%
Magrib	2.010	16,6%
Resta d'Àfrica	783	6,8%
Amèrica del Nord	87	0,7%
Amèrica Central i del Sud	6.857	57,1%
Àsia i Oceania	1.195	10,0%
País desconegut/Apàtrida	51	0,4%
Total	11.999	100%

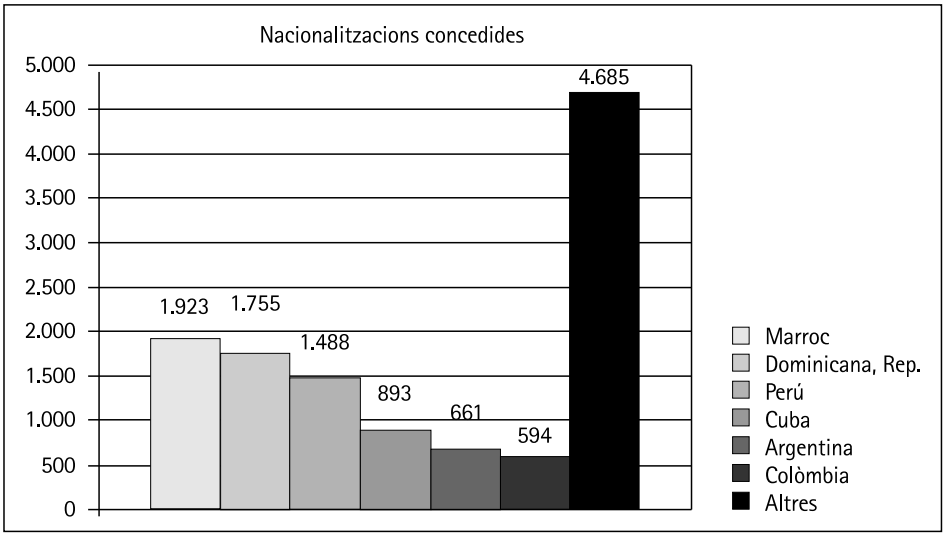
Font: elaboració pròpia a partir de les dades facilitades per la Direcció General dels Registres i del Notariat (servei de nacionalitat).

2.5 Refugiats

La petició d'asil és un procediment més que les persones que provenen de països en conflicte utilitzen per tal d'assolir la legalització de la seva estada a Espanya. El percentatge de peticions concedides tant l'any 1999 com el 2000 és del 3,6% i el 4,9% respectivament.

Les peticions d'asil a Espanya durant l'any 1999 varen ser 8.405; i en l'any 2000, 7.533, la qual cosa suposa un decreixement del 10,4%. D'aquestes sol·licituds, se'n van concedir 303 l'any 1999 i 370 l'any 2000, el que representa un creixement d'un 18%.

Gràfic 3. Nacionalitzacions concedides segons principals països d'origen. Espanya, 2000



Font: elaboració pròpia a partir de les dades facilitades per la Direcció General dels Registres i del Notariat (servei de nacionalitat).

Respecte a la distribució per sexes, un 60% són homes i un 40% són dones. Pel que fa a l'edat, el 64,4% tenen entre 18 i 35 anys.

Respecte als sol·licitants d'asil per continents de l'any 1999, l'any 2000 va créixer el nombre de sol·licitants americans i asiàtics, i van disminuir els europeus i africans. L'any 2000 el 20% prové de països europeus (l'any 1999 varen ser 43,5%); un 35%, de països africans (38,7% l'any 1999); un 29%, de països americans (11,5% l'any 1999), i un 16%, d'Àsia (un 5,9% l'any 1999).

Els cinc països de procedència de les persones que han demanat asil durant l'any 2000, ordenades per major volum de peticions, són: Armènia (2.810 persones), Colòmbia (840 persones) i Sierra Leone (843 persones).

Taula 8. Detall de la procedència de les peticions d'asil de 2000

Procedència	2000	%
UE	1	0,01%
Resta d'Europa	2.826	37,51%
Magrib	586	7,78%
Resta d'Àfrica	2.214	29,39%
Amèrica del Nord	-	0,00%
Amèrica Central i del Sud	1.444	19,17%
Àsia i Oceania	444	5,89%
País desconegut/Apàtrida	18	0,24%
TOTAL	7.533	100%

Font: elaboració pròpia a partir de les dades facilitades per l'Oficina d'Asil i Refugi.

2.7 Expulsions i devolucions

Les expulsions de persones estrangeres en l'Estat espanyol va augmentar en l'etapa compresa entre 1995 i 1999. En l'any 2000 es va detectar una davallada importat relacionada amb l'aplicació de la Llei orgànica 4/2000, d'11 de gener, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social.

L'any 2001 l'augment ha tornat a ser significatiu, la xifra d'expedients incoats l'any 2001 va ser de 21.543, i l'any 2000 hi va haver 14.346 expedients. Consegüentment, el nombre d'expulsions materialitzades també van disminuir significativament durant l'any 2000 i han tornat a augmentar en l'any 2001.

Amb referència a les devolucions, tant en les entrades il·legals com en les prohibicions d'entrada s'han mantingut les xifres l'any 2001 respecte de l'any 2000. L'augment més significatiu d'entrades il·legals a l'Estat espanyol va ser en l'any 1996, amb 26.504 entrades il·legals.

El nombre d'expedients incoats a Catalunya respecte el total de l'Estat espanyol ha augmentat en l'últim any. L'any 2001 els expedients incoats a Catalunya van ser el 17,7% del total de l'Estat espanyol; en canvi, l'any 2000 no supe-

Taula 9. Evolució de les expulsions i devolucions de persones estrangeres. Espanya, 1995-2001

	Expulsions		Devolucions		
Any	Expedients incoats	Expulsions materialitzades	Entrada il·legal	Prohibició d'entrada	Total
1995	15.920	4.875	18.803	550	19.353
1996	16.204	4.837	26.504	600	27.104
1997	15.503	4.750	22.572	451	23.023
1998	18.349	5.525	16.878	320	17.198
1999	19.667	5.232	18.127	411	18.538
2000	14.346	1.226	22.531	185	22.716
2001*	21.543	3.199	21.996	207	22.203

* Dades del 31.11.2001.

Font: elaboració pròpia a partir de les dades facilitades per la Direcció General de Policia; dades del 31.12.2001.

Taula 10. Expulsions de persones estrangeres a Catalunya per províncies. Anys 2000 i 2001

	Barcelona	Girona	Lleida	Tarragona	Total Catalunya	Espanya	% Cat. s/ Espanya
2000							
Expedients incoats	1.471	120	117	68	1.776	14.346	12,4%
Expulsions dictades	463	50	51	44	608	6.579	9,2%
Expulsions materialitzades	77	26	15	17	135	1.226	11,0%
2001*							
Expedients incoats	3.443	114	163	94	3.814	21.543	17,7%
Expulsions dictades	1.041	29	72	1	1.143	11.271	10,1%
Expulsions materialitzades	304	6	14	4	328	3.199	10,3%

* Dades del 31.11.2001.

Font: elaboració pròpia a partir de les dades facilitades per la Direcció General de Policia; dades del 31.12.2001.

raven el 13%, encara que pel nombre d'expulsions materialitzades el pes de Catalunya ha baixat lleugerament, passant de l'11% al 10,3%.

En la província de Barcelona és on es concentra més del 90% de les expulsions de Catalunya. L'augment en aquesta província l'any 2001 ha estat molt important, tant dels expedients incoats com de les expulsions dictades i materialitzades.

D'altra banda en la província de Tarragona les xifres mostren una disminució de les expulsions respecte de l'any 2000, tot i l'augment en la resta de les províncies, Catalunya i la resta de l'Estat espanyol.

L'any 2001 s'ha mantingut el nombre de devolucions a Catalunya respecte a l'any anterior. Aquestes dades també es mantenen en qualsevol de les diferents províncies. Respecte al nombre de prohibicions d'entrada es produeix un augment a Catalunya en relació amb la resta de l'Estat espanyol. L'any 2000 representaven l'11,7%, però l'any 2001 han augmentat al 15%.

Catalunya té un nombre de devolucions per entrada il·legal molt baix (915 persones en l'any 2001), i representa un percentatge molt baix respecte de les devolucions per entrades il·legals del total de l'Estat espanyol (4,2%). Aquest nombre d'entrades il·legals pot ser a causa que a Catalunya, a conseqüència de la situació geogràfica, hi hagi un major nombre d'entrades de persones estrangeres regularitzades que provenen a través d'Europa. D'altra banda, aquesta característica geogràfica també podria ser la causa que a Catalunya no es detectés l'entrada de les persones il·legals, probablement per l'obertura de les fronteres europees, i que en conseqüència aquest nombre d'entrades il·legals sigui major del detectat.

En les expulsions segons el país d'origen a tot l'Estat espanyol durant l'any 2000 destaquen els països del Magrib, que acumulen el 39,6% dels expedients incoats i el 43,6% de les expulsions materialitzades.

Altres països que destaquen en major nombre d'expulsions materialitzades són Colòmbia, Romania i l'Equador, tot i que el nombre d'expulsions està molt per sota del dels països del Magrib.

Taula 11. Devolucions de persones estrangeres a Catalunya per províncies. Anys 2000 i 2001

	Barcelona	Girona	Lleida	Tarragona	Total Catalunya	Espanya	% Cat. s/ Espanya
2000							
Per entrada il·legal	487	517	-	-	1.004	21.508	4,7%
Prohibició d'entrada	9	4	4	-	17	145	11,7%
Total de devolucions	496	521	4	-	1.021	21.653	4,7%
2001*							
Per entrada il·legal	418	493	4	-	915	21.996	4,2%
Prohibició d'entrada	9	23	1	-	33	207	15,9%
Total de devolucions	427	516	5	-	948	22.203	4,3%

* Dades del 31.11.2001.

Font: elaboració pròpia a partir de les dades facilitades per la Direcció General de Policia; dades del 31.12.2001.

Taula 12. Expulsions segons país d'origen. Espanya, 2001

Nacionalitats	Expedients incoats	Total materialitzats	% s/ total
Total	14.346	1.226	100
Marroc	3.051	438	35,7
Algèria	2.627	97	7,9
Sierra Leone	969	-	0,0
Colòmbia	870	122	10,0
Romania	830	84	6,9
Nigèria	760	3	0,2
Equador	524	52	4,2
Pakistan	428	9	0,7
Iraq	234	-	0,0
Bangla-desh	221	7	0,6

Font: elaboració pròpia a partir de les dades facilitades per la Direcció General de Policia; dades del 31.12.2001.

3. Els treballadors estrangers immigrants

Els estrangers no comunitaris que pretenen realitzar una activitat laboral per compte propi o per compte d'altri han d'obtenir prèviament la corresponent autorització que s'expedeix, en forma de permís únic de residència i treball, pels ministeris de Treball i Afers Socials i de l'Interior. De resultes del procés de regularització del 2000, l'actualització estadística del registre de permisos de treball ha resultat problemàtica a les subdelegacions del Govern central arreu d'Espanya i, especialment, a la província de Barcelona. El resultat ha estat que les dades amb què compta el mateix Ministeri de Treball i Afers Socials són encara les mateixes que les presentades a l'Anuari 2000 (actualització del 31.12.1999).

Així, s'ha optat per presentar l'anàlisi de la informació referent a les dades procedents del registre de treballadors estrangers afiliats en alta laboral a la Seguretat Social. Aquestes dades contenen el valor afegit de la immediatesa cronològica, però cal tenir en compte que són xifres que no es corresponen necessàriament amb el nombre de treballadors, sinó amb el de situacions que generen l'obligació de cotitzar. Això és, que una mateixa persona es comptabilitza tantes vegades com situacions de cotització generi, per exemple perquè té diverses activitats laborals en un mateix règim o en d'altres en un moment donat. És una situació poc freqüent, però que cal puntualitzar d'antuvi.

3.1 La població estrangera immigrant afiliada en alta laboral a la Seguretat Social

D'acord amb les dades del Ministeri de l'Interior, al desembre del 2000 la població estrangera a Catalunya entre 16 i 64 anys era de 174.664 persones. És, per tant, el col·lectiu de potencials treballadors susceptibles d'afiliació a la Seguretat Social (SS) amb qui contraure drets i deures l'any 2001.

Tot i desconèixer la taxa d'activitat dels estrangers immigrants a Catalunya, se sap que gran part de la població estrangera es troba immersa en processos de precarietat social i laboral, i realitza la seva activitat en l'economia submergida; queda exclosa, per tant, de l'accés a la protecció social que proporciona el fet d'haver cotitzat a la SS. Per definició no es disposen de dades sobre l'economia submergida a Espanya, però se sap que la taxa d'activitat

que aquesta genera se situa entre les més elevades de la Unió Europea. Brussel·les estima que la riquesa generada per l'ocupació submergida a Espanya representa prop del 23% del PIB (2000) i, en aquest context, l'aportació del col·lectiu immigrant no és gens menyspreable.

A continuació s'analitza la distribució d'altes laborals de persones estrangeres a la SS a Catalunya, en el període del desembre del 2000 (31.12.2000) fins al novembre del 2001, últim mes de què es disposen dades desagregades en el moment d'elaborar l'informe. Així doncs, queden exclosos de l'anàlisi importants col·lectius mencionats anteriorment que no formen part del mercat laboral formalitzat, però són dades que permeten apuntar tendències, i que s'han d'entendre a partir d'aquests elements conceptuals previs.

Des del desembre del 2000 fins al novembre del 2001, l'augment d'altes d'estrangers a la Seguretat Social ha estat d'un 33,7%, assolint la xifra de 133.593 (30.11.2001) afiliats en alta laboral. Aquest fet ha comportat que el percentatge d'estrangers afiliats en alta a Catalunya respecte del total d'altes a la SS hagi pujat un punt percentual, des d'un 3,58% fins a un 4,64% en aquest període. L'augment ha estat especialment accentuat a les províncies de Lleida i Girona, on la població estrangera immigrant representa el 5,79% i el 6,46%, respectivament, de les altes laborals de cada província.

