

FUNDACIÓ JAUME BOFILL

ANUARI DE LA IMMIGRACIÓ A CATALUNYA



EDITORIAL MEDITERRÀNIA

**ANUARI DE LA IMMIGRACIÓ
A CATALUNYA, 1999**

ANUARI DE LA IMMIGRACIÓ A CATALUNYA, 1999

FUNDACIÓ JAUME BOFILL

Elaborat pel GESDI
(Grup d'Estudis sobre els Drets dels Immigrants,
Institut de Dret Públic)



EDITORIAL MEDITERRÀNIA

Elaborat pel GESDI
(Grup d'Estudis sobre els Drets dels Immigrants, Institut de Dret Públic)

Primera edició: Setembre del 2000
Edició a cura d'Editorial Mediterrània
Guillem Tell, 15, entl. 1a
08006 Barcelona
Tel. 93 218 34 58 - Fax 93 237 22 10
E-mail: edit.med@retemail.es

Disseny de la coberta: Laia Soler Canillas
Maquetació: Jordi Vives

ISBN: 84-8334-194-8
Dipòsit legal: B - 35.648 - 2000
Imprès a Romanyà Valls, Capellades
Imprès a Catalunya - Printed in Catalonia

ÍNDIX

PRESENTACIÓ	7
I. ESTUDI MONOGRÀFIC	11
La nova Llei Orgànica 4/2000, de drets i llibertats dels estrangers i la seva integració social	11
II. PRINCIPALS PROBLEMES I POLÍTIQUES PÚBLIQUES	59
Els convenis entre l'Estat i algunes Comunitats Autònomes en matèria social	59
L'Ordre Ministerial de 8 de gener de 1999 sobre la tramitació de visats i permisos de residència per reagrupament familiar	63
L'arribada d'immigrants «regularitzats» de Ceuta i Melilla	68
Els menors immigrants	72
La nova Llei de la Jurisdicció Contenciosa-Administrativa i la protecció dels drets dels immigrants	78
La nova regulació dels Centres d'Internament d'Estrangers	86
III. DADES DESTACADES SOBRE LA IMMIGRACIÓ A CATALUNYA	93
Refusos, expulsions, devolucions, internaments i educació	93

PRESENTACIÓ

La immigració s'ha convertit en un fenomen social significatiu en els anys noranta, tant a Catalunya com a la resta d'Espanya. La seva proporció respecte al conjunt de la població és encara molt reduïda (el 0,7 a Espanya, 2% a Catalunya) si la comparem amb l'existent a França, Alemanya o Bèlgica (entre el 8% i el 10%), però resulta rellevant per la seva novetat. Molt sovint es té la impressió que medis de comunicació, institucions i segments importants de la pròpia societat es troben desorientats davant les dimensions del nou fenomen.

A més, la immigració presenta arreu una tendència a la concentració, tant per les condicions econòmicosocials d'alguns llocs més favorables per instal·lar-se com per l'atracció que suposa la prèvia residència de familiars i amics, o almenys conciutadans de mateixa llengua i cultura. De la mateixa manera que la immigració es concentra en unes quantes comunitats autònomes, entre aquestes Catalunya de manera destacada, dins del nostre país també s'aglutina en algunes comarques i ciutats, fins i tot en alguns barris d'aquestes poblacions: el Maresme, l'Alt Empordà, Ciutat Vella a Barcelona... Aquesta tendència significa que algunes poblacions o alguns barris poden arribar a quatre o cinc vegades més d'immigració que la mitjana de Catalunya. Quan això succeeix, i la població immigrant d'una ciutat arriba al 4% o més del total, les administracions tenen la ineludible obligació d'arbitrar polítiques públiques específiques, que van des de serveis d'acollida i orientació fins a la introducció de criteris especials en matèria d'habitatge o d'educació. A més, la concentració tendeix a produir, allà on es dona, una imatge deformada del volum de la immigració i, en ocasions, genera reaccions col·lectives lamentables, com les esdevingudes a Can'Anglada i, amb menor dimensió, en altres ciutats de Catalunya. Les institucions han de conèixer els mitjans per impedir que la percepció dels ciutadans sigui desviada per una valoració superficial de la nova situació.

Després dels esdeveniments de Terrassa i El Ejido, les autoritats públiques de tots els nivells (central, autonòmic i local) haurien d'examinar amb atenció on s'estan forjant les condicions perquè apareguin noves manifestacions col·lectives de xenofòbia, perquè aquestes depenen més de les condicions objectives en què viu la població (escoles, habitatge, marginació social, etc.), que són perfectament detectables, que de qualsevol altre factor subjectiu.

La Fundació Jaume Bofill ve treballant des de fa anys en l'anàlisi de les diferents vessants de la immigració (educació, associacionisme, joventut, multiculturalitat, etc.) i ha volgut posar en marxa un nou instrument, elaborant una publicació anual que reculli els principals aspectes de la immigració a Catalunya, per tenir una valoració que pugui orientar les actuacions públiques i privades en aquest àmbit. La Fundació ha proposat l'elaboració d'aquest informe anual, l'Anuari de la Immigració a Catalunya, al Grup d'Estudis sobre els Drets dels Immigrants (GESDI), que està format per professors de diferents Universitats de Catalunya coordinats en l'Institut de Dret Públic, i ve treballant des de fa anys en aquest tema, tant en el nostre país com en l'enfocament comparat dels principals Estats europeus. Aquesta trajectòria es reflecteix en diferents publicacions dels seus membres i en algunes obres col·lectives com les aparegudes recentment sobre els projectes de reforma de la llei d'estrangeria (Actualidad Administrativa), la Nueva regulación de la inmigración (Tirant lo Blanch) i La inmigración en Europa (en premsa). Els professors del GESDI imparteixen, a més, diversos cursos en les Universitats catalanes i participen habitualment en Jornades d'estudi i conferències sobre aquesta matèria.

Encara que la majoria dels professors que integren el GESDI són juristes, l'Anuari de la Immigració a Catalunya pretén ser una publicació interdisciplinària, perquè la immigració abasta tots els àmbits de la societat, i en l'essencial buscarà equilibrar els enfocaments jurídics i els sociològics, com s'intenta ja en aquest primer número. Per aconseguir aquesta aproximació als problemes reals més importants, cada número de l'Anuari està precedit per una reunió dels responsables de la publicació amb les principals associacions d'immigrants i ONG que treballen en aquest àmbit, a fi de conèixer les seves opinions.

L'estructura permanent de l'Anuari de la Immigració, 1999, recull ja, sens dubte amb els defectes propis del primer número, les dues seccions principals d'informació, que consisteixen en comentaris relativament de caràcter jurídic i sociològic i un treball monogràfic de major extensió:

a) L'estudi de les normes més rellevants i la seva aplicació durant l'any comenta els convenis entre comunitats autònomes, els terminis de tramitació dels visats per reagrupació familiar, la situació dels menors del carrer, les partides d'immigrants enviats des de Ceuta i Melilla, els canvis de les

garanties judicials introduïts per la nova Llei de la Jurisdicció Contenciosa i la regulació dels Centres d'Internament.

b) Les característiques de les persones estrangeres que han estat rebutjades, expulsades i sotmeses a devolució durant l'any, així com els caràcters dels alumnes estrangers matriculats a les escoles de Catalunya, que manifesta sobretot les línies tendencials generals d'aquest important sector.

c) El treball monogràfic està dedicat, com sembla lògic, a analitzar la nova Llei Orgànica 4/2000 dels drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social, perquè considerem que la nova Llei obre possibilitats importants de canvi en tots els vessants importants per als treballadors estrangers, i els seus familiars, que han vingut al nostre país. L'elaboració d'aquest article ha retardat considerablement l'aparició de l'Anuari, que apareixerà normalment en el primer trimestre de cada any, però pensem que l'ampli resum i valoració realitzat per la professora Laura Díez valia la pena.

Eliseo Aja
Catedràtic de Dret Constitucional a la UB.
Director de l'Institut de Dret Públic

Jordi Porta
Director de la Fundació
Jaume Bofill

I. ESTUDI MONOGRÀFIC

LA NOVA LLEI ORGÀNICA 4/2000, DE DRETS I LLIBERTATS DELS ESTRANGERS I LA SEVA INTEGRACIÓ SOCIAL

Laura Díez

1. Trets generals de la immigració a Espanya i de la seva regulació

En tan sols quinze anys el panorama de la immigració a Espanya ha variat substancialment. El pas de la Llei Orgànica 7/1985, d'1 de juliol, dels drets i llibertats dels estrangers (LOE), a la Llei Orgànica 4/2000, d'11 de gener, sobre drets i llibertats dels estrangers i de la seva integració social (LODILE), no tan sols és una mostra del fracàs del sistema anterior, sinó també de la necessitat d'afrontar un panorama de la immigració al nostre país.

La LOE s'elaborà en un moment on s'endevinava el possible canvi de tendència de l'emigració a la immigració i, sobretot, en els moments previs a l'ingrés d'Espanya a la Comunitat Econòmica Europea, on la immigració constituïa un fenomen tan important que els governs europeus no sols volien controlar-lo als seus propis països sinó també als nous Estats membres. La Llei Orgànica establí un sistema legal molt dur per als estrangers i només coherent des de la lògica interna de la Llei, però inaplicable a la pràctica. El seu objectiu central era reduir al mínim l'arribada de treballadors; admetre'ls sempre per breus períodes de temps; i no preocupar-se de cap altra qüestió que no fos l'ocupació laboral i l'ordre públic. Segons aquest model, el treballador estranger rebia al seu país un contracte d'un empresari espanyol que li permetia d'obtenir el visat de l'ambaixada o consolat espanyol al seu país, si comptava amb els informes favorables dels Ministeris de Treball i Interior, informes que tardaven mesos en arribar i que només eren favorables si mancava mà d'obra espanyola en aquell sector; a continuació l'estranger venia a Espanya, on rebia els permisos de residència i treball, d'una duració inicial d'un any, transcorregut el qual o renovava els permisos si es mantenia l'ofer-ta de treball, o retornava al seu país. L'immigrant que vulnerava aquestes previsions era sancionat gairebé sempre amb l'expulsió, perquè la LOE no establia cap distinció entre infraccions lleus, greus i molt greus, ans al contrari, recorria de manera abusiva a l'expulsió del territori per a sancionar

qualsevol infracció de l'immigrant. Aquesta filosofia es fonamentava en una radical separació entre la legalitat i la il·legalitat, que induïa a pensar que l'immigrant en situació regular tenia tots els drets i l'irregular no en tenia cap, quan en realitat la Llei amb prou feines recollia els drets propis dels treballadors immigrants en situació irregular; de fet, molts d'aquests drets s'introduïren als anys noranta, generalment mitjançant normes d'ímfim rang normatiu impulsades pels tractats internacionals i per la jurisprudència dels tribunals ordinaris espanyols i del Tribunal Constitucional. És més, aquest darrer Tribunal declarà inconstitucionals alguns dels preceptes de la LOE relacionats als drets dels estrangers a la seva Sentència 115/1987, com l'art. 35 in fine que impedia als jutges la suspensió de les expulsions decretades per l'autoritat governativa.

A finals dels anys vuitanta, especialment amb la millora de la situació econòmica espanyola, el model de la Llei de 1985 va començar a fallar, precisament per la seva premissa inicial. L'entrada dels immigrants s'havia manifestat molt escassa per les difícils condicions que imposava la Llei, però succeí tot el contrari. Donat que no existien mecanismes àgils perquè els empresaris espanyols poguessin enviar contractes als treballadors estrangers, tant els uns com els altres descartaven la via legal i els immigrants entraven a Espanya de forma irregular (com a turistes, en "patera", amb permís d'estada...), buscaven feina i, finalment, tractaven de regularitzar la seva situació. Fins i tot quan un immigrant havia iniciat legalment la seva residència a Espanya o havia aconseguit regularitzar la seva situació, en un moment o altre era fàcil caure en la irregularitat si perdia la feina temporalment, perquè si havia de renovar els seus permisos en aquest període l'Administració tractava d'alleugerir, a través de regularitzacions (les de 1986, 1991 i 1996) i mitjançant els contingents anuals de treballadors estrangers que, si bé en teoria es dirigien als treballadors que encara no es trobaven a Espanya, a la pràctica eren utilitzats pels immigrants en situació irregular.

Però el factor decisiu de la crisi del sistema LOE sorgí de la pròpia realitat social que, tot i les dificultats, canalitzà cap a Espanya un volum important d'immigrants amb voluntat de romandre al país durant un llarg temps. La solidaritat dels primers arribats, el recolzament de les ONG i la comprensió de professionals i fins i tot funcionaris afavorí l'existència d'una població immigrant permanent a Espanya de relativa importància, encara que molt inferior a la dels països europeus més desenvolupats. Davant aquesta situa-

ció per afrontar la necessitat d'adequar la normativa espanyola al Tractat de Schengen i a la nova legislació administrativa interna, el Govern espanyol va anar acceptant un cert canvi d'orientació, i finalment, es va decidir per una reforma normativa dirigida a corregir els principals defectes del sistema mitjançant la modificació del Reglament d'aplicació de la LOE al febrer de 1996. A través d'aquesta reforma, s'acceptà implícitament l'existència d'una immigració estable, doncs es van preveure els permisos permanents de residència i treball a partir dels 5 anys i el reagrupament familiar, contra el criteri fixat per la Llei; a més a més, també es van ampliar els drets dels immigrants respecte als reconeguts a la LOE.

Les millores del Reglament de 1996 van posar de relleu les mancances més importants de la Llei de 1985 i es va evidenciar que a la normativa vigent faltaven instruments per a la integració de l'immigrant a la societat espanyola, cosa que semblava clara allà on existien nuclis d'immigració més estables. Tot això va conduir, el 1998, a la presentació de diverses proposicions de Llei al Congrés dels Diputats per a reformar la LOE, deixant palès que la iniciativa del canvi provenia dels Grups Parlamentaris i no del Govern. El conjunt d'aquestes proposicions s'estudià en una Ponència de la Comissió Constitucional del Congrés amb la intenció d'integrar-les en un sol text a través del consens de tots els Grups, Ponència que destacà també pel mètode obert utilitzat: es realitzaren múltiples reunions amb ONG, associacions i experts; va atendre les opinions de les seccions d'immigració dels principals sindicats espanyols; i va rebre els representants del Fòrum per a la Immigració. El pas del text de la Ponència per la Comissió Constitucional i pel Ple del Congrés també va estar marcat per la finalitat d'assolir el consens en el resultat final, però no es pot deixar de fer present aquí que, aprovat el text per la Comissió i essent imminent la seva aprovació per majoria absoluta al Ple, el Govern començà a mostrar sèries discrepàncies, tant pel que fa al control dels fluxos migratoris com respecte a la quantitat de drets reconeguts als immigrants. El debat es traslladà al Senat després de la seva aprovació a la Cambra baixa i, allà, l'Executiu tractà d'imposar les seves alternatives provocant una dura confrontació amb la resta de partits. Les modificacions introduïdes al Senat obligaren a una nova votació al Congrés dels Diputats, on es va ratificar de nou el text que havia aconseguit el consens inicial. Enfront d'aquesta situació, el partit al Govern amenaçà amb una modificació de la Llei al moment en què assolís la majoria suficient.