Taula 13. Altes a la SS del 31.12.2000 al 30.11.2001; totals i immigrants estrangers

	Total Des. 2000	Total Des. 2000	Estrangers Nov. 2001	Estrangers Nov. 2001	% estrangers /Total Des 2000	% estrangers /Total Nov. 2001
Catalunya	2.793.700	2.881.100	99.917	133.593	3,58%	4,64%
Barcelona	2.158.300	2.215.800	73.535	96.673	3,41%	4,36%
Girona	244.500	254.100	12.790	16.415	5,23%	6,46%
Lleida	153.800	160.000	5.988	9.263	3,89%	5,79%
Tarragona	237.100	251.200	7.604	11.242	3,21%	4,48%

Font: elaboració pròpia a partir de les dades facilitades per la Subdirecció General d'Estadístiques Socials i Laborals del Ministeri de Treball i Afers Socials.

3.2 Procedència geogràfica de les altes a Catalunya

Si s'analitza la procedència geogràfica dels afiliats en alta laboral a Catalunya en relació amb el conjunt de l'Estat espanyol, cal destacar la major presència percentual a Catalunya d'altes de col·lectius del Magrib, d'Àsia i de l'Àfrica subsahariana, i una destacable menor incidència percentual de treballadors que provenen de la UE i de l'Amèrica llatina.

Específicament, la procedència geogràfica majoritària dels subjectes d'alta a la SS a Catalunya és la dels col·lectius de l'Àfrica del Nord (26,35%), l'Amèrica Central i del Sud (24,95%), i els membres de la Unió Europea (21,75%). En un nivell inferior, apareix el col·lectiu de procedència asiàtica (11,15%), i el col·lectiu format per altes de subsaharians (8,15%), on destaquen especialment les de procedència gambiana i del Senegal, ja amb un pes específic molt menor en el conjunt del territori català.

Si s'analitza l'evolució d'afiliats en alta laboral en els onze mesos de referència, es detecten augments significatius dels col·lectius de persones que provenen dels països de l'Est (fins al 90,35%), especialment com a resultat de les altes corresponents a persones de Romania i Ucraïna. A continuació destaquen els augments d'altes que provenen de subjectes de l'Amèrica Central i

Taula 14. Treballadors immigrants estrangers en alta laboral a Catalunya per procedència geogràfica

	Catalunya Des. 2000	%	Catalunya Nov. 2001	%	Espanya % Nov. 2001
UE	25.324	25,35%	29.052	21,75%	25,93%
Resta d'Europa	4.423	4,43%	8.419	6,30%	8,59%
Magrib	27.782	27,81%	35311	26,43%	22,39%
Resta d'Àfrica	8.329	8,34%	10890	8,15%	6,04%
Amèrica del Nord	905	0,91%	998	0,75%	0,79%
Amèrica Central i del Sud	21.328	21,35%	33.335	24,95%	28,00%
Àsia i Oceania	11.068	11,08%	14.897	11,15%	7,84%
Apàtrides/No consta	758	0,76%	691	0,52%	0,42%
Total	99.917	100,00%	133.593	100,00%	100,00%

Font: elaboració pròpia a partir de les dades facilitades per la Subdirecció General d'Estadístiques Socials i Laborals del Ministeri de Treball i Afers Socials.

Amèrica del Sud, a partir de col·lectius d'equatorians, peruans, colombians i dominicans, i els augments de treballadors estrangers en alta laboral d'Àsia, on destaca l'evolució de les altes generades per pakistanesos i especialment per xinesos, que representen, el novembre de 2001, el 34,3% de totes les altes generades pel col·lectiu asiàtic.

Amb tot, si s'analitza el pes dels diferents col·lectius responsables de l'increment a partir dels seus valors absoluts, s'observa com ve donat especialment per persones de l'Amèrica Central i Amèrica del Sud (que constitueixen el 35,65% de tot l'increment), especialment a partir dels equatorians, que han triplicat el nombre d'altes, i els colombians, que han més que duplicat les altes existents el novembre del 2001 respecte a l'any anterior. Aquest pes específic llatinoamericà en els increments d'altes a Catalunya, tot i ser molt elevat, no arriba a assolir el mateix nivell que té al conjunt de l'Estat, quasi deu punts superior. En canvi, i a continuació, destaca el col·lectiu d'altes generades per magribins (22,36%), que tenen un pes major dins de les noves incorporacions si el comparem amb el del mateix col·lectiu en el conjunt d'Espanya (17,97%). Pel que fa a l'Àfrica subsahariana, els increments són més moderats i es distribueixen bastant uniformement entre els diferents països de procedència. Finalment, en relació amb el continent asiàtic, són remarcables les altes registrades de xinesos i pakistanesos, un col·lectiu (aquest últim) que ha arribat a igualar el nombre d'altes de persones d'origen filipí, amb major presència històrica a Catalunya.

Les altes laborals a la SS de la població immigrant a Catalunya representen el 21,78% de les del conjunt de l'Estat espanyol i, en aquest sentit, és especialment important el pes de Catalunya en els col·lectius estatals d'asiàtics, subsaharians i magribins.

Ateses les dades d'afiliats en alta laboral a la Seguretat Social, Catalunya compta amb una immigració eminentment econòmica, que ve reforçada tot sovint per importants tensions socials en el país d'origen, com pot ser el cas de l'Equador i Colòmbia en els darrers anys. A Catalunya, centrant específicament l'anàlisi en el mercat laboral formalitzat, el col·lectiu magribí segueix essent el majoritari, en detriment del llatinoamericà, a diferència del que s'esdevé al conjunt d'Espanya. Amb tot, si s'observen les tendències comentades a partir de l'anàlisi dels valors absoluts dels increments d'altes per col·lectius, sembla que aquesta tendència podria comen-

Taula 15. Increments relatius i absoluts de treballadors immigrants estrangers en alta laboral a Catalunya per procedència geogràfica

Catalunya	Any 2000	Novembre 2001	Variació en %	Valor absolut increments	% dels (v. absolut)	% dels increments (Espanya, 2000-2001)
UE	25.324	29.052	14,72%	3.728	11,07%	11,68%
Resta d'Europa	4.423	8.419	90,35%	3.996	11,87%	14,75%
Magrib	27.782	35.311	27,10%	7.529	22,36%	17,97%
Resta d'Àfrica	8.329	10.890	30,75%	2.561	7,60%	4,75%
Amèrica del Nord	905	998	10,28%	93	0,28%	0,27%
Amèrica Central i del Sud	21.328	33.335	56,30%	12.007	35,65%	44,39%
Àsia i Oceania	11.068	14.897	34,60%	3.829	11,37%	6,32%
País desconegut/Apàtrida	758	691	-8,84%	-67	-0,20%	-0,14%
TOTAL	99.917	133.593	33,70%	33.676	100,00%	100,00%

Font: elaboració pròpia a partir de les dades facilitades per la Subdirecció General d'Estadístiques Socials i Laborals del Ministeri de Treball i Afers Socials.

Taula 16. Pes relatiu de treballadors immigrants estrangers en alta laboral a Catalunya en relació amb Espanya, per procedència geogràfica

	Catalunya, nov. 2001	Espanya, nov. 2001	% Catalunya – Espanya (nov. 2001)
UE	29.052	158.985	18,27%
Resta d'Europa	8.419	52.683	15,98%
Magrib	35.311	137.319	25,71%
Resta d'Àfrica	10.890	37.044	29,39%
Amèrica del Nord	998	4.839	20,62%
Amèrica Central i del Sud	33.335	171.709	19,41%
Àsia i Oceania	14.897	48.080	30,98%
Apàtrides/No Consta	691	2.576	26,82%
Total	133.593	613.235	21,78%

Font: elaboració pròpia a partir de les dades facilitades per la Subdirecció General d'Estadístiques Socials i Laborals del Ministeri de Treball i Afers Socials.

çar a canviar convergint cap a la realitat espanyola, donat el major flux d'altes laborals del col·lectiu llatinoamericà. Aquesta realitat coincideix així amb la tendència demogràfica de l'últim any, que presenta percentualment un major col·lectiu immigrant de llatinoamericans que de magribins a Catalunya, trencant la tendència contrària que caracteritzava la realitat catalana. S'haurà de veure en un futur si es tracta d'un canvi de tendència estructural o bé un episodi conjuntural.

És interessant comparar el comportament dels diferents col·lectius en aquesta realitat laboral formalitzada en relació amb la seva evolució demogràfica comentada al punt 2. D'acord amb aquesta comparació s'observa que els col·lectius de llatinoamericans, magribins i els provinents dels països de l'Est tenen un augment percentual major d'afiliacions en alta laboral que l'augment percentual de creixement demogràfic del col·lectiu. En canvi, el col·lectiu asiàtic es comporta de manera radicalment diferent, amb un augment d'afiliats en alta laboral del 34,6% menor a l'increment del nivell demogràfic en el període 2000-2001 (54,97%).

Si, a més, es comparen els valors absoluts de creixement en un i altre cas es constata el mateix patró, amb una diferència. El col·lectiu magribí presenta un percentatge d'increment absolut d'altes laborals menor que el percentatge d'increment absolut del col·lectiu en el nivell demogràfic, fet que s'explica principalment pel patró d'immigració magribí amb un alt contingent menor de 16 anys.

Aquestes diferències de percentatges entre el creixement del nombre d'immigrants i les corresponents altes a la SS, poden ser un exponent de la millora o no de la situació regularitzada de la seva activitat laboral.

3.3 Gènere

Catalunya compta amb una proporció d'altes laborals masculines lleugerament superior a la mitjana espanyola (68,99%, 2,71 punts percentuals superior). Aquest fet és especialment important a les comarques de Girona, Tarragona i, especialment, a Lleida, on la proporció arriba quasi al 82%.

Aquestes proporcions guarden una alta relació amb les de l'any 2000, que en el seu conjunt mostren valors que no difereixen dels del novembre del 2001.

Així mateix, la proporció de dones i homes amb alta a la SS a Catalunya respecte a homes i dones amb alta laboral a Espanya guarda una gran correlació, essent el 22,68% del col·lectiu d'homes i el 20,03% de les dones.

Taula 17. Treballadors immigrants estrangers en alta laboral a Catalunya, per sexes (novembre, 2001)

	Homes	% Homes	Dones	% Dones	No consta	Total	% D. Cat. vs D. Espanya	% H. Cat. vs H. Espanya
Espanya	406.470	66,28%	206.659	33,70%	106	613.235	100,00%	100,00%
Catalunya	92.172	68,99%	41.393	30,98%	28	133.593	22,68%	20,03%
Barcelona	63.324	65,50%	33.330	34,48%	19	96.673	15,58%	16,13%
Girona	12.483	76,05%	3.928	23,93%	4	16.415	3,07%	1,90%
Lleida	7.580	81,83%	1.682	18,16%	1	9.263	1,86%	0,81%
Tarragona	8.785	78,14%	2.453	21,82%	4	11.242	2,16%	1,19%

Font: elaboració pròpia a partir de les dades facilitades per la Subdirecció General d'Estadístiques Socials i Laborals del Ministeri de Treball i Afers Socials.

La distribució d'homes i dones a les diferents províncies catalanes ens mostra que la major part d'altes laborals femenines es donen a la província de Barcelona (80,52%), mentre que a la resta de províncies el percentatge és uns quatre punts inferior al de les altes laborals masculines. El comportament migratori, l'especialització per províncies dels diferents col·lectius d'origen i la diferent ponderació dels sectors d'activitat en les diferents regions catalanes són factors explicatius d'aquest fet. Es constata una major presència de llatinoamericans i asiàtics a la província de Barcelona, i una proporció major de magribins a la resta de províncies, així com de subsaharians a Girona i Lleida, un col·lectiu aquest últim amb escassa immigració femenina.

L'increment de les altes laborals per sexes al novembre del 2001 respecte del 2000, ha estat especialment favorable als treballadors masculins (35,5%). Per tant, d'acord amb les proporcions de creixement, se segueixen donant d'alta a la SS més homes que dones. Per províncies, destaquen percentualment els creixements de Lleida, on l'increment més important s'ha donat en el col·lectiu femení (62,67%), i Tarragona. Això no obstant, analitzant (Taula 20) els valors absoluts dels increments, s'observa que la major part de les

Taula 18. Distribució de treballadors immigrants estrangers en alta laboral a Catalunya, per sexes i per províncies (desembre del 2000 i novembre del 2001)

Províncies / Catalunya	Novembre 2001				Desembre 2000		
	Home	Dona	Desconegut	Total	Home	Dona	Total
Barcelona	68,70%	80,52%	67,86%	72,36%	69,70%	81,96%	73,60%
Girona	13,54%	9,49%	14,29%	12,29%	14,39%	9,39%	12,80%
Lleida	8,22%	4,06%	3,57%	6,93%	7,27%	3,25%	5,99%
Tarragona	9,53%	5,93%	14,29%	8,42%	8,63%	5,41%	7,61%
Catalunya	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Font: elaboració pròpia a partir de les dades facilitades per la Subdirecció General d'Estadístiques Socials i Laborals del Ministeri de Treball i Afers Socials.

altes femenines a Catalunya es donen a la província de Barcelona (75,7%), en un percentatge major que les altes masculines a la mateixa província. Pel que fa a les altes masculines, cal destacar una menor concentració d'afiliats en alta laboral a Barcelona que en el cas femení, fet que permet que fins al 12,07% de les altes laborals masculines de Catalunya es donin a les comarques tarragonines, per un 7,65% en el cas femení.

3.4 La distribució segons el règim d'alta laboral

L'anàlisi de les altes laborals segons els règims d'afiliació existents mostra una presència majoritària d'individus d'alta al Règim General a Catalunya (77,23%) que representa més d'un quart de les altes laborals del mateix règim en el conjunt de l'Estat espanyol. Seguidament, apareixen els que es troben en situació d'alta al règim d'autònoms (9,84%) i les altes al règim de treballadors domèstics (7,76%). Amb tot, s'observen algunes diferències territorials remarcables. Barcelona concentra en una proporció major a la mitjana catalana les altes en el règim general i en el règim de treballadors domèstics. En canvi, les comarques de Tarragona i Lleida compten amb un alt nombre d'altes concentrades al règim agrari per compte d'altri que, a les comarques lleidatanes, arriben a representar un 20,7%. Les altes d'estrangers al règim del mar o agrari per compte propi són gairebé anecdòtiques. D'igual manera, la província de Girona concentra una proporció d'altes

Taula 19. Increments relatius de treballadors immigrants estrangers en alta laboral a Catalunya per sexe
(període desembre del 2000 – novembre del 2001)

	Total			Homes			Dones			No consta
	2000	Nov. 2001	Variació	2000	Nov. 2001	Variació	2000	Nov. 2001	Variació	Nov. 2001
Catalunya	99.917	133.593	33,70%	68.100	92.172	35,35%	31.784	41.393	30,23%	28
Barcelona	73.535	96.673	31,47%	47.466	63.324	33,41%	26.049	33.330	27,95%	19
Girona	12.790	16.415	28,34%	9.801	12.483	27,36%	2.983	3.928	31,68%	4
Lleida	5.988	9.263	54,69%	4.953	7.580	53,04%	1.034	1.682	62,67%	1
Tarragona	7.604	11.242	47,84%	5.880	8.785	49,40%	1.718	2.453	42,78%	4

Font: elaboració pròpia a partir de les dades facilitades per la Subdirecció General d'Estadístiques Socials i Laborals del Ministeri de Treball i Afers Socials.

Taula 20. Increments absoluts de treballadors immigrants estrangers en alta laboral a Catalunya per sexe
(període desembre del 2000 – novembre del 2001)

	Ambdós sexes		Homes		Dones	
	Valor absolut	% de l'increment	Valor absolut	% de l'increment	Valor absolut	% de l'increment
Catalunya	33.676	100,00%	24.072	100,00%	9.609	100,00%
Barcelona	23.138	68,71%	15.858	65,88%	7.281	75,77%
Girona	3.625	10,76%	2.682	11,14%	945	9,83%
Lleida	3.275	9,73%	2.627	10,91%	648	6,74%
Tarragona	3.638	10,80%	2.905	12,07%	735	7,65%

Font: elaboració pròpia a partir de les dades facilitades per la Subdirecció General d'Estadístiques Socials i Laborals del Ministeri de Treball i Afers Socials.

de treballadors autònoms (14,33%) molt superior a la realitat de la resta de províncies catalanes.

La distribució en el si dels propis règims per províncies ens mostra com la província de Barcelona concentra quasi la totalitat dels afiliats d'alta laboral en el règim de treballadors domèstics a Catalunya (92,06%). D'acord amb l'anàlisi per sexes suggerida anteriorment, es tracta eminentment d'altes de col·lectius femenins, que troben a Barcelona un mercat més estructurat que

a la resta de províncies. Els règims agraris i del mar, en canvi, presenten una distribució molt més equitativa. La província de Lleida concentra quasi el 29% de les altes laborals classificades en el règim agrari, lleugerament per sobre de les comarques de Barcelona i Tarragona, mentre que pel que fa al règim del mar, les tres províncies costeres es reparteixen el conjunt d'altes laborals d'immigrants aproximadament a parts iguals.

Si s'analitzen els increments respecte de l'any 2000 s'observen augments importants en el règim general (40,47%) i en el règim agrari (27,18%). Destaca el cas de l'augment del règim del mar (48,5%) com a resultat del comportament de la província de Tarragona (tot i ser una dada poc significativa per l'escassa importància en valor absolut que representen aquests increments com s'analitza a continuació). Així mateix, per províncies, es detecten diferències de creixement. Lleida i Tarragona creixen amb més força que la mitjana catalana, especialment a partir de les altes del règim general, que augmenten fins a un 60,6% a la província de Tarragona o l'augment de les altes al règim agrari a les comarques lleidatanes (59,6%).

Taula 21. Treballadors immigrants estrangers en alta laboral a Catalunya per règim d'afiliació i província (novembre, 2001)

	Règim general	R. E. mineria i carbó	R. E. agrari		R. E. del mar		R. E. treb. domèstics	R. E. treb. autònoms	Total
			Cte. aliè	Cte. propi	Cte. aliè	Cte. propi			
Barcelona	75.841	5	1.888	19	72	1	9.547	9.300	96.673
	78,45%	0,01%	1,95%	0,02%	0,07%	0%	9,88%	9,62%	100%
Girona	12.561	0	1.012	18	63	0	408	2.353	16.415
	76,52%	0%	6,17%	0,11%	0,38%	0%	2,49%	14,33%	100%
Lleida	6.806	0	1.918	15	0	0	133	391	9.263
	73,48%	0%	20,71%	0,16%	0,00%	0%	1,44%	4,22%	100%
Tarragona	7.969	0	1.800	21	60	3	282	1.107	11.242
	70,89%	0%	16,01%	0,19%	0,53%	0,03%	2,51%	9,85%	100%
Catalunya	103.177	5	6.618	73	195	4	10.370	13.151	133.593
	77,23%	0%	4,95%	0,05%	0,15%	0%	7,76%	9,84%	100%
Espanya	396.458	471	78.177	538	2.530	23	53.858	81.180	613.235
% Cat./ Esp.	26,02%	1,06%	8,47%	13,57%	7,71%	17,39%	19,25%	16,20%	21,78%

Font: elaboració pròpia a partir de les dades facilitades per la Subdirecció General d'Estadístiques Socials i Laborals del Ministeri de Treball i Afers Socials.

Taula 22. Distribució percentual dels treballadors immigrants estrangers en alta laboral a Catalunya per província a cada règim d'afiliació (novembre, 2001)

	Règim general	R. E. mineria i carbó	R. E. agrari		R. E. del mar		R. E. treb. domèstics	R. E. treb. autònoms	Total
			Cte. aliè	Cte. propi	Cte. aliè	Cte. propi			
Catalunya	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Barcelona	73,51%	100,00%	28,53%	26,03%	36,92%	25,00%	92,06%	70,72%	72,36%
Girona	12,17%	0,00%	15,29%	24,66%	32,31%	0,00%	3,93%	17,89%	12,29%
Lleida	6,60%	0,00%	28,98%	20,55%	0,00%	0,00%	1,28%	2,97%	6,93%
Tarragona	7,72%	0,00%	27,20%	28,77%	30,77%	75,00%	2,72%	8,42%	8,42%

Font: elaboració pròpia a partir de les dades facilitades per la Subdirecció General d'Estadístiques Socials i Laborals del Ministeri de Treball i Afers Socials

Tot i no comptar amb dades de la taxa d'activitat dels estrangers immigrants, és interessant comparar la població estrangera en edat de treballar (16-64 anys) amb els que es troben afiliats en alta laboral. Al desembre de 2000 Catalunya comptava amb 174.664 estrangers immigrants entre 16 i 64 anys i 99.917 afiliats en alta laboral a la SS. Al desembre de 2001, els estrangers ja sumaven 235.742, i 133.593 eren els afiliats al novembre del 2001. Aquestes dades ens donen una ràtio de l'entorn del 57%, amb una lleugera millora l'any 2001, fet que no apunta un alt grau d'incidència de la regularització del 2000 en la formalització del mercat laboral dels estrangers, encara que sembla que en el treball agrícola sí s'ha donat una millora de la regularització laboral.

Si s'analitzen els valors absoluts dels increments, queda clar que la major part de les noves altes al règim general (70,9%), al règim d'autònoms (76,24%) i al règim dels treballadors domèstics (81,98%) provenen de la província de Barcelona, mentre que els augments del règim agrari es concentren en més d'un 50% a la província de Lleida; i els increments de les altes del règim del mar, a la província de Tarragona, amb prop d'un 57%, encara que amb una importància menor pel nombre d'altes consignades (37).

Taula 23. Increments relatius als treballadors immigrants estrangers en alta laboral a Catalunya per règim d'afiliació i província (període desembre del 2000 – novembre del 2001)

	Règim general i mineria i carbó			R. E. agrari			R. E. del mar		
	Any 2000	Nov. 2001	↑%	Any 2000	Nov. 2001	↑%	Any 2000	Nov. 2001	↑%
Barcelona	54.761	75.846	38,50%	1.782	1.907	7,01%	61	73	19,67%
Girona	9.388	12.561	33,80%	854	1.030	20,61%	47	63	34,04%
Lleida	4.345	6.806	56,64%	1.211	1.933	59,62%	-	0	0,00%
Tarragona	4.960	7.969	60,67%	1.414	1.821	28,78%	26	63	142,31%
Catalunya	73.454	103.182	40,47%	5.261	6.691	27,18%	134	199	48,51%

	R. E. treb. domèstics			R. E. treb. autònoms			Total		
	Any 2000	Nov. 2001	↑%	Any 2000	Nov. 2001	↑%	Any 2000	Nov. 2001	↑%
Barcelona	8.892	9.547	7,37%	8.039	9.300	15,69%	73.535	96.673	31,47%
Girona	357	408	14,29%	2.144	2.353	9,75%	12.790	16.415	28,34%
Lleida	100	133	33,00%	332	391	17,77%	5.988	9.263	54,69%
Tarragona	222	282	27,03%	982	1.107	12,73%	7.604	11.242	47,84%
Catalunya	9.571	10.370	8,35%	11.497	13.151	14,39%	99.917	133.593	33,70%

Font: elaboració pròpia a partir de les dades facilitades per la Subdirecció General d'Estadístiques Socials i Laborals del Ministeri de Treball i Afers Socials.

Taula 24. Increments absoluts de treballadors immigrants estrangers en alta laboral a Catalunya per règim d'afiliació i província (període desembre del 2000 – novembre del 2001)

	R. G i mineria i carbó		R. E. agrari		R. E. del mar		R. E. treb. domèstics		R. E. treb. autònoms		Total	
	Valor abs.	%	Valor abs.	%	Valor abs.	%	Valor abs.	%	Valor abs.	%	Valor abs.	%
Barcelona	21.085	70,93%	125	8,74%	12	18,46%	655	81,98%	1.261	76,24%	23.138	68,71%
Girona	3.173	10,67%	176	12,31%	16	24,62%	51	6,38%	209	12,64%	3.625	10,76%
Lleida	2.461	8,28%	722	50,49%	0	0,00%	33	4,13%	59	3,57%	3.275	9,73%
Tarragona	3.009	10,12%	407	28,46%	37	56,92%	60	7,51%	125	7,56%	3.638	10,80%
Catalunya	29.728	100%	1.430	100%	65	100%	799	100%	1.654	100%	33.676	100%

Font: elaboració pròpia a partir de les dades facilitades per la Subdirecció General d'Estadístiques Socials i Laborals del Ministeri de Treball i Afers Socials.

3.5 La regularització extraordinària de l'any 2000

El procés de regularització extraordinari de l'any 2000 ha comportat la presentació de 61.787 sol·licituds l'any 2000 a Catalunya, que inclouen les de treball i residència per compte propi i compte d'altri, les de residència i les necessàries per a l'obtenció de la targeta comunitària, de les quals, a principis del 2001, se n'havien concedit 21.723. L'anàlisi que es presenta a continuació se centra en el primer tipus de permís sol·licitat.

Malgrat que encara hi ha tramitacions pendents (un 8% amb les dades amb què s'ha treballat), es pot observar que per al total de Catalunya s'ha concedit un terç aproximadament de les sol·licituds de regularització de treball i residència per compte propi i d'altri presentades (34,1%), mentre que a Espanya la proporció és molt més alta (56,28%).

Taula 25. Sol·licituds de regularització i resolucions favorables per tipus de permís sol·licitat. Catalunya i Espanya

	Espanya			Catalunya		
Tipus de permís sol·licitat	Nre. de sol·licituds	Resolució favorable	%	Nre. de sol·licituds	Resolució favorable	%
Treball i residència (per compte propi i d'altri)	222.651	125.317	56,28%	56.288	19.196	34,10%
Residència	16.681	7.757	46,50%	4.084	1.987	48,65%
Targeta comunitària	6.757	4.380	64,82%	1.415	540	38,16%
Total	246.089	137.454		61.787	21.723	

Font: elaboració pròpia a partir de Ramírez Lafita, Mª José, Nicolás, Juan Díez. (2001): *La inmigración en España (una década de investigaciones)*. IMSERSO. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid, p. 66-75.

Aquesta diferència s'explica pel baix nombre de sol·licituds resoltes favorablement a la província de Barcelona (27,23%) a diferència de les províncies de Girona i Tarragona, on les concessions depassen el 70%. Tot i això, la totalitat de tramitacions de Barcelona és molt més elevada que a les altres províncies (82,72% del conjunt de les províncies catalanes) i explica el baix nombre de sol·licituds concedides al conjunt del territori català.

Taula 26. Sol·licituds i concessions totals a Catalunya de permís de treball i residència (per compte propi i d'altri)

	Sol·licitades	Concedides	%
Barcelona	46.564	12.679	27,23%
Girona	3.801	2.992	78,72%
Lleida	2.965	1.392	46,95%
Tarragona	2.958	2.133	72,11%
Catalunya	56.288	19.196	34,10%

Font: elaboració pròpia a partir de Ramírez Lafita, Mª José, Nicolás, Juan Díez. (2001): *La inmigración en España (una década de investigaciones)*. IMSERSO. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid, p. 66-75.

Respecte a les àrees de procedència principal de les persones que van tramitar la sol·licitud de regularització, Catalunya té un alt percentatge dels col·lectius magribins, xinesos i colombians respecte al conjunt de l'Estat espanyol.

Taula 27. Distribució geogràfica de les sol·licituds presentades, segons la procedència geogràfica principal. Espanya

	Marroc	Equador	Colòmbia	Xina	Romania	Algèria	Senegal
Espanya (persones)	63.170	20.666	14.271	10.492	9.044	8.318	2.478
Catalunya % S/ Espanya	20,2	7,5	10,9	24	4,8	12,6	7,1

Font: elaboració pròpia a partir de Ramírez Lafita, Mª José, Nicolás, Juan Díez. (2001): *La inmigración en España (una década de investigaciones)*. IMSERSO. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid, p. 66-75.

D'acord amb la distribució de les sol·licituds segons el sector d'activitat, a Catalunya destaquen les adreçades a treballar a la construcció (amb un percentatge superior al del conjunt d'Espanya), el servei domèstic i l'hostaleria (amb valors similars als espanyols) i les indústries agropecuàries, amb percentatges molt menors en importància que a la resta de l'Estat, però especialment significatius a les províncies de Lleida i Tarragona.

Taula 28. Distribució de les sol·licituds de permís de treball i residència (per compte propi i d'altri) segons el sector d'activitat i per províncies

	Agropecuaris	Construcció	Hostaleria	Servei domèstic	Comerç al detall	Indústries de producció alimentària	Altres
Barcelona	5,95	19,58	11,68	14,51	2,5	0,2	45,59
Girona	21,89	23,19	20,8	8,57	4,1	2,9	18,55
Lleida	64,21	11,06	6,64	13,52	0,54	0,44	3,57
Tarragona	46,13	21,6	12,35	6,24	2,81	0,57	10,28
Catalunya	12,21	19,48	12,07	13,62	2,52	0,41	39,70
Espanya	33,25	14,91	11,37	14,99	5,92	0,71	18,85

Font: elaboració pròpia a partir de Ramírez Lafita, Mª José, Nicolás, Juan Díez. (2001): *La inmigración en España (una década de investigaciones)*. IMSERSO. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid, p. 66-75.