Més enllà dels avatars polítics que ha patit la nova Llei, vigent des de febrer de 2000, poden destacar-se cinc grans línies que en bona part tracten de reaccionar enfront dels problemes que plantejà la Llei de 1985.

La primera de les línies és, sense dubte, la creació d'un estatut clar de drets dels estrangers en situació regular, superant els problemes de complexitat de la normativa prèvia i, en absoluta coherència amb el dret comparat, tendint a la igualtat de drets entre regulars i nacionals. Més novetats presenta la segona gran línia de la nova Llei, que crea un estatut de drets pels estrangers en situació irregular superant la normativa anterior que silenciava aquest àmbit. En tercer lloc, la lluita contra la irregularitat dels estrangers ara ja no es dirigeix contra aquests sinó contra la pròpia existència d'aquesta situació: per una banda, les reformes en matèria d'entrada creen vies legals per excitar el recurs a les xarxes de tràfic il·legal, vies com el contingent anual de treballadors; per altra banda, es pretén evitar la recaiguda en la irregularitat dificultant-la, oferint vies per a la regularització i, sobretot, mitjançant un canvi en el sistema de sancions que exclou l'expulsió d'aquells que de forma sobrevinguda es troben en situació irregular. Amb caràcter general, però especialment en aquest darrer àmbit relatiu a les infraccions i sancions, la LODILE fa un gran esforç per evitar l'arbitrarietat de l'Administració, reduint la discrecionalitat administrativa que fins llavors havia crescut excessivament. Per últim, la nova Llei té molt en compte que el Govern central no és l'únic que ha d'enfrontar-se als problemes de la immigració, sinó que precisa d'una actuació conjunta amb la resta d'administracions, les competències de les quals es projecten decidivament en aquesta matèria, amb les associacions d'immigrants i amb organitzacions de protecció dels seus drets; així, procura constituir un sistema de presa de decisions en matèria migratòria obert a la participació de les diverses administracions i subjectes interessats. Les cinc línies directrius de la LO 4/2000 no poden comprendre's completament si no es té present que la conjunció de totes elles tracta de donar forma a un principi fonamental que orienta tota la Llei: la integració social dels estrangers. Aquesta integració no es concreta en un capítol específic, sinó que és la conseqüència de totes les novetats normatives i, a més, va més enllà de la pròpia LO 4/2000 per a projectar-se sobre la totalitat de normes i actuacions administratives en la matèria.

A partir d'aquestes consideracions, ha d'entendre's l'estudi que va realitzar-se sobre la immigració a Espanya, que avaluarà la situació existent fins a començaments de l'any 2000 amb el sistema LOE enfront de les novetats

que planteja la nova Llei, sense oblidar que les previsions del Reglament de 1996 continuen vigents, en tot allò que no contradiguin la LODILE, fins al moment en què el Govern central no n'aprovi un de nou.

2. Drets i llibertats dels immigrants

La LO 4/2000 dedica el seu primer títol als drets i llibertats dels estrangers, com ja feia la Llei de 1985, però les diferències entre l'una i l'altra en aquesta matèria són profundes. Així resulta de la nova Llei, que supera la radical distinció reglamentària entre els drets dels regulars i els dels irregulars per tal d'incorporar un únic catàleg on, a mesura que aquests drets són citats, es determina a qui correspon la seva titularitat. Aquesta tècnica mostra la voluntat integradora de la Llei Orgànica 4/2000, no sols pel que fa als immigrants regulars, sinó també respecte d'aquells en situació irregular; així mateix, resulta beneficiosa en tant que aquest sistema tendeix a equiparar al màxim els drets de tots els estrangers i no a restringir en excés els drets dels irregulars davant el catàleg de drets reconeguts als regulars. Més enllà d'aquesta constatació, veiem quines són les principals diferències entre el sistema LOE i el model LODILE en matèria de drets i llibertats.

En primer lloc, la Llei de 1985 enumerava una sèrie de drets dels estrangers en situació regular des d'una òptica limitativa, es a dir, reconeixia drets amb la intenció de limitar-los en la mesura del possible, i fins i tot més enllà, com demostrà la STC 115/1987 que declarà inconstitucionals algunes d'aquestes restriccions. L'exclusiva referència de la LOE als drets de llibertat de circulació, reunió i manifestació, associació, sindicació i vaga i educació contrasten amb la nova Llei, que recull un important catàleg de drets pels estrangers en situació regular amb la intenció d'equiparar-los als nacionals: a més dels drets citats incorpora el dret a la documentació, participació pública (dret a escollir a representants locals en una espècie d'eleccions paral·leles), sanitat, seguretat social i serveis socials i ajuda a l'habitatge; encara ha de tenir-se en compte que alguns dels drets que ara recull la LODILE ja es trobaven reconeguts als regulars a la normativa sectorial, als tractats internacionals o al propi Reglament de 1996, com el dret a la seguretat social i a la sanitat.

En segon lloc, la Llei anterior ignorava l'existència dels estrangers en situació irregular, i només de forma implícita assumia que poguessin gaudir dels drets

inherents a la qualitat d'ésser humà (art. 10.1 CE). La Llei Orgànica 4/2000, no solament assumeix la titularitat d'aquests drets, sinó que incorpora d'altres, exercitables a partir d'ara també per aquest grup d'estrangers: dret a mantenir la documentació, reunió i manifestació, dret a associar-se (però no a crear associacions), sindicació i vaga, assistència sanitària d'urgència fins a l'alta mèdica i dret als serveis i prestacions socials bàsics. Fins i tot, i avançant una mica més, la LODILE introdueix la figura de l'empadronament dels irregulars com a requisit sine qua non però suficient per a exercitar determinats drets en igualtat de condicions que ell espanyols, concretament, el dret a l'assistència sanitària, l'accés a les ajudes en matèria d'habitatge i el dret a l'assistència jurídica gratuïta davant qualsevol jurisdicció.

Però la virtualitat de la nova Llei no s'esgota aquí. El seu art. 3.1 estableix el principi general d'igualtat de drets entre els estrangers i els nacionals, superant la redacció limitativa de l'antic art. 4.1 LOE que reiterava allò establert a l'art. 13.1 CE i que induïa a la possibilitat de retallar els drets constitucionals quan eren exercits per no nacionals. La nova regulació comporta la prohibició que la normativa reglamentària o la pràctica administrativa puguin introduir qualsevol tractament diferenciat no inclòs expressament a la Llei Orgànica 4/2000; impedeix que els jutges i tribunals hagin d'emprar el principi d'igualtat de nacionals i estrangers com a principi d'interpretació i aplicació de l'ordenament jurídic; barra el pas a la introducció per la legislació autonòmica de diferenciacions més enllà de les previstes a la Llei, i respecte a la legislació estatal, l'art. 3.1 LODILE deixa patent la voluntat del legislador que l'ordenament jurídic mantingui la igualtat d'estrangers i nacionals en el moment de reconèixer i exercitar els drets del Títol I de la Constitució.

A més de l'indubtable avenç que suposa el reconeixement del principi general d'igualtat a l'art. 3.1 LODILE, el seu art. 21 inclou una clàusula general antidiscriminatòria (ap. 1) i altres tantes clàusules antidiscriminatòries específiques (ap. 2). Poc després de prohibir-se qualsevol tipus de discriminació per raó de raça, color, ascendència, origen o convicció religiosa es concreten una sèrie de clàusules que descriuen actes que en tot cas constitueixen discriminació i que es dirigeixen a evitar que es produeixin en la pràctica situacions relativament habituals, com la discriminació indirecta dels empresaris respecte als seus treballadors estrangers (21.2.e). El subjecte actiu de qualsevol d'aquestes discriminacions pot ser tant un poder públic com un particular, i la multa a imposar, d'entre un i deu milions de

pessetes, està amenaçada d'inaplicació precisament per l'exagerada quantitat que pot assolir.

3. L'entrada a Espanya

El règim d'entrada a Espanya dissenyat a la LOE combinava un doble filtre de control dels estrangers amb una sèrie de mesures orientades a allunyar els estrangers que no aconseguissin superar-los però també a aquells que intentessin eludir-los. El primer filtre de control exigia l'obtenció a les ambaixades o consolats del visat d'entrada, que era l'autorització administrativa per a sol·licitar l'entrada a la frontera espanyola. El segon filtre es practicava als controls migratoris situats a les fronteres, on l'estranger havia d'obtenir una autorització d'entrada definitiva per part dels funcionaris públics. Per a reforçar la importància d'aquests filtres de control, la LOE preveia dues mesures d'allunyament forçós d'Espanya, el refús a frontera i la devolució. La configuració normativa d'aquest sistema presentava deficiències, d'entre les quals destacaven l'excessiu marge de discrecionalitat amb què apoderava a l'Administració; les minses garanties procedimentals dels estrangers; i la dificultat d'articular un control jurisdiccional efectiu sobre les resolucions administratives, especialment les mesures d'allunyament.

Amb la finalitat de superar aquestes deficiències, la nova Llei Orgànica 4/2000 ha introduït algunes novetats. Tot i mantenint el doble filtre de control dels estrangers, el visat esdevé el principal instrument de control dels fluxos migratoris, donat que l'autorització fronterera d'entrada es converteix en una decisió reglada. Analitzem per separat les novetats que plantegen aquests filtres.

La concessió o denegació del visat continua essent una potestat discrecional de l'Administració, però aquesta resta sotmesa a importants limitacions. Encara que l'art. 25.2 LODILE remet completament la regulació de la concessió del visat al futur Reglament, ho fa imposant certes condicions: el desenvolupament reglamentari haurà de tenir en compte la satisfacció dels interessos nacionals i els compromisos internacionals assumits per Espanya. Pel que fa a les garanties que acompanyen la concessió del visat destaca l'exigència d'una resolució motivada; aquesta motivació resulta una novetat molt destacada i en aquest sentit es pot assenyalar

que l'art. 25.3 determina que la simple reproducció a la resolució administrativa d'alguna de les causes de denegació del visat enunciades al Reglament serà suficient.

També existeixen novetats en matèria d'exempció de visat. Malgrat que la Llei de 1985 no ho deia expressament, els arts 12.2 i 12.4 semblaven obrir la porta a aquesta possibilitat, i l'art. 56.9 del Reglament de 1996 establí que excepcionalment podria eximir-se del visat els estrangers que acreditessin la concurrència de motius d'interès públic, humanitaris, de col·laboració amb la justícia o d'atenció sanitària en els termes que es determinin pel Ministeri de Justícia i Interior, concretament a l'Ordre d'11 d'abril de 1996 (modificada el 19 de novembre de 1997). Els supòsits concrets d'exempció es relacionen amb l'art. 2 d'aquesta Ordre i alguns d'ells ja havien estat descrits prèviament per la jurisprudència del Tribunal Suprem en base al criteri d'arrelament: d'entre aquests supòsits és possible destacar els casos en què l'estranger és originari d'una zona de conflicte bèl·lic o on corri perill la seva integritat o la de la seva família; els fills menors d'edat o sotmesos a tutela d'espanyols o residents; els cònjuges de l'espanyol o resident legal si a compleixen determinats requisits o les persones que hagin residit legalment dos anys a Espanya en els darrers deu. Totes aquestes previsions no han estat derogades per la nova Llei, encara que aquesta afegeix també que podrà eximir-se de la necessitat de visat al cònjuge reagrupable si acredita una convivència d'un any i el reagrupant té autorització per a residir com a mínim un altre any a Espanya; a més, "no serà exigible el visat quan l'estranger sigui titular d'una autorització de residència a Espanya i si té autorització de residència a Espanya o document anàleg que li permeti l'entrada a territori espanyol" (art. 23.2 LODILE). Finalment, l'ap. 4 d'aquest article manté la possibilitat d'autoritzar excepcionalment l'entrada d'estrangers que no reuneixin els requisits necessaris si existeixen motius humanitaris, d'interès públic o compromisos internacionals; com a novetat respecte al Reglament de 1996, la nova Llei obliga l'Administració a proveir de documentació aquests estrangers, encara que la duració i les condicions de l'autorització es remetin al Reglament per a la seva concreció.

Pel que fa als controls fronterers, l'art. 23.1 LODILE no faculta les autoritats policials per a exigir la justificació dels motius del viatge, raó per la qual ha d'entendre's suprimida la potestat anterior per fer-ho, com a mínim pels estrangers subjectes a l'obtenció prèvia del visat, perquè ja han acreditat suficientment la finalitat del seu viatge; això no obstant, quan l'estranger estigui

exempt de la obligació d'obtenir un visat d'entrada, l'Administració pot gaudir d'un marge de discrecionalitat més gran per autoritzar o denegar l'entrada en aplicació de l'art. 5.c) del Conveni de Schengen. També s'ha eliminat la potestat dels funcionaris de control migratori de reduir el temps d'estada a Espanya en funció dels mitjans econòmics disponibles; si bé això podria semblar positiu, aquesta facultat constituïa una alternativa a la denegació d'entrada, per la qual cosa la seva supressió produeix una certa rigidesa al sistema, en perjudici de l'estranger.

Un cop analitzades les novetats en matèria de filtres migratoris, convé abordar les millores en el sistema de mesures d'allunyament. La nova Llei ha formalitzat tres variants d'allunyament que ja existien a la pràctica: la denegació d'entrada per les fronteres terrestres (art. 24.2 LODILE); el retorn amb internament aplicable a ports i aeroports (art. 56 LODILE); i el retorn (art. 54.2 LODILE). En virtut de l'art. 24.2 LODILE, els estrangers que no compleixin els requisits exigits per a entrar a Espanya obtindran una resolució de denegació d'entrada, coneguda anteriorment com a "rebuig en frontera". El supòsit recollit en aquest article s'aplicarà als estrangers que es presentin a les fronteres territorials amb el Marroc, França i Portugal per a sol·licitar l'entrada i la seva denegació no obliga a les autoritats espanyoles a traslladar l'estranger al seu país d'origen perquè no es troba físicament a Espanya, amb la qual cosa només hauran d'impedir que l'estranger vagi més enllà de la frontera i entri al territori nacional.

Diferent a la denegació d'entrada a les fronteres terrestres de l'art. 24.2 LODILE, els estrangers que arriben als ports i aeroports espanyols plantegen un supòsit diferent tractat a l'art. 56 de la nova Llei. Els estrangers que arribin a Espanya per via marítima o aèria no sols es troben físicament a territori nacional, per la qual cosa la seva tornada al país de procedència és molt més complexa, sinó que a més poden veure's obligats a romandre a Espanya durant alguns dies mentre l'Administració organitza la sortida. Per aquest darrer motiu aquest precepte preveu la possibilitat que siguin conduïts a "espais d'internament" ("lugares de internamiento"), diferents als "centres d'internament" per a estrangers subjectes a un procediment d'expulsió, que tenen un règim jurídic diferent, com es veurà en el seu moment.

La darrera mesura d'allunyament recollida a la nova Llei és el retorn de l'art. 54.2 LODILE, figura que succeeix a la devolució de l'art. 36.2 LOE.

Segons la Llei Orgànica 4/2000 el retorn és una mesura d'allunyament immediata aplicable a dos supòsits: la contravenció d'una prohibició d'entrada (art. 54.2.a) i la pretensió d'entrada il·legal (art. 54.2.b). Aquesta figura es caracteritza a la nova Llei per quatre trets fonamentals. Primer: està dirigida específicament a allunyar d'Espanya aquells estrangers que pretenguin entrar eludint o defraudant els controls migratoris fronterers; és, per tant, una mesura complementària de les recollides als arts. 24.2 i 56 LODILE. Segon: com a conseqüència d'això, el retorn s'aplica a entrades il·legals comeses recentment, fins i tot flagrants (pensi's en el fenomen de les "pateres"); són situacions on l'estranger no ha tingut temps suficient per a consolidar la seva estada a Espanya, doncs en aquest cas s'aplicaria un procediment d'expulsió. Tercer: és una mesura caracteritzada per l'existència d'un procediment molt breu de ràpida tramitació i per una fase executiva més breu encara, on es dóna compliment a l'ordre de retorn de forma gairebé immediata. Finalment, l'internament de l'estranger que ha d'ésser retornat només serà viable si és producte d'una infracció de la prohibició d'entrada, donat que no és possible retenir els immigrants que pretenen entrar il·legalment més enllà de 72 hores.

La darrera novetat, i potser una de les més destacables de la nova Llei en matèria d'entrada, és el reconeixement d'importants drets i garanties als estrangers durant la tramitació dels diversos procediments administratius destinats al seu allunyament. Concretament, durant la tramitació administrativa d'aquests procediments, i també davant la jurisdicció contenciosa, l'estranger té dret d'audiència i a l'assistència jurídica gratuïta, aspectes als que ens referirem més endavant.

4. El règim de permanència

La LODILE ha mantingut els mateixos plantejaments que fonamentaven l'organització bàsica de la permanència a l'antiga LOE. Les dues situacions en què un estranger pot trobar-se a Espanya són o bé l'estada o permanència de curta duració, o bé la residència o permanència de llarga duració. La residència pot ser o bé temporal, amb necessitat d'anar renovant o canviant periòdicament de permís, o bé permanent, situació que ofereix una situació d'estabilitat a l'estranger en no haver de renovar els permisos.

4.1. L'estada o permanència de curta durada

Un estranger gaudeix d'una estada de curta durada quan no és titular d'un permís de residència o, per motius diferents als laborals, es troba autoritzat a romandre a Espanya per un breu període de temps. Conforme a la normativa anterior, aquest termini no podia ser superior a tres mesos dins un període de sis (art. 43 Reglament) i la pròrroga era factible només si sumada la mateixa a l'estada inicial no superaven en total els tres mesos o el límit temporal establert pel visat. La nova Llei, en canvi, elimina la referència al període global de sis mesos i, per altra banda, resulta més permissiva: l'estada s'atorgarà per noranta dies, però aquests són ampliables un cop esgotats per una pròrroga de altres noranta dies (art. 28 LODILE).

4.2. La residència o permanència de llarga durada

Per a romandre a Espanya per un període superior a aquell establert per a l'estada és necessari sol·licitar un permís de residència, que pot anar vinculat o no al permís de treball en funció de si desitgen desenvolupar-se o no activitats lucratives.

De la mateixa manera que la nova Llei, la LOE (art. 13.1) remetia al Reglament la regulació dels diversos tipus de permisos de residència, establint únicament que la validesa màxima dels mateixos era de cinc anys i deixant, per tant, de prevenir la possibilitat expressa d'un permís de residència permanent. Respectant parcialment aquest marc, el Reglament distingí fins a cinc classes diferents de permisos de residència (art. 49 i ss.), tres lligats al temps que l'estranger portava residint a Espanya i altres dos deslligats d'aquest element temporal. Els permisos vinculats a l'element temporal són: l'inicial, d'un any renovable per altres dos (1+1+1); l'ordinari, després d'una residència legal de tres anys i renovable per un màxim de tres anys (PI+1+1+1); i el de residència permanent, posterior a la residència legal continuada de sis anys o de cinc si s'ha obtingut un permís de treball permanent en un termini inferior.

Els permisos de residència no vinculats a l'element temporal són els de caràcter permanent per especial vinculació amb Espanya (art. 52.2 Reglament); el permís per circumstàncies excepcionals (art. 53 Reglament); i el de reagrupament familiar (art. 54 Reglament). Deixarem per més endavant l'úl-

tim d'aquests permisos, per la seva importància i especificitat normativa, i dels altres dos cal aquí fer esment del permís per circumstàncies excepcionals. Aquest tipus de permís, desenvolupat a l'Ordre Ministerial de 19 de novembre de 1997, es concedeix a aquells a qui se'ls ha denegat la sol·licitud d'asil però no són expulsats i també a aquells estrangers que visquin situacions en què raons humanitàries justifiquin un permís. Es tracta d'un permís per un any renovable fins a tres vegades pel mateix termini, i posteriorment prorrogable per períodes més amplis.

Pel que fa al procediment resulta que els permisos de residència descrits a la Llei de 1985 i al seu Reglament són resolts generalment pel delegat del govern, i serà precís que no recaigui sobre el sol·licitant cap prohibició d'entrada ni ordre d'expulsió "ni existeixin altres raons legals, de seguretat pública, sanitària o de natura anàloga" (clàusula excessivament ambigua recollida a l'art. 57.3 del Reglament). Procedirà la renovació si concorren les mateixes circumstàncies que van motivar la concessió del permís (art. 59 Reglament).

La Llei Orgànica 4/2000 presenta significatius progressos en matèria de permanència de llarga duració. Distingeix aquesta Llei tres situacions diferents de permanència: l'estada (ja analitzada), la residència temporal i la residència permanent. La residència temporal inclou igualment un període de noranta dies a cinc anys i remet també al reglament (de nou de forma oberta i sense pautes) la determinació de la duració de les autoritzacions d'aquest tipus de residència i les seves pròrrogues; en aquest sentit, han de considerar-se encara vigents les previsions reglamentàries anteriorment comentades amb una variació: quan l'immigrant renovi el seu permís després de cinc anys de residència, aquesta renovació implicarà la concessió automàtica del permís permanent. D'altra banda, no s'inclou cap clàusula com la recollida a l'art. 57.3 del Reglament, sinó que només s'impedeix la concessió de la residència temporal als estrangers amb antecedents penals per delictes tipificats a l'ordenament espanyol i als que figurin amb una prohibició d'entrada a l'espai Schengen; a més a més, no serà obstacle per a obtenir o renovar la residència haver comès un delictes a Espanya si s'ha complert la condemna, hi ha hagut indult o hi ha remissió condicional de la pena.

En la línia apuntada a l'art. 56 del Reglament, la nova Llei en el seu art. 29.2 determina de forma sistematitzada a qui es concedirà (de forma reglada)

aquest permís de residència temporal: a l'estranger que acrediti disposar de mitjans de vida suficients per atendre les despeses de manutenció i estada de la seva família durant el temps que vagi a residir sense realitzar activitats lucratives, es proposi realitzar una activitat econòmica per compte propi havent sol·licitat els corresponents permisos, tingui una oferta amb contracte de treball o sigui beneficiari del dret al reagrupament familiar. Però l'art. 29.3 LODILE afegeix que també qualsevol estranger podrà accedir (de forma reglada) a la situació de residència temporal si acredita una estada ininterrompuda de dos anys en territori espanyol, figura empadronat en un municipi en el moment de formular la petició i compta amb mitjans econòmics per atendre la seva subsistència amb la previsió correlativa d'un permís de treball de duració anual per a aquests estrangers, permís renovable si concorren les mateixes circumstàncies que facilitaren la concessió. Aquesta possibilitat de regularització és una novetat absoluta a la normativa d'estrangeria i fou una de les qüestions que va suscitar una més gran polèmica al llarg de la tramitació parlamentària de la LODILE, per l'hipotètic "efecte crida" que en opinió d'alguns sectors podia provocar. Amb tot, es tracta d'una previsió dirigida a ajustar, quan sigui possible, la xifra d'estrangers en situació irregular amb la xifra d'estrangers existent realment al país; aquesta previsió ha de posar-se en relació amb la desaparició de la permanència irregular com a causa d'expulsió; i no sembla provable que produeixi cap efecte crida més gran que la que ja produïen els contingents anuals dels darrers anys; a més, la necessitat d'acreditar l'estada a Espanya durant dos anys assegura certa vinculació i voluntat de permanència per part del sol·licitant.

Respecte a les novetats en matèria de residència permanent cal destacar, en primer lloc, la importància que aquest permís s'hagi recollit a nivell legal. En segon lloc, puntualitzar que la nova Llei autoritza la permanència després d'una residència temporal de cinc anys, no necessàriament continuada i que pot reduir-se en cas d'especial vinculació amb Espanya si així s'estableix reglamentàriament (amb la qual cosa continua vigent l'art. 52.2 del Reglament). En tercer lloc, apuntar que aquest permís no sols autoritza per residir sinó també per a treballar en igualtat de condicions que els espanyols, per tant, sense permís de treball. Finalment, destacar el caràcter reglat de la concessió d'aquest permís de residència permanent. I, com a reflexió general, dir que la consignació com a dret d'aquest estatut de resident permanent no sotmès a successius exàmens periòdics de renovació com succeïa abans (i amb una protecció molt elevada enfront de l'expulsió,

com ja es veurà) és la reforma que potser més clarament expressa l'estreta vinculació entre les regles d'entrada i permanència i la integració dels immigrants: paral·lelament a l'aproximació de l'estatut dels residents permanents al dels nacionals, es produeix una ruptura de la consideració dels estrangers residents amb una única categoria sotmesa a un mateix estatut jurídic.

La Llei Orgànica 4/2000 també preveu un permís de residència excepcional a concedir als desplaçats que siguin acollits a Espanya per raons humanitàries o com a conseqüència d'un compromís internacional i als refugiats (art. 31.2). Per tant, s'elimina el permís de residència per raons humanitàries recollit anteriorment a l'art. 53 del Reglament, la qual cosa pot plantejar problemes als irregulars que ja es trobin en territori espanyol i a qui es consideri convenient no expulsar; a més, aquesta situació es contradiu amb l'art. 23.4 LODILE abans analitzat, que permet autoritzar l'entrada per raons humanitàries. Sembla, doncs, que el nou Reglament haurà de preveure algun tipus de sortida pels immigrants que es trobin en aquesta situació.

Finalment, per a la renovació del permís de residència es manté la necessitat que concorrin circumstàncies anàlogues a les que van motivar la seva concessió, però s'incorpora una novetat de gran transcendència: la disposició addicional única de la Llei Orgànica 4/2000 estableix que les sol·licituds de renovació del permís de residència (i treball) es resoldran en tres mesos, transcorreguts els quals sense resposta expressa, s'entendrà concedida la pròrroga.

4.3. En particular, el permís de residència per reagrupament familiar

El tema del reagrupament familiar és probablement un dels més importants dins el Dret d'estrangeria, donat que s'ha convertit en la major part dels ordenaments europeus en la via pràcticament majoritària d'entrada de nous immigrants; al mateix temps, és un dels principals factors que garanteixen la possibilitat que un estranger adquireixi un mínim arrelament al país d'acollida, fita que difícilment assolirà si el seu entorn familiar està allunyat d'ell. Però la importància del reagrupament familiar no es redueix al punt de vista humà i d'integració de l'immigrant, sinó que també la té en el pla jurídic: ja l'art. 8 del Conveni Europeu de Drets humans garantia a tota persona el dret a la vida familiar sense ingerències de cap classe, i en base a aquest precepte,

des de la dècada dels vuitanta, el Tribunal d'Estrasburg reitera a les seves sentències que el Conveni redueix les possibilitats del estat a l'hora de dictar normes en matèria d'accés i estada d'estrangers i que el dret enunciat a l'art. 8 no pot ser ignorat per les legislacions nacionals.

La transcendència del reagrupament familiar contrasta amb el fet que aquesta figura no es trobi regulada a la Llei d'Estrangeria de 1985, sinó al seu Reglament de desenvolupament de 1996. L'art. 54 del Reglament relacionava les persones que tenien dret a la residència per reagrupar-se amb l'estranger resident a Espanya: el cònjuge, sempre que estigui separat de fet o de dret, que no resideixi amb l'estranger un altre cònjuge i que el matrimoni no s'hagi concertat en frau de llei; els fills menors del resident, sempre que no estiguin casats i que no tinguin vida independent; incapacitats i menors el representant legal dels quals sigui el resident; i ascendents que depenguin econòmicament del reagrupant quan existeixin raons que justifiquin la seva residència a Espanya (darrer supòsit de concessió discrecional). Pel que fa als requisits del reagrupant, havia de posseir un permís ja renovat (de forma que havia d'haver residit a Espanya com a mínim un any) i disposar de recursos econòmics per a subvenir a les necessitats dels reagrupants, requisit que ha despertat molts problemes pràctics exacerbat fins a l'extrem absurd d'exigir actes notariais que certifiquin la disposició d'habitatges de mides comparables a la mitjana espanyola.