4. La immigració estrangera en l'educació i la sanitat

En aquest capítol presentem les dades corresponents a la immigració estrangera en l'educació (ensenyament reglat, formació d'adults, formació ocupacional i serveis d'orientació per a l'ocupació) i la sanitat.

Pel que fa a l'anàlisi sobre alumnat estranger s'ha centrat en els nivells d'educació reglada no universitària a partir de les dades estadístiques facilitades pel Departament d'Ensenyament de la Generalitat de Catalunya. D'altra banda, es fa una anàlisi segons els països de procedència de l'alumnat, segons la titularitat dels centres (públics o privats) i segons les comarques de Catalunya.

També s'analitzen les dades de participació i el tipus de curs de les persones immigrants estrangeres en les escoles d'adults del Departament de Benestar Social de la Generalitat de Catalunya, i dades referents a formació per l'àmbit de la ciutat de Barcelona.

Amb referència a l'anàlisi sobre sanitat, es basa en les Targetes Sanitàries Individuals (TSI) sol·licitades per estrangers empadronats a Catalunya.

4.1 L'ensenyament reglat

En el curs 2000-2001, l'alumnat estranger representa el 2,5% sobre el total d'alumnes a Catalunya. El total d'alumnes estrangers a Catalunya en números absoluts va ser de 24.787.

Pel que fa a la matriculació de l'alumnat en centres públics o privats, els percentatges mostren que el total de l'alumnat de Catalunya es distribueix lleugerament per sobre en els centres públics (57,6%) que en els privats (42,4%). En canvi, en l'alumnat estranger matriculat en els centres públics el percentatge és molt superior (83,6%) al percentatge d'alumnes estrangers matriculats en els centres privats (16,4%).

L'evolució de l'alumnat d'origen estranger en els nivells d'ensenyament no universitari en l'any 2000-2001 ha tingut un creixement d'un 27%, respecte a l'any anterior.

En relació amb els països d'origen de l'alumnat estranger, es destaca un augment en els alumnes que provenen d'Amèrica Central i Amèrica del Sud, i el Magrib.

El major nombre d'alumnes estrangers a Catalunya és d'origen magribí. En el curs 2000-2001 representaven el 41,7% de l'alumnat estranger total. Si es compara amb les xifres del 1999-2000 els alumnes d'origen magribí ha disminuït lleugerament malgrat l'augment en nombres absoluts.

Els alumnes estrangers d'origen a l'Amèrica Central i del Sud en l'any 2000-2001 han augmentat significativament, tant en nombre com en percentatge de representació en el total de l'alumnat d'origen estranger a Catalunya. En el curs 1999-2000 representaven el 24,2% i en l'any 2000-2001 han augmentat fins al 28,9%.

S'ha de destacar que un 10% són alumnes de procedència de països de la Unió Europea.

Taula 29. Alumnat d'origen estranger a Catalunya. Evolució 1999-2000 i 2000-2001

	1999-2000		2000-2001	
	Nre. abs.	%	Nre. abs.	%
Unió Europea	2.274	11,6	2.491	10,0
Resta d'Europa	978	5,0	1.457	5,9
Magrib	8.852	45,2	10.339	41,7
Resta d'Àfrica	1.060	5,4	1.358	5,5
Amèrica del Nord	200	1,0	202	0,8
Amèrica Central i del Sud	4.749	24,2	7.152	28,9
Àsia i Oceania	1.481	7,6	1.788	7,2
Total d'estrangers	19.594	100,0	24.787	100,0

No s'hi inclouen els centres que imparteixen ensenyaments estrangers d'altres sistemes educatius (ex. Liceu Francès).
Font: elaboració pròpia a partir de les dades facilitades per la Generalitat de Catalunya. Departament d'Ensenyament.

Segons els nivells educatius, el 71% de l'alumnat estranger es concentra en l'educació primària i ESO, i el 19,4%, en l'educació infantil. En conseqüència, és en aquests nivells on la presència d'alumnes estrangers respecte el total de l'alumnat és més elevat, entre el 2% i 3%, mentre que als nivells post-obligatoris està al voltant de l'1,2%.

En l'educació especial el percentatge és superior al dels nivells obligatoris 3,3%, tot i que en termes absoluts són 197 persones. Aquest fet pot respondre a la derivació en centres especialitzats d'alumnes amb deficiències entre els fills de famílies immigrants. Però, una altra raó, encara que numèricament poc significativa, pot ser que els alumnes immigrants estrangers tinguin més dificultat en iniciar un procés d'integració en un centre ordinari per raons de diferències lingüístiques o culturals.

En relació amb l'alumnat d'origen estranger en centres públics o privats, destaca el major nombre d'alumnat estranger en els centres públics, la qual cosa significa un 3,6% respecte el total dels alumnes (20.710 alumnes estrangers), en comparació amb els centres privats, que és de l'1% (4.077 alumnes es-

trangers). Aquesta diferència es manifesta en major grau en els nivells educatius d'educació primària, ESO, educació infantil i educació especial, on el percentatge d'alumnes estrangers en els centres públics és aproximadament del 5%, i en els centres de titularitat privada, l'1%.

D'altra banda, en els centres públics, en l'educació primària i l'ESO es concentra el 75% del total de l'alumnat estranger; el 17,18%, en l'educació infantil. En canvi, en els centres privats l'alumnat estranger està més repartit entre els nivells educatius, tot i que el nombre més gran segueix estant en els nivells d'educació primària i ESO (56%) i en la secundària (28,25%), superior a la dels centres públics.

Segons l'origen de l'alumnat estranger en els centres públics, destaquen els alumnes d'origen magribí (45,4% sobre el total dels alumnes estrangers) i els d'origen de l'Amèrica Central i del Sud (28,3%). En canvi, en els centres privats aquests dos col·lectius s'inverteixen i hi ha més alumnes d'origen de l'Amèrica Central i del Sud (31,5%) que del Magrib (23%).

Taula 30. Alumnat d'origen estranger a Catalunya per nivell educatiu. Curs 2000-2001

Centres públics	Infantil	Primària	ESO	Batxillerat	Formació professional		Ed. especial	Total
					C. formatiu Grau mitjà	C. formatiu G. superior		
Unió Europea	337	784	504	172	29	25	12	1.863
Resta d'Europa	170	418	327	93	18	14	2	1.042
Magrib	1.593	3.940	3.473	167	128	39	64	9.404
Resta d'Àfrica	434	525	137	23	11	15	13	1.158
Amèrica del Nord	20	46	33	21	-	2	2	124
Amèrica Central i del Sud	910	2.293	2.056	407	66	105	29	5.866
Àsia i Oceania	188	483	484	76	7	8	7	1.253
Total d'estrangers	3.652	8.489	7.014	959	259	208	129	20.710
Total d'alumnes	118.165	202.851	142.168	64.863	18.940	19.297	2.397	568.681
%	3,1%	4,2%	4,9%	1,5%	1,4%	1,1%	5,4%	3,6%

Centres privats	Infantil	Primària	ESO	Batxillerat	Formació professional		Ed. especial	Total
					C. formatiu Grau mitjà	C. formatiu G. superior		
Unió Europea	225	121	165	82	14	19	2	628
Resta d'Europa	64	102	125	55	27	37	5	415
Magrib	284	311	266	8	20	11	35	935
Resta d'Àfrica	80	58	40	5	6	3	8	200
Amèrica del Nord	32	18	18	8	2	0	0	78
Amèrica Central i del Sud	278	367	402	87	56	83	13	1.286
Àsia i Oceania	189	152	147	31	6	6	4	535
Total d'estrangers	1152	1129	1163	276	131	159	67	4.077
Total d'alumnes	98.228	143.753	115.150	36.999	9.201	11.630	3.494	418.455
%	1,2%	0,8%	1,0%	0,7%	1,4%	1,4%	1,9%	1,0%

Total de centres	Infantil	Primària	ESO	Batxillerat	Formació professional		Ed. especial	Total
					C. formatiu Grau mitjà	C. formatiu G. superior		
Unió Europea	562	905	669	254	43	44	14	2.491
Resta d'Europa	234	520	452	148	45	51	7	1.457
Magrib	1.877	4.251	3.739	175	148	50	99	10.339
Resta d'Àfrica	514	583	177	28	17	18	21	1.358
Amèrica del Nord	52	64	51	29	2	2	2	202
Amèrica Central i del Sud	1.188	2.660	2.458	494	122	188	42	7.152
Àsia i Oceania	377	635	631	107	13	14	11	1.788
Total d'estrangers	4.804	9.618	8.177	1.235	390	367	196	24.787
Total d'alumnes	216.393	346.604	257.318	101.862	28.141	30.927	5.891	987.136
%	2,2%	2,8%	3,2%	1,2%	1,4%	1,2%	3,3%	2,5%

No s'hi inclouen els centres que imparteixen ensenyaments estrangers d'altres sistemes educatius (ex. Liceu Francès).

Font: elaboració pròpia a partir de les dades facilitades per la Generalitat de Catalunya. Departament d'Ensenyament.

Dels alumnes estrangers d'origen magribí, un 91% està matriculat en centres públics i un 9%, en centres privats. D'altra banda, dels alumnes estrangers que provenen d'Amèrica del Nord, el 38,6% està matriculat en centres privats; també és significatiu el nombre d'alumnes d'Oceania i Àsia en els centres privats (29,9%), molt semblant al percentatge d'alumnes d'origen europeu.

Taula 31. Distribució de l'alumnat d'origen estranger per sector públic i privat a Catalunya

Àrea	1999-2000		2000-2001	
	Públic	Privat	Públic	Privat
Unió Europea	73,8	26,2	74,8	25,2
Resta d'Europa	67,3	32,7	71,5	28,5
Magrib	92,6	7,4	91,0	9,0
Resta d'Àfrica	89,2	10,8	85,3	14,7
Amèrica del Nord	62,5	37,5	61,4	38,6
Amèrica Central i del Sud	80,9	19,1	82,0	18,0
Àsia i Oceania	68,5	31,5	70,1	29,9
Total d'estrangers	84,0	16,0	83,6	16,4
Total d'alumnes	57,6	42,4	57,6	42,4

No s'hi inclouen els centres que imparteixen ensenyaments estrangers d'altres sistemes educatius (ex. Liceu Francès).

Font: Anuari de la immigració a Catalunya 2001. Elaboració pròpia a partir de les dades facilitades per la Generalitat de Catalunya. Departament d'Ensenyament.

Segons la distribució de l'alumnat estranger per províncies destaca que el col·lectiu magribí és el més nombrós en les quatre províncies, però hi ha diferències en el segon grup més nombrós. En la província de Barcelona el col·lectiu magribí i el de l'Amèrica Central i del Sud representa, cada un d'ells, al voltant del 36%. Pel que fa a la província de Girona, el col·lectiu magribí és del 50%, seguit de l'alumnat de la Unió Europea, amb un 16,7%; percentatges similars a la província de Tarragona, amb un 50,9% i un 18,1%, respectivament. A la província de Lleida, el col·lectiu magribí representa el 42,2%; l'Amèrica Central i del Sud, el 18,1%; el col·lectiu de l'Europa no comunitària representa el 15,3%, i el de la Unió Europea, l'11%.

En la província de Barcelona, el 48% de l'alumnat estranger es concentra al Barcelonès. Després destaquen les comarques del Baix Llobregat i el Maresme, amb un 11,5% dels alumnes estrangers. Les comarques de Barcelona que tenen un percentatge superior a la mitjana de Catalunya (2,5%) d'alumnes estrangers respecte al total d'alumnes són: Osona (4,4%), el Maresme (3,5%), l'Alt Penedès (2,8%) i el Barcelonès (2,8%).

En la província de Girona cal destacar les comarques de l'Alt Empordà, el Baix Empordà i el Gironès com les comarques amb major nombre d'alumnat estranger. Aquesta província té un percentatge d'alumnes estrangers respecte el total de l'alumnat molt superior al de Catalunya, amb un 4,6%. Conseqüentment, la gran majoria de les seves comarques també tenen un percentatge d'alumnat estranger per sobre de la mitjana de Catalunya. Les comarques que més destaquen són: l'Alt Empordà (7,5%), el Baix Empordà (6,4%), la Selva (4,1%) i el Gironès (3,6%).

A Lleida l'alumnat estranger és representat en major nombre a les comarques del Segrià, l'Urgell i l'Alt Urgell. El percentatge d'alumnat estranger a la província està per sota de la mitjana de Catalunya (1,8%). Tot i això, hi ha quatre comarques que superen la mitjana: l'Alt Urgell (5,5%), la Segarra (4%), l'Urgell (3,2%) i el Pallars Sobirà (2,7%).

I, finalment, a la província de Tarragona es destaca la major concentració d'alumnat estranger al Tarragonès i al Baix Camp. El total d'aquesta província té un percentatge d'alumnat estranger del 2,2%; és en la comarca del Baix Penedès on hi ha un percentatge major al del total de Catalunya, en un 3,6%.

4.2 La formació d'adults

En les Escoles d'Adults del Departament de Benestar Social de la Generalitat de Catalunya, durant l'any 2001 es varen matricular 9.563 persones estrangeres, 1.545 persones més que l'any anterior, un 19,2% d'increment. Aquest augment ha estat menys significatiu que el que hi va haver entre el 1999 i el 2000, quan es va doblar la presència de persones estrangeres en aquest tipus de formació.

Segons els tipus de programes, el 23,7% de les persones estrangeres van fer formació instrumental, i un 7,8%, el graduat escolar. Aquestes xifres són sensiblement menors a les de l'any 2000.