L'Ordre Ministerial de 8 de gener de 1999 regula el procediment per a obtenir el permís de residència per reagrupament familiar, procediment que fins al moment s'ha caracteritzat per prolongats endarreriments, primer als consolatats per tramitar el visat i posteriorment quan els reagrupats arriben a Espanya i sol·liciten el permís de residència per reagrupament. D'aquí la (relativa) importància de l'art. 2 d'aquesta Ordre que quantifica en terminis la previsió abstracta del Reglament que es limitava a parlar del caràcter preferent de la tramitació d'aquest permís: l'Ordre declara preferents en la seva tramitació les sol·licituds de visat (tres mesos) i de permís de residència (45 dies) per reagrupament familiar; encara no preveu mecanismes que forcin l'Administració a respectar aquests terminis, com podria ser el silenci positiu. Concedit el visat i un cop a Espanya, el reagrupat hauria de demanar dins el termini de validesa del visat el permís de residència, la duració del qual dependrà de la residència legal del reagrupant i que mantingui les circumstàncies que van donar lloc a aquella. Per últim, obtindran permís de residència independent

els fills en arribar a la majoria d'edat, així com el cònjuge quan obtingui el permís de treball, acreditati haver residit amb el reagrupant legalment a Espanya durant dos anys (llevat que existeixin circumstàncies familiars que ho justifiquin, com maltractaments) o quan el reagrupant hagi mort amb residència legal a Espanya.

L'esquema traçat fins aquí canvia substancialment amb la Llei Orgànica 4/2000 que, com no podia ser d'altra manera, regula el reagrupament familiar i ho fa referint-se a ella com un dret derivat de la intimitat familiar (art. 16 LODILE), la qual cosa el situa directament a l'empara de l'art. 18 CE i per tant també garantit per les vies que reconeix l'art. 53 de la Constitució; a més, la titularitat d'aquest dret pertany tant a l'estranger resident a Espanya com als familiars reagrupables, amb l'eventual possibilitat que siguin aquests els qui incoïn l'obertura del procediment. Però a més a més, hi ha altres millores en aquest àmbit. D'una banda, la Llei elimina el requisit que els fills menors no tinguin vida independent dels pares i especifica que els fills no comuns seran reagrupables sempre que el progenitor tingui al menor al seu càrrec; els incaços amb dret al reagrupament familiar podran ser-ho d'acord amb la llei espanyola i amb la seva llei personal; per últim, s'amplia el ventall de familiars reagrupables incloent els estrangers familiars d'espanyols i qualsevol familiar respecte del qual estigui justificada la necessitat d'autoritzar la seva residència a Espanya per raons humanitàries (encara que en aquest cas la concessió del permís serà discrecional). D'altra banda, la nova Llei puntualitza que el cònjuge que hagués adquirit la residència a Espanya per aquesta causa així com els familiars amb ell reagrupats conservaran la residència tot i que es trenqui el vincle matrimonial que originà l'adquisició d'aquesta (art. 16.3 LODILE); aquesta mesura és coherent amb el sistema que implanta la Llei Orgànica 4/2000, que concedeix al reagrupat un permís de residència temporal independent del reagrupant (art. 29.2), previsió que permet superar els problemes de dependència del cònjuge (generalment dona) respecte del reagrupant, que el sistema anterior provocava. Finalment, amb aquest sistema no es prohibeix el reagrupament en cadena i s'elimina el requisit que el reagrupant porti com a mínim un any a Espanya així com també que disposi de mitjans de vida i habitatge per a ell i per a la seva família. Ha de tenir-se en compte que totes aquestes noves característiques del permís de residència per reagrupament familiar influeixen directament en les disposicions del Reglament de 1996 i de l'Ordre de 1999, que resulten derogades en aquells extrems que restringeixen el dret al reagrupament més enllà del que preveu la nova llei.

5. Permís de treball

5.1. Esquema bàsic

La vinculació directa entre permís de residència i de treball establerta a la LOE es reproduïx puntualment a la LODILE; i no solament es reproduïx la vinculació entre ambdós permisos, sinó també l'obtenció i conservació del permís de treball com a clau del sistema; la distinció entre permís de treball per compte propi i per compte aliè; i el sistema dels contingents de treballadors, no recollit a la LOE però sí al Reglament de 1996. Així doncs, tant en el sistema anterior com en el vigent, els estrangers no comunitaris que pretenen romandre legalment en territori espanyol per un període superior als tres mesos hauran de sol·licitar el corresponent permís de residència i, si pretenen efectuar qualsevol tipus d'activitat laboral o professional per compte propi o aliè, un permís de treball. El permís de treball serà atorgat pel Ministeri de Treball i Assumptes Socials i tindrà una duració idèntica al de residència; de fet, l'íntima vinculació entre residència i treball es manifesta en el fet que tots dos permisos s'expedeixen en un document unificat i la seva tramitació s'ajustarà a un procediment únic. Tant al model derogat com a l'actual, els estrangers poden accedir a un permís de treball per compte aliè per mitjà dels permisos anuals que es concedeixen als contingents de treballadors que aprova el Govern; l'altre opció és aconseguir un permís de treball per compte propi, que en la terminologia de la LDYLE és denominada "autorització per a treballar".

5.2. Les autoritzacions o permisos per a treballar

Com tot just s'ha comentat, una de les vies per aconseguir un permís de treball per compte aliè consisteix a rebre al país d'origen una oferta o contracte de treball, possibilitat contemplada a la LOE; amb la nova Llei ara també es pot aconseguir un permís de treball per compte aliè si s'acompleixen certs requisits. Aquestes dues possibilitats s'analitzen a continuació.

5.2.1. Tipologia de permisos

D'acord amb l'art. 15 LOE, l'art. 75 del Reglament recull diferents tipus de permisos de treball per compte aliè i per compte propi, que per imperatiu legal tindran en principi una duració màxima de cinc anys.

Els permisos de treball per compte aliè podes ser de tipus A, b (inicial), B (renovat) o C. El permís de treball de tipus A es concedeix per a activitats de temporada (per exemple la collita de fruita) o de duració limitada (per exemple al sector turístic). La seva duració coincideix amb la del contracte que la sustenta i pot prorrogar-se si es perllonga l'activitat per a la qual s'atorga, encara que en cap cas excedirà dels nou mesos. La seva validesa pot limitar-se a un sol empresari, contracte de treball o àmbit geogràfic.

El permís de treball de tipus b (inicial) permet treballar en una activitat o professió i àmbit geogràfic concrets i tindrà la vigència establerta en el contracte amb el límit d'un any. La principal diferència amb l'anterior tipus de permís és que el treball a desenvolupar és estable i durador enfront del caràcter cíclic i temporal del tipus A; precisament com a resposta al caràcter de llarga durada del permís b, el Reglament permet la seva renovació.

El permís de treball de tipus B (renovat) pot obtenir-lo el titular d'un permís de tipus b (inicial) al final de la seva vigència i sense interrompre la realització de l'activitat. Permet desenvolupar diverses professions o activitats per un període de dos anys i es pot limitar a un àmbit geogràfic o a una activitat concreta si existeixen "raons fundades".

El permís de treball de tipus C el pot obtenir el titular del permís de tipus B al final de la seva vigència i és vàlid per tres anys sense límit geogràfic ni d'activitat.

Els permisos de treball per compte propi poden ser del tipus d (inicial), D (renovat) i E. El permís de tipus d (inicial) es concedeix per un any i per a una activitat concreta i, si existeixen raons fundades, pot limitar-se el seu àmbit geogràfic. El permís de tipus D (renovat) pot obtenir-lo el titular del permís d (inicial) al terme de la seva vigència per un període de dos anys i també pot limitar-se l'activitat o l'àmbit geogràfic si existeixen raons fundades. El permís de tipus E pot obtenir-lo el titular d'un permís D al terme de la seva vigència per al desenvolupament de qualsevol activitat sense limitació geogràfica amb una duració de tres anys.

Un cop definits cadascun dels principals permisos de treball recollits al Reglament, es pot parlar d'una de les novetats més importants introduïdes per aquest: el permís de treball permanent. Aquest permís (no previst a la Llei de

1985) es concedeix als titulars dels permisos C o E al final de la seva vigència i permet el desenvolupament de qualsevol activitat per compte propi o aliè. Malgrat que la validesa d'aquest permís sigui indefinida, el seu titular està obligat a renovar la targeta cada cinc anys i haurà d'aportar en aquell moment la pràctica totalitat dels documents requerits en el moment de la sol·licitud.

Com la LOE, la nova Llei Orgànica tampoc defineix els diferents tipus de permisos de treball, només determina la duració màxima del permís per compte aliè, fixant-la en cinc anys; però la LODILE introdueix una important novetat respecte a la Llei anterior, ja que imposa la seva conversió en permís permanent passats els cinc anys. De forma semblant a l'anterior sistema, la LODILE possibilita l'existència de permisos de treball per compte aliè inferiors a cinc anys i susceptibles de renovació, raó per la qual pot considerar-se perfectament vigent la classificació dels permisos que estableix el Reglament de 1996 amb l'adaptació apuntada anteriorment respecte als permisos de residència: passats els cinc anys, a l'hora de procedir a la renovació l'Administració haurà d'expedir un permís permanent. En canvi, la Llei Orgànica 4/2000 guarda silenci respecte a la duració dels permisos per compte propi o sobre l'existència d'un permís de treball permanent per a dur a terme aquest tipus d'activitat.

Per últim, la Llei Orgànica 4/2000 recull una nova situació al seu art. 33.3: "els empresaris que contractin un treballador estranger hauran de sol·licitar i obtenir autorització prèvia del Ministeri de Treball i Assumptes Socials". Mitjançant aquest precepte es crea un permís de treball especial destinat a estrangers que es trobin a Espanya sense un permís de treball ordinari, amb la qual cosa es dona resposta a supòsits que no troben cabuda a les previsions generals oferint, per exemple, la possibilitat que el Ministeri autoritzi a treballar un estranger sense permís quan un empresari tingui disponible un lloc de treball específic per a ell.

5.2.2. Sistema de concessió inicial i renovació de permisos de treball. Excepcions al permís de treball

En línia amb el que s'estableix als art. 15 i ss. LOE, l'art. 76 del Reglament estableix una sèrie de criteris a prendre en consideració per l'Administració per decidir sobre la concessió inicial d'un permís de treball. Aquests criteris variaven en funció de si el permís era per compte aliè o per compte propi.

En el supòsit de concessió inicial de permisos per compte aliè l'Administració hauria de valorar la inexistència de treballadors espanyols, comunitaris o residents legals aturats en el sector d'activitat que es pretengui realitzar; l'escassetat de mà d'obra espanyola a l'activitat o professió i zona geogràfica corresponent; i el règim de reciprocitat amb el país d'origen de l'estranger. D'aquesta forma, es tractava d'assignar als estrangers llocs de treball que no eren ocupats per mà d'obra existent a Espanya, ja fos perquè exigien coneixements molt específics o perquè eren treballs que rebutjaven els nacionals.

En el supòsit de concessió inicial de permisos de treball per compte propi el Reglament de 1996 establia que l'Administració havia de prendre en consideració: la incidència de l'activitat a realitzar en la creació d'ocupació, l'aportació de capital, les noves tecnologies o la millora de les condicions de producció; que el sol·licitant reunís la qualificació professional exigible i hagués sol·licitat les autoritzacions necessàries per a la instal·lació, obertura i funcionament de l'activitat; i el règim de reciprocitat amb el país d'origen de l'estranger. Sembla clar que la idea fonamental era reservar aquests tipus de permisos per a professionals amb qualificació destacada o per a empresaris que es proposaven realitzar fortes inversions.

Aquests criteris, tant per a permisos per compte aliè com propi, havien d'ésser considerats per l'Administració tenint en compte una sèrie de circumstàncies recollides a l'art. 77 del Reglament. Aquestes circumstàncies operaven com a preferències en el moment de concessió inicial del permís i eren de dos tipus: unes implicaven la no-consideració de la situació nacional d'ocupació laboral o de la incidència en el mercat de treball i altres tenien únicament la consideració de factor a valorar preferentment en la sol·licitud del permís. D'aquesta forma, tenien preferència en la concessió dels permisos inicials sense que es considerés la situació del treball o la incidència en el mercat de treball, entre d'altres, als que havien estat espanyols o eren fills o néts d'espanyols; els que havien nascut i residien legalment a Espanya; o els cònjuges o fills de treballadors estrangers que posseïen un permís no inicial. En canvi, es valorava com a factor de preferència per a la concessió inicial de permisos de treball, per exemple, ser nacional d'un país iberoamericà, Filipines, Guinea Equatorial, Andorra o d'origen sefardita; o haver residit a Espanya durant els darrers cinc anys. Amb aquest règim de preferències de l'art. 77 es pretenia orientar la immigració que rebia Espanya cap a uns sectors determinats; i, si es rellegeixen els supòsits

recollits en aquest precepte, es desprèn que els criteris que movien aquesta decisió política podien agrupar-se, a grans trets, en tres grups: tenir alguna relació de parentesc amb persones de nacionalitat espanyola; provenir d'algunes de les antigues colònies; o ser familiar d'immigrants establerts a Espanya. Davant aquesta relació, ha de ressaltar-se que en cap d'aquests tres grups podia incloure's un dels col·lectius que més pressió migratòria exerceix sobre el nostre territori: la població originària dels països nord-africans.

Al marge d'aquestes preferències, l'art. 16.2 LOE exceptuava una sèrie d'estrangers de la necessitat de proveir-se de permís de treball, com els artistes, el personal directiu o professorat, científics, etc.

Pel que fa al sistema de renovació, l'art. 19 LOE establí que el permís de treball es renovava si persistien les mateixes circumstàncies que van determinar la seva concessió; aquest precepte era desenvolupat per l'art. 18 del Reglament, on s'establí que per a la renovació havia d'apreciar-se, entre d'altres raons, l'ocupació regular i estable durant la vigència de l'anterior permís i la continuïtat de la relació laboral, activitat empresarial o nova oferta de treball. El sistema de preferències en cas de renovació es limitava a la reducció dels terminis per a obtenir un permís de classe C o E quan l'estranger encaixava en alguna de les categories de l'art. 77 del Reglament.

La Llei Orgànica 4/2000 modifica de forma significativa alguns aspectes del sistema descrita a la LOE i al seu Reglament. Per a la concessió inicial del permís de treball per compte aliè (art. 35) només es tindrà en compte la situació del mercat de treball nacional, això sí, es pot limitar la validesa del permís a un determinat territori, sector o activitat, pel paper beneficiós que poden tenir les limitacions en evitar la venda de contractes ficticis i en assegurar que les necessitats de mà d'obra d'una determinada regió es vegin cobertes efectivament. Per a la concessió inicial de les autoritzacions de treball per compte propi, no s'estableixen criteris a valorar per l'Administració, sinó que només es requereix complir els mateixos requisits que els nacionals en matèria d'obertura i funcionament de l'activitat projectada (art. 34 LODILE); això produeix com a conseqüència que qualsevol estranger que hagi sol·licitat les corresponents autoritzacions tindrà dret al permís i sembla que l'única via per a limitar la concessió d'aquest tipus d'autoritzacions de treball serà a través de la concessió/denegació de visat (i, per tant, només en la primera concessió quan l'estranger es trobi fora d'Espanya).