Taula 32. Alumnat d'origen estranger a Catalunya segons procedència. Curs 2000-2001

	Unió Europea	Resta d'Europa	Magrib	Resta d'Àfrica	Amèrica del Nord i del Sud	Amèrica Central	Àsia i Oceania	Total d'estrangers	Total d'alumnes	%
Alt Penedès	20	12	245	4	1	52	10	344	12.135	2,8%
Anoia	13	20	104	0	1	64	0	202	15.283	1,3%
Bages	24	24	252	4	2	45	5	356	23.452	1,5%
Baix Llobregat	133	76	1.156	20	9	605	83	2.082	103.668	2,0%
Barcelonès	559	499	1.523	224	105	4.124	1.309	8.343	312.126	2,7%
Berguedà	5	5	49	0	0	9	1	69	4.876	1,4%
Garraf	78	20	146	6	4	107	12	373	15.535	2,4%
Maresme	174	69	1.035	277	6	317	60	1.938	56.171	3,5%
Osona	16	22	824	9	0	42	7	920	20.960	4,4%
Vallès Occidental	181	72	770	23	23	566	52	1.687	123.216	1,4%
Vallès Oriental	76	58	584	95	6	220	40	1.079	52.691	2,0%
Barcelona	1.279	877	6.688	662	157	6.151	1.579	17.393	740.113	2,4%
% Barcelona	7,4%	5,0%	38,5%	3,8%	0,9%	35,4%	9,1%	100%		
Alt Empordà	297	58	642	47	4	91	14	1.153	15.416	7,5%
Baix Empordà	133	45	696	40	0	73	17	1.004	15.735	6,4%
Cerdanya	5	6	1	0	0	14	0	26	1.724	1,5%
Garrotxa	16	2	49	89	1	22	12	191	6.798	2,8%
Gironès	88	47	455	225	16	105	34	970	27.125	3,6%
Pla de l'Estany	12	8	31	70	1	8	6	136	4.909	2,8%
Ripollès	2	0	46	1	0	9	0	58	3.240	1,8%
Selva	160	84	220	101	3	116	39	723	17.802	4,1%
Girona	713	250	2.140	573	25	438	122	4.261	92.749	4,6%
% Girona	16,7%	5,9%	50,2%	13,4%	0,6%	10,3%	2,9%	100%		

	Unió Europea	Resta d'Europa	Magrib	Resta d'Àfrica	Amèrica del Nord i del Sud	Amèrica Central	Àsia i Oceania	Total d'estrangers	Total d'alumnes	%
Alt Urgell	37	84	11	1	0	13	1	147	2.656	5,5%
Alta Ribagorça	2	0	0	0	0	0	0	2	518	0,4%
Garrigues	7	5	23	2	0	3	0	40	2.272	1,8%
Noguera	1	6	37	2	1	23	4	74	4.727	1,6%
Pallars Jussà	8	0	1	1	1	8	0	19	1.549	1,2%
Pallars Sobirà	14	4	0	0	0	2	0	20	738	2,7%
Pla d'Urgell	3	6	32	3	0	17	0	61	3.171	1,9%
Segarra	2	13	52	26	0	8	2	103	2.559	4,0%
Segrià	19	21	91	43	2	93	9	278	28.734	1,0%
Solsonès	2	4	34	0	0	0	2	42	1.830	2,3%
Urgell	3	3	116	12	0	21	0	155	4.786	3,2%
Val d'Aran	8	1	9	1	0	3	0	22	1.168	1,9%
Lleida	106	147	406	91	4	191	18	963	54.708	1,8%
% Lleida	11,0%	15,3%	42,2%	9,4%	0,4%	19,8%	1,9%	100%		
Alt Camp	5	6	29	0	0	2	0	77	5.413	1,4%
Baix Camp	4	0	59	1	0	12	1	596	25.109	2,4%
Baix Ebre	152	31	277	10	8	92	26	241	10.743	2,2%
Baix Penedès	55	34	101	4	0	41	6	333	9.196	3,6%
Conca de Barberà	36	20	240	0	0	33	4	42	2.494	1,7%
Montsià	28	22	91	1	0	42	2	186	8.319	2,2%
Priorat	1	2	5	0	0	0	0	8	969	0,8%
Ribera d'Ebre	12	4	33	0	0	14	0	63	3.186	2,0%
Tarragonès	100	63	269	16	8	134	30	620	32.755	1,9%
Terra Alta	0	1	1	0	0	2	0	4	1.382	0,3%
Tarragona	393	183	1.105	32	16	372	69	2.170	99.566	2,2%
% Tarragona	18,1%	8,4%	50,9%	1,5%	0,7%	17,1%	3,2%	100%		

Font: elaboració pròpia a partir de les dades facilitades per la Generalitat de Catalunya. Departament d'Ensenyament.

En la formació per a accés a la universitat i a cicles formatius, així com al Graduat escolar i a proves per a FP, el nombre de persones estrangeres és molt poc significatiu.

Taula 33. Nombre de persones estrangeres inscrites en formació d'adults a Catalunya segons els tipus de programes

	2000		2001	
Tipus de programes	Absolut	% sobre l'any	Absolut	% sobre l'any
Formació instrumental	2.410	30,1	2.262	23,7
Graduat escolar	1.029	12,8	744	7,8
Graduat educació secundària	-	0	71	0,7
Accés universitat	187	2,3	37	0,4
Accés cicles formatius	-	0	107	1,1
Proves maduresa FP	-	0	22	0,2
Altres	4.392	54,8	6.320	66,1
Total	8.018	100	9.563	100

Font: Generalitat de Catalunya. Departament de Benestar Social.

Taula 34. Persones estrangeres inscrites en programes de formació d'adults a Catalunya segons país d'origen

	2000			2001	
Països	Absolut	% sobre l'any	Països	Absolut	% sobre l'any
Marroc	3.244	40,5%	Marroc	3.604	37,7%
Xina	904	11,3%	Xina	863	9,0%
Gàmbia	292	3,6%	Pakistan	426	4,5%
França	262	3,3%	Gàmbia	308	3,2%
Brasil	209	2,6%	Brasil	286	3,0%
Colòmbia	133	1,7%	Rússia	245	2,6%
Senegal	123	1,5%	França	236	2,5%
Algèria	89	1,1%	Perú	185	1,9%
Portugal	75	0,9%	Ucraïna	181	1,9%
Guinea	63	0,8%	Colòmbia	174	1,8%
Índia	60	0,7%	Alemanya	144	1,5%
Altres	2.564	32,0%	Altres	2.911	30,4%
Total	8.018	100%	Total	9.563	100,0%

Font: Generalitat de Catalunya. Departament de Benestar Social.

Les persones estrangeres inscrites a programes de formació d'adults a Catalunya són majoritàriament persones d'origen marroquí (37,7%), seguit de persones d'origen xinès, pakistanès i gambià.

Es poden observar petites diferències entre l'any 2000 i 2001 segons l'origen de les persones estrangeres en la formació d'adults. En l'any 2000 el nombre de persones que provenen del Pakistan no superava el 0,5%; en canvi, en l'any 2001 els pakistanesos són el tercer grup en nombre de persones inscrites, amb un percentatge del 4,5%. Un cas similar és el dels països com Rússia, Ucraïna i Alemanya, on en l'any 2000 no eren grups significatius dins la formació d'adults i en l'any 2001 han suposat el 2,6%, 1,9% i l'1,5% respectivament.

4.3 La formació ocupacional i els serveis d'orientació per a l'ocupació

La manca d'informació de la formació ocupacional i els serveis d'orientació en la totalitat del territori no permet fer una anàlisi de la formació ocupacional a Catalunya. És per això que en aquest capítol farem referència únicament a dades de la ciutat de Barcelona del nombre de persones estrangeres ateses en els serveis per a l'ocupació, el servei d'atenció als emprenedors i el servei a l'empresa per part de l'Ajuntament de Barcelona a través de Barcelona Activa.

El total de persones ateses en serveis a l'ocupació ha estat de 19.014 persones, o sigui, que el 16,5% de persones que han participat en aquest servei han estat persones estrangeres. En el cas del Servei d'Atenció als Emprenedors, les persones estrangeres representen el 7,4% sobre el total de persones ateses.

El total de persones estrangeres ateses van ser 4.353, de les quals 3.138 han participat en el servei per a l'ocupació; 771, en el servei d'atenció als emprenedors, i 444, en el servei d'empresa. En percentatges representen el 72,1%, el 17,7% i el 10,2%, respectivament.

Pel que fa al Servei per a l'Ocupació, quant a la distribució territorial, el 55,2% han estat ateses a Ciutat Vella. I pel que fa als tipus de programes, un 88,4% dels usuaris estrangers són atesos pels programes d'informació i orientació, un 0,9% va fer formació ocupacional i el 10,7% restant participa en programes experimentals.

Taula 35. Formació ocupacional de persones estrangeres ateses per serveis de Barcelona Activa, 2001

Centres de Serveis	Servei per a l'Ocupació			Servei d'Atenció als Emprenedors		
	UE	Fora de la UE	Total	UE	Fora de la UE	Total
Ciutat Vella	79	1.654	1.733	63	92	155
Eixample i Sarrià-Sant Gervasi	35	93	128	71	59	130
Sants-Montjuïc i les Corts	14	242	256	16	49	65
Horta-Guinardó	26	64	90	13	42	55
Nou Barris	22	180	202	19	54	73
Sant Andreu	16	247	263	20	26	46
Sant Martí	0	16	16	36	47	83
Gràcia	45	125	170	33	54	87
Altres serveis	9	271	280	30	47	77
TOTAL d'estrangers atesos	246	2.892	3.138	301	470	771

Font: Ajuntament de Barcelona. Barcelona Activa.

Taula 36. Persones estrangeres ateses en Serveis per a l'Ocupació. Barcelona Activa, 2001

Serveis de Barcelona Activa	Unió Europea	Fora de la UE	Total	Percentatge
Servei d'Orientació cap a l'Ocupació				
Informació i orientació	163	2.611	2.774	63,7%
Formació ocupacional	6	22	28	0,6%
Programes experiencials	77	259	336	7,7%
Total Servei d'Orientació cap a l'Ocupació	246	2.892	3.138	72,1%
Servei d'Atenció als Emprenedors				0,0%
Acompanyament	271	423	694	15,9%
Vivers d'empresa	13	6	19	0,4%
Dones emprenedores	12	19	31	0,7%
Formació d'emprenedors	5	22	27	0,6%
Total Servei d'Atenció als Emprenedors	301	470	771	17,7%
Servei a l'Empresa			0	0,0%
Centre d'Empreses Fòrum Nord	2	0	2	0,0%
Cibernàrium	132	310	442	10,2%
Total Servei a l'Empresa	134	310	444	10,2%
Total Serveis Barcelona Activa	681	3.672	4.353	100,0%

Font: Ajuntament de Barcelona. Barcelona Activa.

4.4 La sanitat

D'acord amb els preceptes de la Llei orgànica 8/2000, de 22 de desembre, de reforma de la Llei orgànica 4/2000, d'11 de gener, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social, els estrangers poden sol·licitar la targeta sanitària individual (TSI) als centres d'atenció primària, i la seva sol·licitud segueix el mateix curs que la dels ciutadans de Catalunya. La TSI possibilita als usuaris l'accés als serveis sanitaris i sociosanitaris, a les prestacions farmacèutiques (receptes) i a les altres prestacions. La TSI es tramita i es concedeix des del Departament de Sanitat de la Generalitat de Catalunya. Els menors d'edat poden sol·licitar la TSI individualment o ser coberts per la TSI d'un dels pares.

Les dades presentades a continuació en l'any 2001 no són dades netes, són dades acumulatives respecte a l'any 2000. D'aquesta manera no es pot saber exactament quantes TSI es varen sol·licitar en l'any 2001, ja que també hi ha baixes. Tot i això, podem dir que durant l'any 2001 hi ha hagut un increment de les TSI tramitades. Aquest increment es troba al voltant del doble de targetes tramitades durant l'any 2001 respecte del 2000.

Les regions sanitàries on s'han tramitat més TSI durant l'any 2001 han estat el Consorci Sanitari de Barcelona, Centre i Costa de Ponent.

Taula 37. TSI sol·licitades per estrangers empadronats a Catalunya segons la regió sanitària, 2000-2001

Regió sanitària	Nombre de sol·licituds tramitades 2000	Nombre de sol·licituds tramitades 2001	Diferència 2000-2001
Lleida	720	2.538	1.818
Tarragona	1.190	3.927	2.737
Tortosa	876	2.761	1.885
Girona	1.572	5.740	4.168
Costa de Ponent	3.780	11.080	7.300
Barcelonès Nord i Maresme	2.177	6.443	4.266
Centre	4.116	14.430	10.314
Consorci Sanitari Barcelona	10.955	32.004	21.049
Total	25.386	78.923	53.537

Font: Generalitat de Catalunya, Departament de Sanitat, Oficina Central de la TSI.

II. ESTUDI MONOGRÀFIC

EXPERIÈNCIES DE TREBALL INTERCULTURAL EN CONTEXTOS EDUCATIUS: CEIP PERE VILA I PROJECTE CALIDOSCOPI

1. Introducció

En les dues darreres dècades, especialment, els creixents fluxos migratoris provinents de països extracomunitaris empobrits que aspiren a consolidar una existència en millors condicions socioeconòmiques han contribuït a generar una notable **diversificació sociocultural de la realitat social** a Catalunya. La progressiva integració de la població immigrada al teixit productiu ha propiciat processos de reagrupament i assentament familiar amb el conseqüent augment de la **presència d'infants i joves d'origen immigrat**.

Aquest nou context trasllada als agents socials, i a les institucions educatives en especial, nous reptes d'integració i gestió de la diversitat. En aquest sentit, algunes institucions educatives (escoles, administració educativa, entitats d'educació en el lleure, centres de formació de formadors, etc.) estan impulsant, d'uns anys ençà, experiències de treball intercultural, com a resultat de la convicció que:

- L'educació ha de contribuir de manera rellevant en la construcció harmònica d'una societat plural, on qualsevol ciutadà, sigui quin sigui el seu origen etnocultural o condició social, pugui conviure en igualtat d'oportunitats. La institució educativa, doncs, ha de formar ciutadans que **no reprodueixin en les seves interaccions socials desigualtats segons l'origen sociocultural**.

- La institució educativa ha de convertir-se també en un microespai de convivència positiva, on els nouvinguts s'integrin en igualtat d'oportunitats (p. ex., acadèmiques) en l'engranatge educatiu. Ha de garantir, doncs, que **l'origen sociocultural no es converteixi en factor de desigualtat en l'òptim desenvolupament intel·lectual, afectiu i social dels seus usuaris** (p. ex., alumnes).