Com a novetat destacada, la nova Llei no estableix un règim de preferències sinó que opta per l'exempció de l'exigència del permís a determinades categories (art. 39); uns per la qualitat del seu treball i ja exceptuats majoritàriament del permís de treball en el sistema LOE (científics, professors universitaris, personal directiu, etc.); altres per la seva vinculació amb Espanya (espanyols d'origen, casats amb espanyol o amb ascendents o descendents espanyols, estrangers nascuts i residents a Espanya i estrangers amb residència permanent). Així doncs, la LODILE opta per la supressió del règim diferenciat per a determinats col·lectius d'immigrants tot simplificant el règim general de concessió de permisos; encara que això no impedeix que el Govern pugui establir una determinada política de preferències en el moment de la concessió de visats per a l'entrada i permanència a Espanya.

Respecte a la renovació de permisos, l'art. 35.4 LODILE estableix que no seran possibles limitacions geogràfiques, de sector o activitat i res no diu respecte a la possibilitat de valorar la situació del mercat nacional de treball, de manera que cal entendre que només podrà ser al·legada com a criteri de denegació respecte al permís inicial. Així mateix, l'art. 36.2 de la nova Llei estableix que la renovació serà automàtica quan l'estranger tingui dret a una prestació contributiva per atur (pel temps de duració) o sigui beneficiari d'una prestació pública destinada a assolir la seva inserció o reinserció social o laboral (també durant la seva duració). Amb això, la LO 4/2000 recull una jurisprudència consolidada que venia a resoldre una manca important de la normativa anterior; encara que la LODILE només es refereix a prestacions per atur, referència limitada exclusivament als supòsits de treball per compte aliè, restant fora les persones immigrants que no tenen dret a la cobertura (autònoms, activitats agràries, servei domèstic).

5.3. Els contingents

La situació de la immigració a Espanya no pot comprendre's si no es té en compte l'enorme distància entre el sistema normatiu de la LOE i la realitat que estava destinada a cobrir. Com s'ha avançat a l'inici d'aquest informe, el punt de partida de la legislació de 1985 era clar: la persona que desitjava establir-se i treballar a Espanya havia d'obtenir una feina o una oferta al seu país d'origen, de manera que no es permetia arribar a Espanya per cercar feina. Però la pràctica de la pròpia Administració desmentia aquest esquema

legal: no era pas estrany que els consolsats deneguessin la concessió de visats a estrangers que reunien tots els requisits i els remetessin als contingents de treballadors que aprovava el Govern cada any. Per la seva banda, aquesta gairebé impracticable via legal d'entrada no era seguida pels immigrants, que tractaven d'entrar al nostre país com podien i, un cop aquí, intentaven normalitzar la seva situació des de la irregularitat. Malauradament contrastar aquesta hipòtesi ha esdevingut molt senzill. Són comunes les informacions relatives a detencions i morts d'estrangers a les aigües de l'estret de Gibraltar; també són cada dia més habituals les notícies sobre tràfic il·legal d'immigrants, ja que la impermeabilització de les fronteres ha afavorit l'aparició de màfies que introdueixen immigrants clandestins. Davant el creixement de la població estrangera irregular derivat d'aquesta realitat el Govern ha actuat amb mesures orientades a cercar un resultat a curt termini, com els processos de regularització o l'establiment d'uns contingents d'autoritzacions per a la contractació de treballadors estrangers que, malgrat estar dirigides en teoria a persones que es trobin encara al seu país d'origen, a la pràctica són els irregulars que, ja a Espanya, han aconseguit un contracte o oferta de treball. Però veiem amb més detall i per separat les regularitzacions i els contingents aprovats sota la vigència de la LOE.

Des de la l'aprovació de la Llei de 1985 fins a la seva derogació a principis de l'any 2000, es van dur a terme tres processos de regularització de treballadors en situació irregular. El primer procés de regularització seguí a la promulgació de la pròpia Llei i estava previst a la seva disposició transitòria segona; però l'exigència de requisits de difícil compliment, la insuficient informació i la manca d'infraestructura i coordinació van fer que resultés un fracàs. Com a conseqüència del fracàs i a petició del Parlament, el Govern espanyol promulgà l'Acord del Consell de Ministres de 7 de juny de 1991 que va concloure amb la regularització de 102.204 persones sobre un total de 132.934 sol·licituds. L'últim dels processos de regularització es traduí en base a la disposició transitòria tercera del Reglament de 1996 per mitjà de l'Acord del Consell de Ministres de 12 d'abril de 1996, de semblants característiques a l'anterior.

Com resultà evident de l'últim procés de regularització al 1996, aquest tipus de mesures no va tallar el problema de les bosses d'irregulars, derivades no sols de la ineficàcia de les mesures de control de fluxos migratoris sinó també de la manca de renovació de molts permisos de treball que feien recaure

els seus titulars en la irregularitat; així, per exemple, de les persones beneficiades per la regularització de 1991 un terç no va poder renovar el seu permís transcorregut el primer any. Des de llavors, el Govern ha aprovat anualment un contingent de treballadors ("cupo") que, com ja s'ha dit, serveix en realitat com a mecanisme de regularització encoberta per compaginar la necessitat d'alleugerir les bosses d'irregulars amb la demanda de mà d'obra barata per a feines no cobertes pels nacionals. Aquests contingents "podien" aprovar-se pel Govern en base a una succinta previsió recollida a l'art. 70 del Reglament de 1996, que establia que aquests tenien per objecte "garantir la cobertura d'aquelles ofertes de feina no ateses pel mercat nacional de treball per a sectors i zones geogràfiques determinades"; d'aquesta manera, si el tipus de treball de l'immigrant no complia aquest requisit podia veure rebutjada la seva sol·licitud d'inclusió al contingent. Un altre element que determinava l'aprovació del contingent era la distribució territorial dels permisos en funció del grau de demanda (la qual cosa beneficiava Madrid i Barcelona) així com la distribució sectorial (principalment servei domèstic, agricultura i construcció). Finalment, les concessions es feien en funció de l'ordre de presentació i el permís de treball subsegüent tenia una duració inicial d'un any. En xifres, els contingents aprovats sota la vigència de la LOE es van preveure de la següent manera: 1993, 20.600 treballadors; 1994, 17.000; 1995, 25.000; 1998, 28.000; 1999, 30.000 treballadors (les sol·licituds presentades aquest darrer any foren de 94.819, la qual cosa motivà que, no solament sindicats i organitzacions socials, sinó també, organitzacions empresarials demanessin l'augment de les autoritzacions així com una solució per l'excedent d'irregulars). ¿Quina ha estat la postura de la nova Llei en aquest camp? Pel que fa a les regularitzacions, la disposició transitòria primera de la LO 4/2000 imposa al Govern l'establiment d'un procediment de regularització dels estrangers que es trobin territori espanyol abans del dia 1 de juny de 1999 i que acreditin haver sol·licitat en alguna ocasió permís de residència o treball o que l'hagin tingut en els darrers tres anys; aquest procés es posà en marxa després de l'aprovació del RD 239/2000, de 18 de febrer.

En relació amb els contingents, la principal novetat de la Llei ha estat no solament recollir-los expressament (art. 37 i ss.) sinó configurar-los com a peça fonamental de la política migratòria en preveure el seu caràcter anual. El contingent detallarà el nombre i les ofertes de treball que s'ofereixin als estrangers no residents, amb la qual cosa s'evita tenir en compte la situació nacional del mercat laboral en la mesura que assumeix que aquest requisit

ha jugat ja el seu paper en el moment d'acordar els sector i les quotes. Amb aquestes previsions es configura el contingent com realment ha d'ésser, un mecanisme d'entrada quan l'estranger encara es troba fora d'Espanya; per aquesta raó, es manté l'exigència de visat sense incloure cap previsió que l'eximeixi per a aquests casos, tot conjugant el contingent anual amb la possibilitat de regularització que ofereix l'art. 29.3 als irregulars que es troben a territori espanyol. Tanmateix, si aquesta és efectivament la virtualitat que d'ara en endavant tindrà el contingent, es farà imprescindible que Espanya subscrigui convenis amb els països d'on procedeix la nostra immigració, similars als que ja són habituals a Itàlia: el país receptor es compromet a concedir una quota del contingent al país d'origen de la immigració i aquest, al seu torn, es compromet a readmetre els nacionals en cas de retorn o expulsió.

5.4. Règims especials

La nova Llei (art. 40) recull el plantejament que ja havia adoptat el Reglament de 1996 posant fi a la prohibició de treballar dels estudiants establerta a la LOE. Per això es pot considerar vigent l'art. 73.3 del Reglament, segons el qual, amb caràcter excepcional, aquells que disposin d'un permís de residència com a estudiants podran ser autoritzats per a treballar, sempre i quan les activitats "siguin compatibles amb la realització dels estudis i els ingressos obtinguts no tinguin el caràcter de recurs necessari pel seu sosteniment o permanència. Els contractes haurien de formalitzar-se per escrit i s'ajustaran a la modalitat de contracte de treball a temps parcial, o ser de jornada completa, la seva duració no podrà ser superior als tres mesos ni coincidir amb els períodes lectius". Resulta especialment rellevant l'art. 41 LODILE, que preveu un permís especial pels treballadors de temporada; encara que la previsió de la nova Llei es limita a remetre la regulació d'aquest permís al seu Reglament de desenvolupament, ja que únicament reconeix l'obligació del Govern de regular el permís de treball "pels treballadors estrangers en activitats de temporada o campanya que els permeti l'entrada i sortida del territori nacional d'acord amb les característiques de les citades campanyes". Sembla que això apunta cap a una regulació semblant a l'existent a Itàlia, on el permís de treball per activitats de temporada garanteix la seva renovació quasi automàtica sempre que l'immigrant surti del país en finalitzar aquesta. D'aquesta manera es trenca amb la visió reglamentària d'aquest permís com a permís de tipus A i se li reconeix una duració coincident amb el contracte que la va sustentar, permetent la pròrroga "quan es perllongui l'activitat per a la qual

es va concedir. No obstant això, la duració màxima no podrà excedir de nou mesos, inclosa la pròrroga i no podrà ser renovat" (art. 75).

Finalment, la LO 4/2000 (art. 42) preveu la situació específica d'aquelles persones que, residint en una zona limítrofa, desenvolupin una activitat lucrativa a Espanya, cosa que l'anterior normativa ja havia previst. Com a novetat important la nova Llei permet que entrin dins aquest règim especial les persones que retornen com a mínim un cop per setmana al seu lloc de residència, trencant amb l'estricta exigència anterior de tornar diàriament.

6. El sistema d'infraccions i sancions. Les formes especials d'expulsió

6.1. Introducció

La regulació de les infraccions i de les sancions a la Llei d'Estrangeria de 1985 va aixecar la crítica unànime de tots els sectors relacionats amb la immigració: la utilització constant de conceptes jurídics indeterminats; la remissió, de vegades, a la pura discrecionalitat administrativa per a la determinació de la infracció; l'absència de criteris de vinculació entre la infracció i la corresponent sanció (expulsió o multa); el desconeixement de les diverses situacions de les persones estrangeres; i un procediment d'expulsió excessivament obert, on s'estableix la següent distinció: a les infraccions previstes a l'art. 26.1 a), c) i f) LOE se'ls aplicava un procediment sumari i es podia procedir a la detenció i l'internament de l'estranger mentre es tramitava l'expedient; a la resta d'infraccions se'ls aplicava el procediment ordinari i no es preveia ni la detenció ni l'internament. Tots aquests elements van menar a un pronunciament del Tribunal Constitucional que intentava limitar els problemes de constitucionalitat d'algunes de les previsions de la LOE. Però ni la jurisprudència constitucional ni l'ordinària van aconseguir eliminar tots els problemes esmentats, de manera que el Reglament de 1996 redissenjava, de fet i en la mesura del possible, les normes sancionadores i, especialment, les relatives a l'expulsió. Així doncs, encara que aquest Reglament no va poder superar tots els problemes que plantejava la Llei de 1985, la seva aprovació representà un avenç molt positiu, per exemple, en la determinació de la sanció més adequada perquè el Reglament classificava implícitament els diferents tipus d'infraccions en molt greus, greus i lleus. El Reglament també protegia determinades categories d'estrangers que haguessin fixat un cert

arrelament al país, impedit-ne l'expulsió: així es preveia, per exemple, per als residents permanents; per als beneficiaris de prestacions per incapacitat laboral; o per als nascuts a Espanya si havien residit en el país durant els últims cinc anys.

Així i tot, l'expulsió del territori aplicada sistemàticament al col·lectiu d'estrangers en situació d'irregularitat "sobrevinguda" resultava desproporcionada i, sobretot, era ineficaç: com posava de manifest la mateixa existència d'importants bosses d'immigrants o, més directament, l'elevat nombre d'ordres d'expulsió no executades, que pràcticament arribava al 60%. Aquesta ineficàcia suposava, addicionalment, la permanència a Espanya d'un rellevant col·lectiu d'estrangers, la principal preocupació dels quals era precisament la possibilitat d'ésser expulsats en qualsevol moment perquè mai no podien regularitzar la seva situació. Des d'aquests pressupòsits la voluntat d'assolir la integració dels immigrants esdevingué pràcticament un sarcasme.

Els greus problemes de constitucionalitat que presentava la regulació i aplicació de la LOE reclamaven un canvi important en aquest àmbit, que la LODYLE ha escomès amb una transformació profunda del sistema d'infraccions i sancions. La reforma duta a terme, amb tot, va més enllà de l'adequació del sistema als principis constitucionals. Els canvis tècnics s'han vist doblats per un autèntic canvi en la filosofia del sistema: la resposta a la irregularitat de l'estranger deixa de ser l'expulsió per a centrar-se en els mecanismes de regularització. A més, s'elimina el procediment d'expulsió d'urgència (malgrat que l'art. 19.2 de la LO 4/2000 el mencioni) i es tipifiquen infraccions molt greus que poden ser comeses també pels espanyols (tràfic d'irregulars, conductes discriminatòries i contractació o col·locació de treballadors sense permís).

Com a conseqüència del que s'ha exposat, la regulació de les infraccions i sancions ve a substituir completament no solament el sistema de la LOE sinó també el del Reglament de 1996, perquè el contingut de la nova Llei és considerablement diferent i perquè el nou text presenta un caràcter molt més detallat que, en l'àmbit de la tipificació de les infraccions, tendeix a excloure la intervenció del futur Reglament. Encara que determinades novetats de la LO 4/2000 poden ser considerades una mica més restrictives que el sistema derogat. D'una banda, s'ha incrementat molt considerablement la durada màxima de les prohibicions d'entrada, que dels cinc anys del Reglament pas-

sa ara a un màxim de 10 anys (art. 54.1 LODILE). D'altra banda, s'introdueix un règim propi de prescripció parcialment diferent al general, enfront del silenci de la LOE i l'assumpció expressa del règim general pel Reglament: l'art. 55.2 LODILE preveu l'aplicació dels terminis generals de prescripció de les infraccions però amplia el termini de tres a cinc anys per a les sancions per infraccions molt greus; això no obstant, la previsió més problemàtica es troba a l'art. 52.3, que en cas d'expulsió endarrereix l'inici de la prescripció fins que hagi transcorregut el període de prohibició d'entrada, per tal d'evitar la prescripció de les expulsions no executades.

6.2. Sistema d'infraccions i sancions

Repassem breument quines eren les infraccions sancionables amb expulsió o multa alternativa a la LOE i al seu Reglament per a poder, posteriorment, conèixer amb detall quins han estat els avenços de la LO 4/2000.

Comencem amb els supòsits d'infraccions a les quals s'aplicava el procediment sumari, és a dir, els tipus descrits als art. 26.1 a), c) i f) LOE. El tipus descrit a l'art. 26.1a) consistia a "trobar-se il·legalment a territori espanyol, per no haver obtingut la pròrroga d'estada o, en el seu cas, el permís de residència, quan aquests fossin exigibles"; l'art. 98.2 del Reglament precisava que l'expulsió es podia dur a terme si l'estranger tenia caducats més de tres mesos la pròrroga d'estada o el permís de residència sempre que no hagués sol·licitat la renovació dins el termini establert. La infracció descrita a l'art. 26.1 c) LOE s'aplicava als estrangers "implicats en activitats contràries a l'ordre públic o a la seguretat interior o exterior de l'Estat" o que realitzessin "qualsevol tipus d'activitats contràries als interessos espanyols o que poguessin perjudicar les relacions d'Espanya amb altres països", supòsit que provocava importants objeccions des del punt de vista del principi de legalitat sancionadora recollit a l'art. 25 CE en la seva vessant material, especialment el supòsit relatiu a les activitats contràries als interessos espanyols o que perjudiquessin les relacions amb altres països. El tipus descrit a l'art. 26. 1 f) LOE consistent a "mancar de mitjans lícits de vida, exercir la mendicitat o dur a terme activitats il·legals" plantejava de nou contradiccions amb el principi de legalitat sancionadora i semblava referir-se a conductes reprovables o estats de perillositat no perseguibles actualment; un supòsit freqüent d'aplicació d'aquesta infracció era la prostitució, però quant a això només cal dir que el Tribunal Suprem reconegué en nom-

broses sentències la licitud del treball de 'camarera de alterne' o captadora de clients" (STS 4651/1996).

A la resta d'infraccions de la LOE se'ls aplicava el procediment ordinari. El tipus descrit a l'art. 26.1 b) era "no haver obtingut permís de treball o trobar-se treballant, encara que es disposi d'un permís de treball vàlid", amb la finalitat de sancionar l'estranger que treballés per compte propi o aliè sense comptar amb el corresponent permís o que no hagués sol·licitat la renovació del permís en el termini de tres mesos des de la seva caducitat, ja que l'art. 98.3 del Reglament realitzava també aquí aquesta precisió. La infracció descrita a l'art. 26.1 d) LOE era "haver estat condemnat, dins o fora d'Espanya, per una conducta dolosa que constitueixi en el nostre país delictes castigats amb pena privativa de llibertat superior a un any, excepte que els seus antecedents penals haguessin estat cancel·lats"; tipificació que podria vulnerar el principi de reinserció de l'art. 25.2 CE i que, en tot cas, plantejava el següent interrogant: s'estava vulnerant el principi de non bis in idem o castigant un estat de perillositat? El tipus descrit a l'art. 26.1 e) LOE era "incórrer en demora o ocultació dolosa o falsedat greu en l'obligació de posar en coneixement del Ministeri de l'Interior les circumstàncies relatives a la seva situació", bàsicament, canvis de domicili, nacionalitat o treball, previsió que semblava vulnerar el principi de proporcionalitat.

Com s'ha anunciat, la LO 4/2000 substitueix plenament aquest sistema i classifica les infraccions en molt greus, sancionables amb multa o expulsió alternativa; greus, sancionables amb multa i, només en determinats supòsits, amb l'expulsió alternativa; i lleus, sancionables amb multa.

Les infraccions molt greus (art. 50) són les activitats contràries a la seguretat exterior de l'Estat o aquelles que poden perjudicar les relacions d'Espanya amb altres països; les activitats contràries a l'ordre públic previstes com a molt greus per la Llei 1/1992, de Protecció de la Seguretat Ciutadana; la participació en organitzacions amb ànim de lucre que indueixin, promoguin, afavoreixin o facilitin la immigració clandestina de persones en trànsit o amb destí al territori espanyol; la realització de conductes de discriminació per motius racials, ètnics, nacionals o religiosos (en els termes de l'art. 21 LODILE); la contractació o ús de treballadors estrangers sense permís; i la comissió d'una tercera infracció greu si en els dos anys anteriors hagués estat sancionat per dues faltes greus de la mateixa naturalesa. Abans d'assenyalar els

principals avenços de la nova llei, és necessari fer esment que la qualificació d'infracció molt greu és reservada a conductes alienes a la situació administrativa de l'immigrant a Espanya, de manera que desapareix d'aquest catàleg qualsevol referència a la manca d'autoritzacions de residència o treball, al marge de la clàusula de reincidència en la comissió infraccions greus. De fet, en aquest àmbit el canvi respecte al Reglament és especialment intens, ja que només dues de les infraccions que fins ara es castigaven amb l'expulsió es mantenen en el catàleg de les infraccions molt greus i en tot cas presenten una redacció més adient pel que fa a les exigències de predeterminació i definició exigibles.

La primera de les infraccions molt greus contemplades a la LO 4/2000 és la participació en activitats contràries a la seguretat exterior de l'Estat o la realització de qualsevol activitat que pugui perjudicar les relacions d'Espanya amb altres països. La nova dicció reemplaça l'antic art. 26.1 c) LOE del qual han desaparegut dues mencions que eren d'interpretació especialment complexa: les activitats contràries a la seguretat interior de l'Estat i, sobre tot, aquelles contràries als interessos dels espanyols; última clàusula que, com ja s'ha dit, patia un greu defecte d'inconcreció perjudicial per a la necessària previsibilitat de les conductes contemplades i es convertia de fet en una previsió en blanc que l'actuació administrativa havia de concretar sense ajustar-se a cap paràmetre de control.

La segona de les causes recupera també una previsió de l'art. 26.1 c) LOE, la referent a les activitats contràries a l'ordre públic. Enfront de la simple consignació de la clàusula d'ordre públic que presentava l'antiga Llei, la LODILE remet a les activitats recollides en els art. 23 i 24 LO 1/1992, tot superant les crítiques respecte del principi de legalitat suscidades per l'antecedent d'aquest precepte i solucionant definitivament alguns problemes plantejats per la coincidència de la LO 1/1992 amb l'anterior normativa; donat que aquesta Llei de 1992 preveu per si mateixa una sanció d'expulsió per a les activitats contràries a l'ordre públic, fins ara podia considerar-se que la infracció tipificada a la LOE havia de ser diferent a la de la Llei de Seguretat Ciutadana, interpretació inacceptable en el nou sistema de la LODILE.

Probablement la clàusula que presenta més dificultats interpretatives és la previsió que tipifica com a infracció molt greu la comissió d'una tercera infracció greu sempre que en el termini de dos anys l'estranger hagués estat

sancionat per dues faltes de la mateixa naturalesa. Una interpretació acurada de la "identitat de naturalesa" exigeix la reiteració de tres infraccions relatives a un únic apartat de l'art. 50, amb la qual cosa cal posar fi a la pràctica administrativa d'acumulació d'infraccions en una mateixa resolució sancionadora ja que, si bé aquesta situació no provocava efectes greujosos fins ara, en l'actualitat augmenta les possibilitats de reiteració a efectes de la comissió d'una infracció molt greu.

La resta d'infraccions molt greus poden ser comeses tant per estrangers com per espanyols i la seva finalitat és, precisament, la protecció dels immigrants enfront de les actuacions il·legals. Des d'aquest punt de vista, resulten absolutament novedoses i evidencien un autèntic canvi en la finalitat de la normativa d'infraccions; especialment il·lustrativa és la infracció definida per la contractació o ús habitual de treballadors estrangers sense la corresponent autorització: la importància d'aquesta nova infracció resideix en el fet que la lluita contra el treball clandestí ara se centra en l'empresari contractant i no en l'estranger immers en un situació d'impossible sortida, raó per la qual es redueix la seva sanció a multa.

Directament referida a la protecció dels immigrants davant el tràfic de persones, la nova infracció consistent a "induir, promoure o facilitar, formant part d'una organització amb ànim de lucre, la immigració clandestina de persones en trànsit o amb destí al territori espanyol". Completa el catàleg de delictes previst en el Codi Penal. Això no obstant presenta alguns problemes de delimitació entre la tipificació penal i l'administrativa, ja que el nou tipus de l'art. 318 bis CP reproduïx allò que l'art. 50 c) estableix com a infracció administrativa.

Per últim, és de notable rellevància la desaparició del nou catàleg d'infraccions de la LODILE d'un supòsit com el recollit a l'antic art. 26.1 d) LOE, desaparició que constata l'exclusió definitiva de la pràctica de l'expulsió immediata posterior al compliment de la condemna penal per delictes dolosos sancionats a Espanya o a l'estranger amb una pena privativa de llibertat superior a un any.

La major part de les conductes referides a la regularitat de la permanència dels immigrants es troben tipificades en la nova Llei com a infraccions greus (art. 49), de manera que és molt important distingir entre aquelles que pu-

guin donar lloc a l'expulsió i aquelles altres que puguin dur únicament a l'imposició d'una multa. Les infraccions greus que poden conduir a l'expulsió són l'entrada il·legal; l'incompliment de mesures imposades per raó de seguretat pública, de presentació periòdica o de residència obligatòria; i la participació en activitats il·legals.

L'entrada il·legal pot derivar-se tant de la contravenció d'una prohibició d'entrada com d'una entrada sense la documentació requerida, sempre que l'una o l'altra hagin estat detectades un cop traspassada clarament la zona fronterera. Previsió lleugerament diferent a la de la mesura de retorn que s'aplica als immigrants detectats in fraganti mentre intentaven realitzar l'entrada de forma il·legal.

L'incompliment de les mesures imposades per raó de seguretat pública, de presentació periòdica o de residència afecta grups d'estrangers molt determinats i han de ser entesos des de paràmetres allunyats de la situació general dels immigrants econòmics. Aquestes infraccions es dirigeixen a reaccionar contra sospitosos d'activitats delictives o enfront de casos molt específics derivats de la política exterior i de la seguretat pública espanyoles, ja que tan sols en aquests supòsits la Llei preveu la imposició de les mesures de seguretat ressenyades (vid. essencialment l'art. 5.2 LODILE).

Finalment, l'art. 49 recull una de les clàusules de l'antic art. 26.1f) LOE, que es referia a la "manca de mitjans lícits de vida, l'exercici de la mendicitat o la realització d'activitats il·legals". La desaparició de les primeres clàusules (mitjans lícits de vida i mendicitat) ha d'ésser especialment ben rebuda, ja que es tractava de categories basades en la perillositat social o en una indeterminació absolutament incompatible amb el principi de legalitat sancionadora. Tanmateix, la redacció de la nova Llei es veu afectada pels mateixos problemes, donat que tots els actes inclosos en el concepte "d'activitats il·legals" són de difícil determinació; la remissió a qualsevol infracció administrativa en el nostre ordenament és absolutament desproporcionada, aliena a la sistemàtica de la LODILE i, a més, no aporta cap solució als problemes de determinació que el nou article presenta; l'equiparació amb les activitats delictives contravé la literalitat del precepte, l'eventual vinculació amb infraccions greus o, fins i tot, lleus de la Llei de Protecció de la Seguretat Ciutadana no pot plantejar-se com a possibilitat acceptable, ja que la LODILE es remet expressament a aquesta Llei quan vol fer-ho; finalment, tampoc la

pràctica administrativa desenvolupada sota la LOE serveix per extreure'n una interpretació del concepte "d'activitats il·legals", ja que la motivació de les sancions imposades en virtut de l'antic art. 26.1 f) eludia qualsevol raonament sobre aquest supòsit d'expulsió per a basar-se en els altres dos supòsits: "absència de mitjans lícits de vida" i "mendicitat", més concrets i de més fàcil verificació.

La resta d'infraccions greus tipificades a la LODILE donen lloc exclusivament a sancions pecuniàries: situació irregular per falta de permís de residència o tenir-lo caducat més de tres mesos; no tenir permís de treball o treballar malgrat no gaudir d'una autorització de residència; ocultació dolosa o falsedat greu en l'obligació de comunicar canvis de nacionalitat o de domicili; i comissió d'una tercera infracció lleu sempre i quan, en el termini de sis mesos anteriors, l'estranger hagués estat sancionat per dues faltes lleus de la mateixa naturalesa.

El supòsit de permanència irregular de persones que entraren legalment a Espanya, és a dir, la nova consideració de la irregularitat sobrevinguda com a susceptible d'expulsió, reflecteix la preocupació del legislador per evitar l'expulsió d'immigrants que queien inevitablement en la irregularitat pels efectes del propi sistema normatiu d'estrangeria i que, en canvi, a partir d'ara poden acollir-se a les noves possibilitats de regularització en qualsevol moment.

La sanció per treballar sense haver sol·licitat permís ni disposar d'autorització de residència tan sols pot ser imposada si concorren dues circumstàncies: en primer lloc, la manca d'un permís de residència, ja que el desenvolupament d'activitats laborals sense permís de treball per part de titulars de permisos de residència constitueix un supòsit d'infracció lleu; en segon lloc, la falta de permís de treball per absència d'una activitat diligent de l'immigrant consistent en la presentació de la sol·licitud de permís de treball, donat que si aquesta manca de permís es deriva de la denegació de la sol·licitud per part de l'Administració la conducta s'ha d'incloure, de nou, en els supòsits d'infracció lleu.