Per tant, el treball d'**educació intercultural** correspon a la resposta pedagògica que posen en pràctica les institucions educatives a fi de potenciar la **igualtat**

socioeducativa de les diferències socioculturals. En altres paraules, es pretén garantir que les diferències socioculturals no es converteixin en desigualtats socioeducatives.

Els projectes educatius interculturals mobilitzen entre els infants i joves la *capacitat d'anàlisi crítica* de les relacions socials i els seus efectes, alhora que promouen una *competència cultural* fonamentada, d'una banda, en actituds de respecte i empatia envers els models culturals diversos i, de l'altra, en una concepció construïda i situada de la pròpia cultura.

En definitiva, els objectius que persegueix l'educació intercultural són:

- Fomentar espais de convivència *oberts i igualitaris*, on sigui possible l'intercanvi i l'enriquiment mutu entre cultures i la cooperació de les persones, sigui quin sigui el seu origen, en projectes socials compartits.

- Evitar actituds etnocèntriques i concepcions culturals essencialistes que (re)produeixin la inflexibilitat de les pròpies adscripcions identitàries i la discriminació social envers la diferència de base etno(socio)cultural.

- Transformar la interculturalitat en una oportunitat de formació i garantir el desenvolupament dels infants i joves, sigui quin sigui el seu origen, a partir de projectes educatius que integrin la diferència cultural (p. ex., amb adaptacions curriculars), sense pretendre transmetre de manera hegemònica la cultura majoritària i dominant.

- Introduir la perspectiva intercultural en el procés de socialització educativa.

En aquest apartat monogràfic presentem dues experiències ben diverses que exemplifiquen algunes formes d'abordar el treball intercultural en l'àmbit educatiu. Aquestes experiències són:

- El model d'escola inclusiva en el CEIP Pere Vila.

- El Projecte Calidoscopi: Pla d'Actuació per a la Interculturalitat en el lleure per a les entitats d'educació en el lleure de Catalunya.

La seva elecció es deu bàsicament a dos factors:

- Comprenen l'àmbit de l'educació formal i no formal, i evidencien la idoneïtat de desenvolupar un treball intercultural en qualsevol dels àmbits on es desenvolupa una acció educativa destinada a infants i joves.

- Són experiències interculturals que pretenen donar resposta a dues realitats socials ben diferenciades: un centre educatiu amb una elevada presència d'infants d'origen immigrat i un altre on aquesta presència és quasi insignificant. Així s'evidencia la idoneïtat de desenvolupar un treball intercultural sense que la seva realització estigui supeditada necessàriament a una realitat sociocultural determinada.

2. Interculturalitat als centres educatius: l'experiència del CEIP Pere Vila

2.1 Presentació

El CEIP Pere Vila es troba al districte de Ciutat Vella de Barcelona. La important arribada de famílies immigrades al barri quedà reflectida ràpidament en la configuració del seu alumnat.

Malgrat la important incorporació d'infants d'origen immigrat, el centre no havia desenvolupat un treball intercultural que estigués dirigit a optimitzar la integració escolar dels nouvinguts i a adaptar el conjunt de la comunitat educativa a la nova realitat existent. El resultat fou una progressiva degradació de les condicions de l'ensenyament (p. ex., descontentament del professorat per la manca de recursos, recels de les famílies autòctones davant d'una realitat desconeguda, dificultats de seguiment escolar dels infants nouvinguts, etc.) que es va fer explícita a través d'una progressiva despoblació del centre.

Amb la renovació de l'equip directiu, fa quatre anys, es va plantejar seriosament la necessitat de capgirar la tendència dels darrers temps. Una de les possibilitats considerades entre el professorat era convertir el CEIP Pere Vila en un centre d'atenció educativa preferent. Aquest fet permetia aconseguir una major dotació de recursos per alumne matriculat, però suposava reconèixer una certa «marginalització» del centre.

Allò que es pretenia era, precisament, evitar interpretacions problematitzadores de la realitat sociocultural existent. Les actuacions, en tot cas, havien d'estar enfocades a **gestionar la interculturalitat com un recurs enriquidor per als infants, els professors i les famílies a partir d'experiències innovadores que permetessin construir una veritable escola intercultural de qualitat**.

Aquesta voluntat va conduir el CEIP Pere Vila a convertir-se en un Centre Experimental de Recerca Educativa, i així s'engegà un important treball d'educació intercultural.

Taula 1: alumnat del CEIP Pere Vila segons l'origen (curs 2001-2002)

Origens	Total	% sobre alumnat total	% sobre alumnat estranger
UE	12	3,37	6,25
Resta d'Europa	7	1,97	3,65
Àfrica del Nord	42	11,80	21,88
Resta de l'Àfrica	0	0,00	0,00
Amèrica Central i Sud-amèrica	106	29,78	55,21
Nord-amèrica	0	0,00	0,00
Àsia i Oceania	25	7,02	13,02
Total d'alumnat d'origen estranger	192	53,93	100,00
Espanya	164	46,07	-
Total d'alumnat	365	100,00	

Font: elaboració pròpia a partir de dades facilitades pel CEIP Pere Vila.

Actualment, el centre té un 54% de l'alumnat d'origen estranger (Taula 1), provinent de 27 nacionalitats diferents (el Marroc, l'Equador, la República Dominicana, Colòmbia i la Xina són els orígens més freqüents).

L'articulació del treball intercultural està permetent revalorar novament el centre entre les famílies del barri (immigrades i autòctones). Una evidència n'és, per exemple, que en els dos darrers cursos acadèmics s'ha produït un increment del 31,6% de l'alumnat.

A continuació es detalla en què està consistint tot aquest procés de transformació.

2.2 Actuacions per al foment del treball intercultural

«Pensem que a l'àmbit escolar hem de construir la interculturalitat preservant la diversitat cultural dels nostres alumnes. (...) L'escola ha d'ensenyar a conviure, a formar persones amb confiança i seguretat en si mateixes, solidàries, responsables i respectuoses.

»Volem aconseguir que la nostra escola sigui model d'integració i convivència. Un lloc on tots els nens i nenes se sentin ciutadans d'un mateix món. Volem construir un model d'escola intercultural amb tots aquells valors que fan possible una convivència en igualtat de drets i oportunitats.»

El CEIP Pere Vila ha iniciat un procés de canvi cap a un nou model d'escola basat en tres **principis**:

– Una **escola inclusiva**, en el sentit que (a) es preocupa pel desenvolupament integral de l'alumne (en les dimensions intel·lectual, personal, social i física), (b) treballa la seva integració al grup, al centre i a l'entorn social i (c) fomenta la inclusió i implicació del conjunt d'agents socioeducatius (alumnes, mestres, famílies, entitats de l'entorn, administració educativa, etc.) en el funcionament de l'escola.

– Una **escola intercultural**, en el sentit que, a partir del reconeixement de la diversitat cultural dels seus alumnes, (a) articula estratègies per garantir a cada alumne la igualtat d'oportunitats d'aprenentatge i (b) aprofita la interculturalitat com un recurs per a l'enriquiment personal i per al desenvolupament d'actituds que fomentin l'intercanvi cultural i la convivència sociocultural.

«El respecte als altres, la solidaritat i la interculturalitat, els nostres fonaments.»

– Una **escola de qualitat**, en el sentit que ofereix les condicions socioeducatives necessàries per tal que l'alumne desenvolupi les seves

capacitats en un grau òptim per prosseguir la seva escolarització en els ensenyaments secundaris.

Per aconseguir aquest model d'escola, el CEIP Pere Vila es proposa abordar de manera prioritària i immediata els següents **objectius generals**:

– Augmentar les **competències** de l'alumnat i millorar les actituds envers ell mateix (autoestima) i envers els altres (respecte).

Afavorir l'adquisició de les capacitats pròpies de l'etapa de primària en un grau suficient de funcionalitat. Es parteix de la identificació de les competències bàsiques que es determinen en el projecte curricular de centre i es dóna molta importància a l'esglaonament d'aquestes competències i al seu lligam amb l'ensenyament secundari.

Donar oportunitats als alumnes per expressar i desenvolupar la seva pròpia identitat cultural i també per construir identitats col·lectives a través de l'intercanvi i el transvasament de coneixements.

Fomentar l'esperit crític dels infants, a fi que estiguin preparats per conviure sense prejudicis. En aquest sentit, es treballa la capacitat d'escoltar, de comprendre, de donar opinió i d'observar les situacions, interpretar-les i analitzar els diferents aspectes que hi intervenen.

– Reforçar la **convivència**, l'educació en valors i la prevenció de conflictes.

Fomentar l'adaptació social de l'alumne a través de la promoció dels coneixements, valors, normes i actituds que afavoreixen la cohesió del grup i l'acceptació de la diversitat dels seus membres. La relació que manté l'infant amb el grup classe és determinant per al seu desenvolupament socioeducatiu.

– Intensificar l'**aprenentatge de la llengua**.

Donar una resposta ràpida i intensiva que pal·liï els efectes que produeix el desconeixement de la llengua per al procés normalitzat d'integració de l'infant nouvingut a l'activitat escolar.

– Atendre la **diversitat**.

Promoure adaptacions curriculars i organitzatives que permetin atendre tothom, sense que la diversitat es converteixi en desigualtat per als col·lectius minoritaris.

Afavorir l'intercanvi i fomentar el respecte i la convivència de la diferència.

Per a l'assoliment d'aquests objectius, el CEIP Pere Vila està desenvolupant diverses **accions**:

Pla d'acollida (PA)

Correspon al conjunt d'actuacions que realitzen els professionals del centre (director, professors, secretari, cap d'estudis, etc.) a fi d'optimitzar el procés d'incorporació de l'infant al centre, especialment quan aquesta es produeix d'una manera tardana.

El centre disposa d'un protocol on s'especifiquen els passos i les indicacions generals que ha de seguir cadascun dels professionals en l'execució del PA, en funció del nivell d'escolarització i de coneixement de la llengua per part de l'alumne.

El PA posa l'èmfasi en:

– *La recepció de l'infant nouvingut i la seva família al centre*: la Comissió d'Acollida dóna informació a la família sobre les característiques del centre, les normes bàsiques de convivència, la documentació necessària per formalitzar la matriculació.

– *L'adscripció de l'alumne nouvingut a un curs*: es fan unes proves d'avaluació inicial sobre els aprenentatges instrumentals bàsics per detectar possibles mancances en la trajectòria curricular de l'alumne. Si cal, es deriva la decisió d'anivellament o la diagnosi en profunditat al professional del Programa de Compensatòria i a l'EAP.

– *La incorporació de l'alumne a l'aula*: s'introdueixen modificacions en

relació amb aspectes organitzatius del treball a l'aula (p. ex., grups flexibles) i es faciliten materials i recursos que facilitin el procés. Alhora, s'ofereixen orientacions específiques en relació amb les àrees d'aprenentatge de llengua, matemàtiques i coneixement del medi.

– *La funció del professorat en l'acollida de l'infant nouvingut*: es donen indicacions de com afavorir la comunicació amb l'alumne, de com intervenir en circumstàncies concretes, etc.

– *L'organització dels recursos d'atenció específica de què disposa el centre*: es coordina, si escau, el treball del professor, l'EAP, el professional del Programa de Compensatòria i el professional de l'Aula d'incorporació tardana. Val a dir que, per facilitar la seva integració escolar normalitzada al centre, l'infant nouvingut s'incorpora immediatament al grup classe, i és quan passen dues o tres setmanes que s'apliquen les mesures d'atenció específica que disposa el centre (p. ex., Aula d'incorporació tardana).

El Pla d'Acollida preveu, a part de la intervenció dels professionals, un suport i guiatge d'altres infants que ja es troben al centre. Així, cada nouvingut té assignat un company que guia i *tutoritza* el seu procés d'incorporació al grup classe.

Projecte d'Informàtica Educativa: iniciació a les noves tecnologies

Correspon a un projecte pedagògic que pretén iniciar els alumnes en l'ús de les noves tecnologies i que serveix com a recurs de dinamització interdisciplinari per a la resta d'activitats curriculars del centre. En aquest sentit, les noves tecnologies formen part del treball quotidià i es converteixen en eines aplicades al conjunt de l'experiència escolar de l'alumne.

Des de P-3 fins a 6è d'educació primària, els infants en realitzen com a mínim una classe setmanal. La inclusió dels ensenyaments informàtics en l'activitat del centre es deu principalment a la voluntat del claustre de professors de convertir el CEIP Pere Vila en una escola de prestigi i de qualitat, on el seu alumnat obtingui una òptima capacitació per afrontar les demandes socials presents i futures.

La iniciació a l'ús de noves tecnologies pretén alhora atenuar possibles desigualtats de classe social que poden patir alguns dels alumnes del CEIP Pere Vila en la seva futura transició al món del treball. Sovint els infants que viuen en famílies benestants disposen a la llar d'un ordinador, fet que els permet tenir un bon domini tecnològic. En canvi, en contextos socials desafavorits, com és el cas del CEIP Pere Vila, les condicions socioeconòmiques precàries de moltes famílies impedeixen a l'infant el fàcil accés a aquest tipus de recurs.

Actualment, el centre disposa d'un professor especialista i de dues aules, una d'informàtica (25 ordinadors) i una altra de telemàtica (15 ordinadors). El projecte s'ha fet realitat a partir de les ajudes sol·licitades a l'Administració a partir del Pla Estratègic 2000-2001 i per la iniciativa del professorat, a fi d'obtenir una dotació d'ordinadors suficient per a la impartició de classes. En aquest sentit, s'han establert convenis de col·laboració amb empreses com Enher i La Vanguardia.

Aula d'incorporació tardana (AIT)

Correspon a un projecte pedagògic compensatori específic per a aquells alumnes d'origen immigrat que s'incorporen al sistema educatiu de Catalunya de forma tardana i que no tenen assolit el nivell de lectoescriptura catalana equivalent i corresponent al seu grup classe. Durant el curs 2000-2001, un total de 61 infants (el 20% de l'alumnat) va aprendre català a través de l'AIT. L'AIT respon a l'estratègia educativa d'intensificar l'aprenentatge de la llengua autòctona i d'aquelles àrees de coneixement instrumental bàsiques a fi que, en finalitzar l'educació primària, estiguin en igualtat d'oportunitats escolars que la resta dels alumnes del centre.

Es treballa bàsicament el desenvolupament de la competència lingüística (llengua autòctona) i comunicativa (expressió oral i escrita i iniciació i comprensió lectora) en grups diferenciats per nivells d'escolarització i tipus de llengües d'origen. La principal dificultat apareix en aquells alumnes de llengües no romàniques (p. ex., xinès) que en els seus països d'origen han realitzat una escolarització irregular.