Finalment, del supòsit d'ocultació dolosa o falsedat greu en les obligacions de comunicació a les autoritats dels canvis en matèria de nacionalitat i domicili destaca, d'una banda, la desaparició de les comunicacions relatives a

l'estat civil i, per una altra, l'exigència de dol (que diferencia aquest conducta de les constitutives de infracció lleu). A més, és necessari precisar que aquestes obligacions no existeixen per als titulars del permís de residència permanent, ja que l'art. 29.5 LODILE només exigeix la comunicació als titulars de permisos temporals.

Les sancions lleus (art. 48) fan referència a l'omissió o retard en la comunicació de canvi de nacionalitat, domicili o altres circumstàncies relatives a la situació laboral de l'estranger; el retard fins a tres mesos en la sol·licitud de renovació de les autoritzacions; i la realització d'una activitat laboral sense permís de treball sempre i quan es gaudeixi del permís de residència.

En relació amb les omissions o retards en la comunicació de dades es tracta d'un tipus paral·lel a la infracció greu, caracteritzat pel dol en l'omissió o retard. Tanmateix, i més enllà d'aquesta coincidència, la infracció lleu és més ampla ja que no es limita a canvis de nacionalitat o domicili sinó que s'estén a "altres circumstàncies determinants de la seva situació laboral quan se'ls puguin exigir per la normativa aplicable", és a dir a les autoritzacions de treball.

Treballar sense permís de treball si es disposava de permís de residència era amb la Llei anterior determinant d'una infracció castigada amb l'expulsió. El canvi en la seva tipificació actual és especialment significatiu sobretot si es combina amb la sanció per infracció molt greu al corresponent empresari. D'altra banda, s'ha de recordar aquí que la infracció lleu es deriva de la manca de permís de treball, ja fos perquè la sol·licitud havia estat denegada o directament perquè el permís no s'havia sol·licitat.

Finalment, la LODILE manté la infracció ja existent en el Reglament de 1996 respecte del retard de més de tres mesos en la sol·licitud de renovació de permisos una vegada hagin caducat, tot confirmant indirectament l'existència d'aquest termini addicional per instar la pròrroga.

6.3. Protecció enfront de l'expulsió

La reducció de l'àmbit de l'expulsió que acaba de exposar-se no es limita a la disminució de les infraccions que la permeten, sinó que la LODILE recull una sèrie de casos on l'expulsió resulta exclosa per la situació personal concreta

de l'estranger afectat, excepte que existeixi residència en infraccions molt greus. La LOE ignorava aquesta qüestió en coherència amb la seva concepció de la immigració temporal, de manera que foren la pràctica administrativa i judicial les que van establir criteris per a l'elecció entre expulsió o multa quan ambdues opcions eren possibles. L'arrelament fou l'element fonamental d'aquesta opció, que el Reglament de 1996 va concretar a través d'una llista d'estrangers no susceptibles d'expulsió (art. 99.3), llista que la nova Llei assumeix i, fins i tot, amplia.

Efectivament, quan es tracti d'espanyols d'origen que hagin perdut la nacionalitat o d'estrangers nascuts a Espanya que hagin residit en el nostre país legalment en els últims cinc anys i no els calgui el permís de treball, la possibilitat d'expulsió a la LO 4/2000 es limita exclusivament als casos de reincidència en infraccions molt greus (en el termini d'un any segons l'art. 99.3 Reglament). Com també succeïa en el Reglament, els residents permanents gaudeixen igualment d'aquesta protecció, llevat d'aquells que duguin a terme certes infraccions molt greus o realitzin activitats il·legals; idèntica protecció reben aquells que siguin beneficiaris de prestacions per incapacitat laboral o malaltia professional (la qual cosa ja es deriva dels Convenis de la OIT) i aquells que rebin prestacions per atur o prestacions assistencials de reinserció social o laboral, mentre es mantingui la seva situació com a receptors. Finalment i a l'igual que va fer el Reglament de 1996, la LO 4/2000 assumeix l'extensió de la protecció subjectiva davant l'expulsió als cònjuges i als fills de les categories ressenyades i hi afegeix el cas de les dones embarassades, quan existeixi perill per a la mare o per al nasciturus.

Però en matèria de protecció enfront de l'expulsió la nova Llei presenta novetats dirigides a materialitzar una de les línies polítiques determinants per al legislador: la lluita contra les xarxes de tràfic d'immigrants. Segons l'art. 55 no seran expulsades les víctimes d'aquestes xarxes o els testimonis de la seva actuació si cooperen en el procés penal corresponent, encara que sí es troben inserits en alguna de les causes de expulsió que especifica l'art. 55; addicionalment, es preveu que aquests estrangers puguin obtenir un permís de residència i treball a Espanya. També en aquest article es protegeix de l'expulsió els estrangers que participin en un procediment penal com a víctima, perjudicat o testimoni, encara que la protecció es limita a l'execució temporal de l'ordre d'expulsió ja adoptada quan així ho decideixi l'autoritat governativa competent.

6.4. Procediment sancionador i execució de l'expulsió

Ja s'ha anunciat que la LOE preveia dos tipus de procediments sancionadors: el sumari i l'ordinari. El procediment sumari, aplicable a les causes d'expulsió recollides a l'art. 26.1 a), c) i f), era un procediment administratiu al qual se li aplicaven totes les garanties del procediment sancionador i on l'Administració tenia la potestat de detenir l'estranger, per la qual cosa se li aplicaven totes les garanties del detingut; una vegada incoat l'expedient, l'estranger disposava de 48 hores per a presentar les seves al·legacions i podia ser conduït a un centre d'internament durant l'inici i tramitació del procediment i l'espera de l'eventual expulsió. Quant al procediment ordinari, les fases eren idèntiques, excepte que no cabia la detenció ni l'internament i que el termini d'al·legacions era de 10 dies.

La nova Llei insisteix en l'aplicabilitat de les regles del procediment sancionador (art. 18.2 i 46 LODILE) i no preveu un procediment d'expulsió sumari, d'incidència especialment negativa en la protecció dels drets dels afectats: l'extraordinària reducció dels terminis d'al·legacions combinada amb la pràctica administrativa i el desconeixement i desorientació de bona part dels estrangers en aquests casos provocava una situació no molt llunyana a la indefensió. En aquest sentit, encara hi ha un altre progrés de gran transcendència: l'art. 20.1 LODILE garanteix l'assistència jurídica gratuïta en tots els procediments que puguin conduir a l'expulsió de l'estranger, de manera que es concentren els esforços de protecció dels seus drets en el moment fonamental de l'adopció de la mesura d'expulsió, superant una situació prèvia on la protecció no desplegava tota la seva virtualitat fins a la impugnació jurisdiccional, la qual gaudia d'una efectivitat pràctica molt reduïda. L'única especialitat que la nova Llei manté és la de l'internament, encara que ara es reserva exclusivament als casos d'expedients d'expulsió amb motiu de la realització d'activitats il·legals; activitats contràries a la seguretat exterior de l'Estat o a les seves relacions internacionals; activitats contràries a l'ordre públic; o activitats relacionades amb el tràfic il·legal de persones (art. 58 LODILE).

En definitiva, la combinació d'un procediment general amb amplis terminis d'al·legacions, l'assistència jurídica gratuïta i la impossibilitat d'internament en molts casos protegeixen especialment la situació de l'immigrant inserit en un expedient sancionador, encara que al mateix temps dificulten extraordi-

nàriament l'eficàcia dels expedients d'expulsió i la seva execució. D'una altra banda, la LODILE no preveu res en cas d'impossibilitat d'execució de la sanció d'expulsió del territori, de manera que continua sense resposta un tema que fins ara ha estat molt freqüent en l'estatut de l'immigrant (de les més de 18.000 expulsions decretades a Espanya durant 1998 només 5.500 foren executades).

Tampoc s'ha previst cap especificitat respecte del control judicial de l'expulsió, de manera que aquest control segueix com abans les regles generals sense que s'hagi recollit la reivindicació d'un procediment jurisdiccional específic, àgil i ràpid que permeti una intervenció judicial prèvia a l'execució de tota expulsió; encara continua vigent l'art. 107.1 a) del Reglament que preveu un termini de 72 hores entre la comunicació de l'ordre d'expulsió i la seva execució, i així es garanteix la possibilitat material d'accés als mecanismes de tutela cautelar de la jurisdicció contenciosa. El manteniment explícit de la menció al recurs per via consular en cas d'expulsió i la possibilitat d'intervenir de les ONG en aquests procediments (art. 59 LODILE) s'ha d'entendre com a mera clàusula de tancament, ja que només satisfà molt relativament les exigències de l'art. 24 CE.

6.5. L'expulsió pel jutge

En la major part dels casos les expulsions del territori són acordades i executades per l'Administració; tanmateix, existeixen supòsits excepcionals on el jutge és la persona encarregada d'acordar o autoritzar l'expulsió de l'estranger. En la normativa LOE aquests supòsits eren tres i es recollien als art. 21.2 (dos supòsits) i 26.3 (un supòsit). Els casos d'expulsió judicial de l'art. 21.2 permetien, d'una banda, l'expulsió dels estrangers imputats ("encartados") per delictes greus quan existia una resolució administrativa d'expulsió; d'altra banda, possibilitava l'expulsió com a substitució de la condemna per delictes menys greus. Si s'instruïen diligències judicials contra un estranger, l'art. 26.3 LOE en permetia l'expulsió si havia comès alguna de les infraccions que originaven l'expulsió administrativa.

En aquesta matèria la LO 4/2000 planteja també novetats. En primer lloc, es modifica parcialment l'expulsió com a mesura substitutòria del procés judicial (53.4): l'estranger haurà d'estar imputat (es manté el confús terme "encartado") en un procés que comporti una pena inferior a sis anys. Així

doncs, el principal problema és que en no suprimir aquest tipus d'expulsió, la nova Llei manté una norma que possiblement vulnera la tutela judicial reconeguda per la Constitució com a dret de tot processat a obtenir una sentència, que a més pot ser absolutòria.

En segon lloc, la nova Llei sí elimina el supòsit de l'art 21.2 in fine de la LOE: l'art. 53.4 in fine LODILE remet directament a l'art. 89 CP, és a dir, a la possibilitat de substituir la condemna per l'expulsió als estrangers irregulars que fossin condemnats per sentència ferma a penes inferiors a sis anys. Es tracta d'una decisió purament jurisdiccional sense intervenció de l'Administració pública i, per tant, al marge que existeixi o no infracció que comporti l'expulsió del territori, cosa que no acaba d'encaixar amb el paper del jutge que no té per què raonar en termes d'expulsió d'estrangers.

6.6. Centres d'internament

La regulació relativa als centres d'internament es recollí inicialment a l'art. 26.2 LOE on s'establí que l'autoritat governativa podia sol·licitar al jutge d'instrucció l'internament d'estrangers inserits en les causes de l'art. 26.1 a), c) i f), sempre en centres de caràcter no penitenciari i per un màxim de 40 dies. Aquest precepte fou recorregut pel Defensor del Poble davant el Tribunal Constitucional perquè contenia una privació de llibertat molt superior a les 72 hores sense establir amb claredat el marge de decisió del jutge. La STC 115/1987 acceptà la duració de la detenció per un màxim de 40 dies però, per no declarar inconstitucional el precepte, embolcallà la decisió i l'internament de tota una sèrie de cauteles que resultaren poc útils i fins i tot disfuncionals. En primer lloc, el Tribunal establí la necessària autorització del jutge d'instrucció per a dur a terme l'internament; però aquest jutge no es pronuncia sobre les causes d'expulsió (decidides per l'Administració i jutjades per la jurisdicció contenciosa que examina el recurs contra la mateixa) sinó sobre les circumstàncies que aconsellen internar l'estranger per evitar que s'amagui o fugi: això resulta extremadament difícil i està provocant que determinats jutges acordin sistemàticament l'internament mentre que altres fan precisament el contrari. En segon lloc, el TC determinà que l'estranger té dret a advocat i intèrpret i a totes les garanties de les persones privades de llibertat (incloent l'habeas corpus). En tercer lloc, l'estranger ha de gaudir d'una situació que, en conjunt, sigui millor que la d'una presó, ja que d'altra forma no tindria raó de ser que l'internament no es faci a una presó.

Des d'aquesta Sentència de 1987 fins al Reglament de 1996, l'única normativa aplicable als centres d'internament es trobava, doncs, en l'art. 26.2 LOE, interpretat conforme a aquella Sentència; però la pràctica i les crítiques del Defensor del Poble, dels fiscals i dels advocats feien pensar que es respectaven poc les garanties introduïdes pel TC. La situació pot resumir-se de la següent manera: una pràctica inicial d'internament per l'Administració i els jutges poc adequada a les garanties fixades pel Tribunal, ja que s'acordaven internament col·lectius, es produïen excessos en el període d'internament i s'empraven centres penitenciaris pels mateixos; uns centres que en molts casos no reunien les garanties mínimes exigibles a les mateixes presons, per exemple, en matèria de visites familiars i d'advocats, atenció mèdica o passeigs pel pati; i el desconeixement dels drets dels interns, com els relatius a les seves comunicacions. Tot això donà lloc a una jurisprudència constant relativa a aquestes vulneracions, que després de deu anys només ha aconseguit la seva reducció però no la seva desaparició.

Davant la situació descrita, el Reglament de 1996 inicià la tasca de regular de forma precisa l'internament (art. 108 i ss.), introduint diversos preceptes que concretaven les condicions de la STC de 1987: la duració de l'internament havia de ser la mínima imprescindible per a la pràctica de l'expulsió; l'internament s'haurà de comunicar al consolat corresponent i, si l'intern ho demana, als familiars amb residència a Espanya; l'estranger restava a disposició del jutge que ho acordà, a qui l'autoritat governativa havia de comunicar qualsevol circumstància que afectés l'intern; els estrangers gaudirien de tots els drets compatibles amb el seu internament i, en particular, del dret de defensa i assistència d'interpret gratuïts si no disposava de mitjans econòmics; els menors no podrien ser ingressats en aquests centres, excepte que els seus pares ho preferissin així i existeixin mòduls per a la convivència i intimitat familiar; els centres havien de comptar amb assistència sanitària i serveis socials prestats per professionals; els interns podrien trametre i rebre correspondència i mantenir comunicacions telefòniques amb l'exterior (que només podran restringir-se per decisió judicial) així com comunicar-se amb els seus advocats i amb els seus familiars i amics; i, finalment, no hi hauria restriccions a l'exercici de la llibertat religiosa. Però el Reglament de 1996 va remetre a una norma posterior la regulació del funcionament dels centres d'internament, norma que no s'aprovà fins a tres anys després a través de l'Ordre Ministerial de 22 de febrer de 1999 sobre normes de funcionament i règim interior dels centres d'internament d'estrangers.