En cap cas, la intenció no és convertir l'AIT en un espai educatiu de segregació d'aquells alumnes que, per la seva situació, podrien interferir l'òptim des-

envolupament de l'escolarització dels altres companys. Si així fos, tindria un efecte estigmatitzador que afectaria la seva incorporació normalitzada al centre.

En aquest sentit, no s'obvia el valor que té per al desenvolupament personal i social de qualsevol alumne la relació i convivència amb el grup d'iguals. El nouvingut comparteix durant el matí les activitats curriculars pròpies del seu grup classe, i se separa d'aquest grup algunes tardes (entre 5 i 10 hores setmanals) per participar a l'AIT.

L'aprenentatge intensiu de la llengua autòctona no només permet millorar l'aprofitament de l'activitat curricular normalitzada per part de l'alumne nouvingut, sinó que també optimitza la comunicació amb la resta de companys i la seva adaptació al centre.

L'acció educativa està personalitzada en cada cas segons les necessitats que es detecten en una prova d'avaluació inicial. Està pensada com una aula de pas on el ritme d'aprenentatge de l'alumne marca la finalització de la intervenció. Una prova final de competència lingüística així ho acredita.

Objectius

- Adquirir un nivell comunicatiu bàsic.
- Conèixer i utilitzar el vocabulari bàsic relacionat amb les seves necessitats immediates.
- Saber presentar-se, fer demandes, etc.
- Adquirir un nivell de lectura mínim.
- Adquirir la direccionalitat esquerra i dreta en la grafia i una psicomotricitat fina.
- Adquirir un bon nivell de grafia.

Mètode

- Emprar un llenguatge senzill, vivencial i comunicatiu.
- Fomentar la participació.
- Acostar-se a la realitat dels aprenentatges (p. ex., visita al mercat per estudiar els aliments).
- Utilitzar l'ordinador i el suport audiovisual per fer més motivador l'aprenentatge.
- Etc.

Continguts

- Centres d'interès que responguin a les seves necessitats.
- Relacions socials: salutació, presentació, etc.
- L'entorn: el carrer, la ciutat...
- Etc.

Activitats

- Simulacions i jocs de rol relacionats amb el coneixement d'un mateix i de l'altre.
- Dinàmiques grupals.
- Sortides al medi natural.
- Treball per racons de forma rotatòria: grafia, llengua, conversa.
- Etc.

Projecte de Capacitacions (per a la millora de capacitats)

Correspon a un projecte que intenta millorar les capacitats dels alumnes a partir de recursos diversificats (materials, mètodes, etc.) que donin una resposta pedagògica més ajustada als diferents processos i nivells d'aprenentatge dels membres del grup classe dins les aules ordinàries.

La incorporació tardana de molts alumnes, amb diverses competències lingüístiques i diversos referents simbòlics, accentua encara més la diversificació socioeducativa que *per se* ja té qualsevol grup classe. El mestre, amb els mètodes tradicionals, no pot oferir una resposta pedagògica global, que s'adapti adequadament a les necessitats específiques de cada un dels alumnes.

Aquest projecte pretén canviar l'organització i el mètode de l'aula ordinària. Es tracta de dotar les aules d'espais i materials adequats per a l'atenció a la diversitat d'interessos i de ritmes dels alumnes, afavorint el treball autònom i la seva capacitació, i el desenvolupament escolar permanent. Segons el cas, uns treballen amb un material autodidacte, alguns reben una explicació del mestre, d'altres utilitzen l'ordinador, etc. Aquesta adaptació a les necessitats de cada infant facilita la seva motivació intrínseca cap a la feina realitzada, li desperta noves necessitats i inquietuds i, en conseqüència, l'impulsa a l'adquisició de noves competències.

La finalitat no és en cap cas donar l'oportunitat a uns, els «avançats», d'adquirir uns nivells superiors de coneixement i a uns altres, els «endarrerits», d'assolir simplement els aprenentatges elementals. Ni tampoc es pretén desenvolupar mètodes diferenciats segons l'origen autòcton o immigrat de l'alumne. Es tracta, en canvi, de diversificar els recursos pedagògics que es mobilitzen a l'aula per afavorir que tots els infants, sense distinció grupal de cap tipus (p. ex., equatorians/catalans o eixerits/estults), assoleixin els nivells òptims d'aprenentatge, especialment en aquells aspectes que tenen una major dificultat (p. ex., uns en semàntica, d'altres en gramàtica).

Això suposa també canviar el paper que desenvolupa el professor a l'aula: més que un simple transmissor d'informació, acompanya i guia el procés autònom d'aprenentatge de l'alumne.

Un dels pilars del projecte és garantir un treball interactiu i cooperatiu entre els alumnes com a vehiculador dels seus propis aprenentatges. Parteix del principi que «les persones comencen a desenvolupar les seves capacitats potencials quan, com a membres d'un grup, es preocupen per problemes comuns i s'impliquen conjuntament en les solucions». Els infants interactuen i s'ensenyen mútuament allò que han après amb la seva activitat.

Projecte d'Expressió

Correspon a un projecte pedagògic que incorpora al currículum dels alumnes d'educació primària una hora setmanal d'expressió corporal i dramàtica, amb la finalitat de treballar la comunicació no verbal i emocional, i de promoure actituds de cooperació i complicitat en el grup classe.

La presència d'infants amb referents culturals tan diversos introdueix una certa complexitat en els processos comunicatius. El projecte d'expressió intenta crear vincles d'amistat i de confiança entre els nens sense que la comprensió i l'entesa hagi d'estar tan supeditada al coneixement d'una llengua determinada. De fet, el desenvolupament de la competència comunicativa permet millorar extraordinàriament les relacions i la convivència que s'estableix en el grup classe.

La metodologia incideix especialment en el treball en grup. S'exercita la cooperació, la resolució de conflictes en equip, la presa de decisions conjunta,

etc., a través d'activitats que donen i potencien recursos al grup classe per a la seva cohesió i integració.

Objectius

- Potenciar la comunicació i el llenguatge no verbal.
- Desvetllar la imaginació i la creativitat.
- Afavorir la integració i el sentiment de grup.
- Treballar les capacitats d'atenció, observació, concentració i col·laboració.
- Fomentar actituds de desinhibició i disponibilitat.
- Etc.

Mètode

- Exercitar la respiració i la relaxació.
- Avaluar a l'inici per detectar situacions significatives per al grup.
- Adaptar la sessió a les necessitats i a la disponibilitat del grup.
- Fomentar la participació.
- Desenvolupar sessions vivencials.
- Etc.

Activitats

- Activitats de màgia i imaginació (invenció de personatges, reproducció de situacions reals, realització de grups escultòrics i representacions gestuals coordinades...).
- Activitats d'imitació (desenvolupament de les capacitats d'atenció i de concentració).
- Activitats de canvis i evolucions (coneixement dels processos de construcció-destrucció, força-impotència...).
- Activitats de relació amb el grup (contacte, salutacions, acomiadaments...).
- Activitats de dramatització (recursos: representacions).
- Activitats de control emocional (recursos: somriure, agressivitat...).
- Activitats de jocs d'expressió (recursos: ús de llenguatges corporal i musical).
- Activitats de ioga (recursos: control físic, benestar i equilibri de les funcions internes...).
- Etc.

Projectes de dinamització del centre

«...la il·lusió de poder tirar endavant un projecte dinàmic, motivador, solidari i intercultural en una escola que necessita d'estímuls i empentes per mirar de forma positiva la seva realitat.»

Correspon al conjunt de projectes que, concentrats generalment en un període concret de temps, aborden de manera monogràfica alguna temàtica que es considera rellevant per fomentar el model d'escola inclusiva i per educar els alumnes en la interculturalitat.

Els darrers projectes que s'han realitzat han estat:

- Projecte Setmana Cultural de la Pau

  Conjunt d'activitats lúdiques que tenen com a eix d'animació la pau («Gimcana de la Pau», «Pintem per la pau», «Missatges per la pau», etc.). A través d'aquest concepte, es fomenta el coneixement envers les diverses formes de pensar i viure, la sensibilització envers la convivència pacífica i democràtica, el treball cooperatiu, la descoberta d'estereotips i prejudicis, etc.

- Projecte d'Interculturalitat

  Activitat que es proposa fomentar el transvasament mutu de coneixement i el respecte envers la diversitat cultural entre l'alumnat mitjançant una experiència pràctica, la construcció d'un teatre de putxinel·lis amb les titelles i la representació ulterior de contes i llegendes dels orígens presents al centre.

- Projecte ARMARIS

  Activitat que es proposa fomentar el coneixement de la interculturalitat mitjançant la creació d'armaris-racons temàtics on l'alumne troba elements característics de determinades cultures (armari de viatges: costums, músiques, imatges, cases, festes, grafismes...; armari de vestits: vestits, contes, danses, instruments...; armari de la casa: aliments i plats típics).

– Projecte FOC

Conjunt de mètodes d'entrenament i modelatge de competències socials, entrenament cognitiu i enriquiment instrumental que es posen en pràctica transversalment al llarg de tot el currículum de l'alumne (especialment, a les hores de tutoria) i que fomenten l'adquisició de capacitats funcionals per actuar en el medi social (escola, barri, etc.). Alhora, es realitzen reunions amb professors d'IES per concretar i definir el desenvolupament competencial que ha de seguir l'alumne per incorporar-se de manera òptima a l'ensenyament secundari.

Aquest conjunt descrit d'accions s'acompanya d'un seguit d'**estratègies** transversals i implícites que són essencials també per al CEIP Pere Vila en el seu procés de remodelació:

Participació de les famílies al centre

Els professionals del centre afavoreixen la valoració conjunta amb les famílies del procés d'aprenentatge de l'infant i la col·laboració mútua per solucionar conflictes escolars o familiars que repercuteixen en el seu desenvolupament.

Alhora, es fomenta la implicació dels pares i mares en les activitats festives de l'escola i s'organitzen activitats dirigides específicament a les famílies per fomentar la cohesió amb el centre (p. ex., el curs anterior s'inicià una escola de català per a adults que està tenint la participació de 48 mares, moltes d'elles d'origen immigrat).

Detecció de necessitats

Moltes de les actuacions que es desenvolupen s'afegeixen al projecte educatiu de centre per donar resposta a necessitats col·lectives o individuals que no estan cobertes a partir dels recursos educatius ordinaris. Per tant, l'acció educativa està precedida i seguida d'una avaluació dels processos d'aprenentatge i d'integració socioeducativa dels infants (p. ex., prova periòdica de lectura per analitzar l'expressió oral), a partir de la qual es detecten les seves necessitats específiques.

Adaptació del mestre

La nova realitat sociocultural del centre ha obligat el mestre a realitzar adaptacions curriculars i metodològiques en la impartició de les classes, a fi d'assegurar l'òptim procés d'aprenentatge de l'infant, sigui quin sigui el seu origen.

El mestre adopta un paper molt més actiu en l'escolarització de l'infant, defuig la classe-monòleg i afavoreix la participació de l'alumne, evita l'etnocentrisme de determinades explicacions, utilitza materials de suport i referents propis d'altres cultures, etc.

La predisposició i motivació del mestre a col·laborar en tot aquest procés de transformació de l'escola és (i ho està essent) fonamental.

Obtenció de recursos

Els recursos materials, financers i humans són necessaris per desenvolupar nous projectes, i també per compensar possibles desigualtats de classe social (p. ex., econòmiques) entre els infants. Per això, els professionals del centre es mobilitzen per aconseguir recursos de diverses fonts, públiques o privades (p. ex., 104 infants amb beques de menjador i de material, 25 ordinadors obtinguts a partir de convenis de col·laboració amb empreses privades, etc.). Alhora, es desenvolupen estratègies de reaprofitament de recursos (p. ex., reciclatge de llibres).

Obertura i arrelament del centre a l'entorn

La revaloració del centre està molt lligada a generar una escola dinàmica i oberta al barri (entitats, famílies, etc.). S'intenta que el centre sigui un punt de referència i d'acollida d'esdeveniments públics (p. ex., el IV Congrés Interescolar de Barcelona, Festival de Música de Jazz, Festival de Teatre Escolar de Catalunya, etc.) i es fomenta la relació amb altres institucions educatives i famílies del barri (p. ex., organització del Festival de Titelles per als infants i famílies de les guarderies pròximes). Aquesta obertura permet donar a conèixer el centre i corregir, en part, el dèficit d'infants que havia tingut.

Alhora, s'intenta afavorir la integració de l'infant al barri a partir dels recursos lúdics i educatius que aquest ofereix (p. ex., organització de sortides pe-

riòdiques al Zoo de Barcelona o participació dels infants en tres obres al Gran Teatre del Liceu).

Experimentació

Els projectes que es posen en pràctica al centre són el resultat d'un procés constant de millora i innovació pedagògica, especialment en l'optimització dels aspectes que resulten més crítics per al desenvolupament socioeducatiu de l'alumne. Al mateix temps, es fomenta l'intercanvi d'experiències i de bones pràctiques amb altres centres.

3. Interculturalitat a les entitats d'educació en el lleure: l'experiència del Projecte Calidoscopi[2]

3.1 Presentació

Si bé en l'àmbit de l'educació formal s'ha fet un esforç des del punt de vista teòric i metodològic per aprofundir a l'entorn de la gestió de la interculturalitat, les aportacions en el cas de l'educació no formal han estat molt reduïdes. A excepció d'alguns territoris i espais educatius molt concrets, s'observa que:

- La majoria d'entitats no té una participació d'infants i joves d'origen immigrat equivalent a la presència d'aquests col·lectius en el territori on actuen.

- L'oferta educativa que fan les entitats d'educació en el lleure és poc coneguda i valorada per la majoria de famílies immigrades.

- El projecte educatiu de les entitats sovint no contempla un veritable treball intercultural i, quan es fa, o consisteix en activitats folkloristes puntuals (p. ex., taller de danses africanes) o serveix per actuar davant d'unes necessitats molt específiques (p. ex., problemes de comunicació pel desconeixement de la llengua autòctona).

[2] La informació que s'exposa sobre el Calidoscopi està extreta de diversos documents elaborats per l'equip responsable del projecte. Per a més informació, es pot recórrer a la Fundació Jaume Bofill (calidoscopi@fbofill.org) o a qualsevol de les Representacions Territorials de la Secretaria General de Joventut (calidoscopi@presidencia.gencat.es).

– Els equips d'educadors tenen una escassa presència de monitors o caps d'origen immigrat.

– Existeixen molt pocs materials de suport per treballar la interculturalitat des del lleure, i la formació de monitors i directors encara no contempla prou els continguts relacionats amb l'educació intercultural i l'acolliment de la immigració.

De fet, les entitats, com a espais de participació i educació, configuren un àmbit amb un **potencial d'integració social** molt important. Són espais de trobada, intercanvi i socialització que, a diferència de l'escola o de les esferes de consum d'oci infantil i juvenil regides per les lògiques mercantils, reuneix un seguit de característiques molt adequades per al treball intercultural amb infants i joves: (a) possibiliten **relacions** entre grups d'iguals (b) imbricades en el teixit social d'un **territori** determinat, i (c) en un marc **formatiu** proper als **interessos** dels infants i joves i (d) compromès amb la crítica social i amb la defensa de la **igualtat** de drets i oportunitats.

És per això que és important aproximar la població immigrada al món de l'educació en el lleure i obrir les entitats a l'experiència intercultural. En aquest sentit, el Projecte Calidoscopi, impulsat per la Secretaria General de Joventut i la Fundació Jaume Bofill, es proposa:

– Sensibilitzar les famílies immigrades sobre els beneficis de l'educació en el lleure.

– Promoure la participació dels infants i joves d'origen immigrat en els espais de lleure.

– Promoure la formació dels educadors en el treball intercultural.

– Impulsar la coordinació entre els moviments d'educació en el lleure i els col·lectius d'immigrats.

Actualment es troba en una fase inicial de pilotatge, consistent bàsicament en la implicació de diverses entitats locals, com ara ajuntaments, associacions veïnals, associacions d'immigrants, escoles de formació i entitats de diversos moviments d'educació en el lleure, i en l'experimentació conjunta de determinades estratègies d'actuació.

3.2. Actuacions per al foment del treball intercultural

Les principals línies d'actuació del Projecte Calidoscopi són:

Campanya d'informació i sensibilització de les famílies immigrades vers l'educació en el lleure

Molt sovint, les famílies d'origen immigrat, i especialment les que han arribat més recentment a Catalunya, desconeixen l'existència d'entitats d'educació en el lleure i la seva funció social. En bona part, aquest desconeixement es deu al fet que en molts dels seus països d'origen el temps de l'oci es viu d'una manera ben diferent.

És necessari, doncs, donar a conèixer als infants i joves, i a les seves famílies respectives, en què consisteix l'educació en el lleure, des del coneixement de la seva pròpia realitat. Per això, aquesta línia d'actuació es proposa:

- Informar sobre la importància i les possibilitats de l'educació en el lleure.

- Donar a conèixer les entitats i els serveis de l'entorn més proper.

- Fomentar la participació d'infants i joves d'origen immigrat en les entitats i activitats d'educació en el lleure.

- Apropar i crear vincles de confiança entre les famílies i les entitats.

En aquest sentit, el Projecte Calidoscopi ha posat en marxa una campanya informativa perquè les famílies d'origen immigrat coneguin l'oferta d'activitats de lleure infantil i juvenil del seu entorn més proper, i valorin la importància de la tasca educativa que s'hi du a terme. Per tal de fer aquesta campanya de sensibilització, s'ha editat el material informatiu *Juga i aprèn: Coneix l'educació en el lleure*, que consisteix en un vídeo i un tríptic en diverses llengües: catalana, castellana, àrab i mandinga.

Aquest material s'ha distribuït a moviments i escoles de lleure, associacions d'immigrants, escoles d'adults, centres de recursos, ajuntaments, consells comarcals..., d'arreu de Catalunya.

Projectes pilot de participació d'infants i joves d'origen immigrat en entitats de lleure

El procés de participació en entitats d'educació en el lleure dels infants i joves d'origen immigrat és poc significatiu. Des del convenciment que la seva incorporació a entitats d'educació en el lleure pot tenir efectes socioeducatius molt positius per al conjunt d'infants i joves, el Projecte Calidoscopi s'ha proposat:

– Promoure accions que estimulin la participació dels infants i adolescents d'origen immigrat als centres d'esplai, agrupaments escoltes o casals.

– Engrescar les entitats perquè elaborin projectes que facilitin la seva acollida tenint en compte les seves necessitats específiques i valorin les oportunitats educatives que ofereix la seva presència en termes de diversitat cultural.

– Donar suport als educadors per abordar adequadament els nous reptes que genera aquesta diversitat i estimular el treball comunitari amb altres entitats i serveis que actuen i incideixen en un mateix territori.

El pla ha inclòs quatre projectes pilot per promoure i experimentar models d'intervenció socioeducativa que tinguin en compte les necessitats d'aquests col·lectius i que coordinin les diverses actuacions promogudes des del teixit associatiu i des dels serveis de l'Administració.

Tot i que es preveu anar-hi incorporant noves iniciatives, els projectes pilot inicials s'estan duent a terme a Manlleu, Salt-Girona, Olesa de Montserrat i Mataró, que són municipis on hi ha una forta preocupació pel procés educatiu i d'integració social dels nois i noies d'origen immigrat, especialment dels nouvinguts. Des dels serveis de l'Administració, especialment els municipals, s'han dissenyat i s'apliquen polítiques d'atenció específica per a aquests col·lectius, amb un paper rellevant de les entitats d'educació en el lleure, entre altres.

A partir del seguiment i d'una anàlisi acurada dels processos que s'han produït, s'ha elaborat el document divulgador *Orientacions per al desplegament de plans locals de dinamització en matèria d'immigració i lleure*.

Formació d'educadors en el lleure en matèria d'educació intercultural

La manca d'un treball intercultural en les entitats d'educació en el lleure es deu sovint al desconeixement per part de l'equip de caps, monitors i educadors de les formes en què aquest s'articula. És convenient, doncs, engegar un procés formatiu amb els agents que intervenen en l'àmbit educatiu de lleure. Per això, el Projecte Calidoscopi es proposa:

– Introduir la dimensió intercultural de l'educació en la formació dels monitors:

- Oferint espais de reflexió i debat, on es doni l'oportunitat de crear coneixement i establir marcs de pensament que facilitin la implementació de la dimensió intercultural en l'educació en el lleure.

- Creant espais d'intercanvi i vivència entre els educadors, on es puguin compartir les experiències implementades i es potenciï un creixement personal i professional a partir de la relació entre iguals.

– Establir estratègies de suport de l'Administració a les escoles d'educadors pel que fa al treball intercultural i a l'acolliment d'infants i adolescents d'origen immigrat.

– Promoure la incorporació de joves d'origen immigrat als equips d'educadors de les entitats, com a pas important cap a la normalització, i facilitar el seu accés a la formació de monitors i directors.

Aquests objectius comporten la creació d'espais de reflexió i d'intercanvi sobre interculturalitat en la dinàmica dels cursos generals que, des de les escoles de formació d'educadors de Catalunya, habiliten els monitors reconeguts oficialment per la Generalitat de Catalunya. És precisament així, de manera integrada i normalitzada, i no en forma de cursos d'especialització optatius, que es facilita i es garanteix la consecució de dos principis essencials de l'educació intercultural: la interculturalitat com un procés educatiu dirigit a tota la població (i no només a aquelles àrees o regions on es troben convivint diversos grups culturals), i la interculturalitat entesa com l'aprenentatge d'una nova dimensió de les relacions socials necessària per (i en) la realitat actual. Aquest procés ha estat impulsat per una comissió creada *ad hoc* i formada

per representats de les escoles de formació. A partir del seu treball, i amb la col·laboració de l'àrea pedagògica de SOS Racisme, s'ha editat el material *Sanduk: Guia per a la formació dels educadors i les educadores en interculturalitat i immigració*[3] , que recull una sèrie de dinàmiques per treballar aquests temes de manera transversal en els cursos de monitors i de directors.

Alhora, la comissió ha impulsat dues jornades de formació adreçades als formadors de les escoles i en les quals més d'un centenar de persones varen reflexionar entorn a la diversitat cultural i el lleure.

Fòrum de trobada dels moviments d'educació en el lleure i els col·lectius d'immigrats

La bona implementació del pla requeria el lideratge i la implicació de tots els agents intervinents, especialment dels equips directius dels moviments d'educació en el lleure i de les organitzacions dels col·lectius d'immigrats. Per això, des del Projecte Calidoscopi s'ha impulsat un espai en el qual es troben i es comprometen els membres de les comissions executives de moviments i col·lectius amb els següents objectius:

- Promoure l'intercanvi de coneixements, l'anàlisi de la realitat i la circulació de la informació, entre els moviments d'educació en el lleure i els col·lectius d'immigrats.

- Facilitar la negociació dels diversos interessos d'aquestes organitzacions, la discussió i signatura de convenis i acords de col·laboració, i la representació pública davant l'Administració i la societat.

- Fer el seguiment dels diversos projectes del pla, i proposar noves línies d'actuació.

La coordinació d'aquest fòrum s'està duent a terme des del Consell Nacional de la Joventut de Catalunya (CNJC).

[3] La guia pot ser consultada a la web d'Entrecultures (www.entrecultures.org).

Anàlisi de la realitat del lleure entorn a la immigració

Un pla d'actuació sobre el fenomen de la immigració i el treball intercultural ha de basar-se en un coneixement actualitzat d'aquesta realitat social. En aquest sentit, es fomenta l'intercanvi d'informació entre els actors que actuen en el territori i l'anàlisi, a través d'estudis específics, de la realitat intercultural en les entitats d'educació en el lleure a Catalunya.

4. Consideracions finals

En la introducció d'aquest apartat hem exposat breument en què consisteix, conceptualment, l'educació intercultural. Les experiències descrites en els apartats successius són útils per entendre a través de quin tipus de pràctiques s'articula el treball intercultural. Alhora, serveixen per posar en dubte diversos tòpics que acompanyen la concepció del treball intercultural, però que no responen pròpiament a aquest tipus de plantejament. Alguns d'ells són:

El treball intercultural...

- no es dirigeix exclusivament als grups etnoculturals minoritaris. L'educació intercultural pretén transmetre una sèrie d'actituds i valors a les minories i majories per fer possible la seva convivència.

- no consisteix a educar *més* els infants, sinó a educar-los *d'una altra manera*. La nova realitat social als centres educatius obliga a transformar determinades pràctiques per adaptar l'acció educativa a les característiques socioculturals dels infants a qui van dirigides. La manca de coneixement d'alguns educadors reforça determinades actuacions que no corresponen sovint a un treball pròpiament intercultural. Ja que l'educador esdevé un actor fonamental en aquest treball i s'exigeix canvis complexos en la seva actuació, és convenient fomentar el procés de formació.

- no tendeix per se a construir nous recursos o serveis educatius específics per als grups etnoculturals minoritaris (p. ex., Aula d'incorporació tardana). Això només té sentit quan existeixen noves necessitats que els recursos i serveis disponibles no poden cobrir. L'educació intercultural pretén

sobretot normalitzar els recursos ja existents per tal que qualsevol persona hi tingui accés en igualtat de condicions.

• no consisteix a ensenyar moltes coses de cultures diferents (p. ex., tradicions) sinó a treballar un conjunt de capacitats (p. ex., crítica respectuosa, compromís amb la igualtat, empatia, obertura a horitzons més amplis, etc.) que permeti a l'infant conviure amb persones culturalment diferents.

• no pretén compensar determinats dèficits atribuïbles a un origen immigrat. En aquest sentit, el treball de compensatòria pot ser necessari en aspectes molt concrets (p. ex., fomentar el coneixement de la llengua), però no exhaureix en absolut la diversitat d'actuacions que formen el treball intercultural. La diferència ha de ser entesa com a tal, no com un dèficit de socialització. Per tant, no es tracta de resocialitzar sinó d'estar obert a formes de socialització que s'allunyen dels models dominants.

• no consisteix en activitats puntuals, descontextualitzades i limitades en l'espai i en el temps. Aquestes, sovint, responen a un folklorisme que emfasitza l'exotisme de determinades expressions culturals (p. ex., taller de danses africanes) i estan desconnectades del currículum ordinari de l'escola. L'educació intercultural conté pràctiques que parteixen d'un coneixement de la diferència i s'arrelen en el projecte educatiu del centre. L'anàlisi de la realitat sociocultural permet orientar l'acció educativa.

• no pretén preservar determinades identitats culturals minoritàries ni reforçar a través de l'acció educativa determinades diferències estereotipades (p. ex., orientar els infants cap a diversos crèdits escolars en funció del seu origen). Es tracta de permetre que les diferències es manifestin espontàniament i lliure, i de fomentar l'intercanvi, la negociació i la construcció conjunta de punts en comú que articulin la convivència.

• no té sentit només quan determinades minories estan presents en el centre educatiu o quan aquesta presència introdueix un seguit de problemàtiques (p. ex., conflictes de convivència). L'educació intercultural respon a una opció ideològica de fons que no depèn de determinats elements conjunturals i està dirigida a qualsevol persona que hagi de conviure en una societat plural.

no es restringeix als límits que imposa l'aula o el centre educatiu. L'educació intercultural connecta l'infant a la realitat sociocultural d'un determinat territori i, per tant, s'ha d'afavorir la implicació i el treball comunitari amb els diversos agents que hi actuen (famílies, entitats, administració, educadors, etc.).

• no es limita a eliminar determinades actituds xenòfobes i racistes. L'educació intercultural es dirigeix també a evitar actituds normalitzades, menys visibles, que (re)produeixen desigualtats socioculturals amb efectes sovint més amagats i perversos.

etc.

Aquest *Anuari de la immigració a Catalunya 2001* vol aportar, des de les perspectives del dret i la sociologia, una reflexió serena i rigorosa sobre els esdeveniments que han tingut lloc en l'àmbit de la immigració durant el darrer any.

Els diversos treballs que s'agrupen en aquest volum permeten disposar d'una informació veraç i contrastada per poder tractar la qüestió de la immigració de la manera més objectiva.

En aquest sentit, l'aportació que es fa pot ser de gran utilitat per comprendre una mica millor la dimensió i la complexitat de la qüestió migratòria, la resposta que s'hi dóna des de les institucions i l'evolució del marc legislatiu amb referència a la immigració.

ISBN 84-8334-372-X

9 788483 343722

Editorial Mediterrània