Malgrat que aquesta Ordre no entrarà en vigor fins a l'any 2001, cal assenyalar breument quins són els seus aspectes més destacats, que limiten la discrecionalitat existent fins al moment i permeten millorar de forma considerable les condicions en què es troben aquests centres. La peça clau dels mateixos és el seu director, nomenat pel director general de Policia i amb escàs contacte amb el delegat del govern. En referència als drets dels interns destaca una primera comunicació telefònica amb el seu advocat i familiars i una entrevista amb l'assistent social en el moment de l'ingrés, així com la possibilitat de presentar queixes davant el director, el jutge d'instrucció i el ministeri fiscal (a més, per suposat, del defensor del poble). Finalment, una previsió de gran transcendència i que sorprèn trobar en una norma d'aquest rang: els estrangers podran ser internats més d'un cop sempre que els internaments s'acordin en virtut d'expedients d'expulsió diferents.

La nova Llei presenta novetats en matèria d'internament (art. 58 LODILE), encara que sosté la possibilitat d'internaments successius en els termes de l'Ordre de 1999 i manté igualment un dels aspectes menys funcionals del sistema anterior: l'estranger seguirà a disposició del jutge que autoritza l'internament, és a dir, el jutge d'instrucció del lloc de la detenció, allunyat probablement del centre i no habituat a decidir sobre qüestions relacionades amb l'arrelament, més pròpies de la jurisdicció contenciosa. Algunes de les innovacions de la Llei ja s'han avançat, com la reducció dels supòsits en què pot procedir-se a l'internament. Una altra novetat és la distinció que la LODILE fa entre els "llocs d'internament" per als casos de retorn (art. 56) i els "centres d'internament" pels supòsits d'expulsió (art. 58), malgrat que ha de fer-se una interpretació integrada d'ambdós preceptes i considerar aplicables a tots dos, per exemple, les característiques i els drets que es preveuen per als llocs d'internament (que no tindran caràcter penitenciari i disposaran de serveis socials, jurídics, culturals i sanitaris) així com el límit temporal d'estada en un centre d'internament (40 dies).

7. Les garanties dels drets i llibertats dels estrangers

La regulació de les relacions de l'immigrant amb les administracions públiques és un element fonamental, donat que l'estranger es veu obligat quasi permanentment a posar en ordre la seva situació administrativa al país. La normativa de la LOE i la seva pràctica administrativa foren especialment ne-

gatus en aquest camp: complexitat, manca de transparència, retards eters, interminable presentació de documents, arbitrarietat, etc. La LODILE tracta de reaccionar contra aquesta situació i opta per elevar el nivell de protecció en el procediment administratiu, introduint garanties limitades fins avui als processos jurisdiccionals de reduïda eficàcia en els casos d'estrangeria; en canvi, les modificacions en l'àmbit judicial són gairebé inexistents més enllà del reconeixement exprés del dret a la tutela judicial efectiva dels estrangers, d'altra banda derivat directament de l'art. 24 CE.

Com es comprovarà, els paràgrafs posteriors que desenvolupen aquests aspectes es limiten quasi exclusivament a l'exposició de les garanties en el sistema LODILE, ja que la LOE i el seu Reglament descuidaven totalment aquest tema.

7.1. Les garanties en el procediment administratiu

A més de la constant reiteració sobre la necessitat d'aplicar les normes generals del procés administratiu, els progressos en aquest camp giren al voltant de dos eixos, el règim de la inactivitat administrativa i l'assistència jurídica gratuïta, ja que la LO 4/2000 remet a la normativa general les qüestions relatives als recursos i a l'executivitat dels actes administratius en l'àmbit de l'estrangeria (art. 19 LODILE).

En referència a la inactivitat administrativa, la nova Llei reacciona contra la situació provocada pel sistema LOE de constants i perllongats retards administratius en la resolució d'expedients; aquestes tardances eren especialment greus en el cas de renovacions de permisos de residència i treball, ja que deixaven els estrangers en una situació d'inseguretat absoluta que suspenia pràcticament el desenvolupament de les seves activitats habituals. Un segon àmbit que presentava especials problemes de retards era el dels procediments consulars i, en especial, la sol·licitud de visats, malgrat els intents de sotmetre la seva tramitació a tres mesos (essencialment, els de reagrupament familiar en l'Ordre de 1999); en aquest àmbit tampoc no poden menysprear-se els efectes distorsionadors de les tardances, tant per a les situacions individuals dels sol·licitants (reagrupament, ofertes de treball, etc.) com per l'impuls que suposen a les vies d'entrada il·legal.

Davant aquesta situació, la disposició addicional de la LO 4/2000 estableix que les renovacions del permís de residència i de treball hauran de resoldre's

en un termini màxim de tres mesos, transcorregut el qual sense resposta s'entendrà concedida la pròrroga. Per la seva apart, l'art. 25.4 LODILE disposa que concessió i denegació de permisos i visats tindrà un termini màxim de resolució de tres mesos, encara que en aquest cas no es determina si després d'aquest període es produirà silenci positiu o negatiu i, segons la lògica interna de la Llei, sembla que hauria de considerar-se negatiu si es fa una lectura a sensu contrario d'allò previst a la disposició addicional. De totes maneres, no es pot descartar l'aplicació aquí de la normativa administrativa general que estableix que el silenci negatiu haurà de determinar-se expressament per llei (art. 43.2.d Llei 4/1999), fet que estrictament no succeeix a la LODILE amb la qual cosa també el silenci podrà considerar-se positiu en el cas de permisos inicials i de visats, especialment quan estigui involucrat un dret fonamental com el reagrupament familiar.

En matèria de justícia gratuïta en el procés administratiu la LO 4/2000 presenta novetats del màxim interès. Mentre aquest dret no existia al sistema anterior, l'apartat 1 de l'art. 20 LODILE garanteix a tots els estrangers el dret d'assistència lletrada d'ofici (llegeixi's gratuïta) en els processos administratius i judicials que puguin menar a la denegació de la seva entrada o expulsió o sortida obligatòria del territori a més de tots els procediments en matèria d'asil, al mateix temps que gaudiran d'interpret si ho precisen. D'això se'n deriven importants conseqüències: el dret a lletrat d'ofici en els procediments administratius de denegació d'entrada en els llocs fronterers, en el retorn i en l'expulsió, així com en totes les sol·licituds de permís de residència i renovació del mateix. De les actuacions típiques en matèria d'estrangeria només el visat resta al marge d'aquesta previsió; i això matisant, fins i tot, que en cas de visats de reagrupament familiar la intervenció en aquest procés d'un resident legal a Espanya i el joc que ofereix aquest dret fonamental podrien donar lloc a plantejar l'aplicació del dret a l'assistència gratuïta per al reagrupant.

7.2. Els recursos jurisdiccionals

La nova Llei tracta de protegir l'estranger en aquest camp expressant la voluntat de facilitar al màxim la tutela jurisdiccional en els termes generals de les lleis processals i, molt especialment, de la Llei de la Jurisdicció Contenciós-administrativa. Així s'ha d'entendre l'art. 18 LODILE, que declara expressament la titularitat de la tutela judicial efectiva dels estrangers, així com,

sobretot, les diverses ocasions en què la Llei remarca les obligacions de motivació i la possibilitat de recórrer ulteriorment, al mateix temps que s'esforça per reduir l'espai de discrecionalitat administrativa. Bon exemple en són les clàusules que admeten el recurs contra la denegació de visat o que desplacen cap al Reglament la discrecionalitat del funcionari encarregat de decidir la seva concessió.

La nova Llei de la Jurisdicció no conté cap precepte específic en matèria d'estrangeria, és a dir, no crea un procediment especial per a aquest tipus d'affers tramitats davant els jutjats contenciosos, malgrat que diverses raons justificarien aquesta opció: la precarietat de la situació dels estrangers i la gravetat de les mesures adoptades per l'Administració conviden a un procediment àgil i dut a terme per professionals familiaritzats amb l'àmbit de l'estrangeria. Fins i tot així, la nova Llei de la Jurisdicció té importants efectes en aquest camp, ja que l'objectiu declarat de l'última reforma de la mateixa produïda el 1998 se centra en dos àmbits especialment rellevants per a l'estrangeria: la duració dels procediments i l'abast de les mesures cautelars.

Les mesures cautelars cobren un especial sentit a Espanya com a solució d'urgència, donat que és probablement l'únic país europeu on, actualment i en nombrosos supòsits, les mesures d'allunyament i especialment l'expulsió poden dur-se a terme sense una possibilitat real i efectiva d'intervenció judicial prèvia, referida com a mínim a l'executivitat de la resolució. La nova Llei de la Jurisdicció estableix que aquestes mesures cautelars no es limiten ja a la suspensió de l'acte administratiu, sinó que inclouen totes aquelles mesures que assegurin l'efectivitat de la sentència (art. 129); això permet, per exemple, la pròrroga de la vigència dels permisos o, fins i tot, que el tribunal acordi un estatus provisional de residència i treball per a l'estranger. El moment d'adopció de les mesures pot ser immediat sense necessitat d'audiència a l'Administració (art. 135), i fins i tot abans d'interposar el recurs en cas d'actuació de l'Administració per la via de fet (art. 136). Finalment, el criteri d'adopció de la mesura serà, exclusivament, si l'execució de l'acte pot afectar a la finalitat legítima del recurs (art. 130).

A Espanya també resulten fonamentals les mesures provisionalíssimes, donat que les mesures cautelars triguen mesos a ser adoptades i aquest termini és suficient perquè l'estranger pugui, per exemple, ser expulsat. Per evitar aquesta

situació, diversos tribunals espanyols, com el Superior de Justícia del País Basc, han considerat que l'exercici efectiu del dret de defensa i del dret a una tutela cautelar obliguen que la simple sol·licitud de suspensió permeti acordar la mesura provisionalíssima si hi ha risc que l'estranger pugui ésser expulsat (fins i tot sense escoltar l'advocat de l'Estat).

Només resta per apuntar una novetat inclosa a la nova Llei en matèria de garanties en l'àmbit jurisdiccional, encara que la mateixa no és una garantia directament dirigida a protegir la situació específica de l'immigrant econòmic. L'art. 20.2 LODILE garanteix tant als regulars com als irregulars empadronats l'assistència jurídica gratuïta davant qualsevol jurisdicció si acredita manca de recursos econòmics. Es tracta d'equiparar els estrangers irregulars empadronats als regulars i amb els ciutadans espanyols en les prestacions pròpies de l'assistència jurídica gratuïta davant els tribunals, amb la qual cosa cal entendre modificada en aquest punt la Llei 1/1996, d'Assistència Gratuïta, que atorgava una protecció molt més reduïda.

7.3. El defensor del poble espanyol

La precarietat de la protecció de l'immigrant (regular i irregular) al llarg del procediment administratiu primer i davant la jurisdicció contenciosa després ha provocat que la institució del defensor del poble espanyol hagi prestat especial atenció a la protecció dels drets dels immigrants a Espanya i al control de l'activitat administrativa en aquest àmbit; a més, vist l'augment del fenomen migratori i el progressiu increment de les competències de les Comunitats Autònomes, també és creixent la importància que estan adquirint en aquest camp les institucions homòlogues al defensor que funcionen des de fa temps en vuit Comunitats. Centrant-nos en la tasca del defensor del poble estatal, n'hi hagi prou amb deixar constància aquí que aquesta institució fou l'única que plantejà recurs de inconstitucionalitat contra diversos preceptes de la Llei d'Estrangeria de 1985, que posteriorment i com s'ha vist foren declarats contraris a la Constitució. Així mateix, plantejà recurs de inconstitucionalitat contra l'art. 2 de la Llei 1/1996, d'assistència jurídica gratuïta, precisament per considerar inconstitucional una de les qüestions que ja s'han posat de relleu: la dubtosa constitucionalitat de l'exclusió dels estrangers no regulars d'aquest benefici. Respecte les queixes tramitades, el defensor del poble ha emès recomanacions en àmbits tan problemàtics com

l'entrada o les expulsions. Dins de les actuacions d'ofici cal remarcar les relatives als polissons. Finalment, la institució també ha dut a terme visites periòdiques als centres d'internament d'immigrants.

8. Organització i coordinació administrativa

La descentralització política al nostre país fa inevitable dedicar unes paraules a la distribució competencial en matèria d'estrangeria. Si bé l'art. 149.1.2 de la Constitució reserva en exclusiva a l'Estat la competència en estrangeria i immigració, les Comunitats Autònomes disposen de la majoria de les competències en el camp dels drets socials; resulta necessari, doncs, coordinar esforços donada la imbricació entre el control de fluxos migratoris i les polítiques socials. Encara no és aquest l'únic aspecte que ha de millorar-se, doncs tampoc ha existit a cap nivell una definició clara de polítiques sobre estrangeria: les respostes administratives als reptes de la immigració s'han esgotat tradicionalment en la reacció immediata als problemes concrets del moment. També l'escassetat de mitjans organitzatius ha estat la tònica general: les mancances a les Oficines d'Estrangers dependents de l'Administració central són conegudes; els plans d'integració aprovats en algunes Comunitats Autònomes acostumen a patir mancances pressupostàries en aquesta matèria. D'altra banda, la falta de coordinació entre els diversos ens competents ha estat pràcticament absoluta, amb freqüents supòsits de discussió sobre l'atribució de responsabilitats, no ja entre Estat i Comunitats Autònomes o ens locals, sinó entre els propis departaments de cadascuna de les administracions. Davant el total silenci de la LOE, la LO 4/2000 és el primer producte normatiu que pretén afrontar aquesta situació.

En relació amb l'organigrama de l'Administració central, l'art. 60.2 LODILE ve a assumir legalment l'existència de les Oficines d'Estrangers creades amb base al RD 1521/1991, d'11 d'octubre; si bé aquesta elevació del rang i la possible generalització d'aquestes oficines a totes les províncies és una dada positiva. Hauran de solucionar-se els problemes que planteja el seu funcionament, especialment, la ja al·ludida manca de dotació personal i material. Precisament, les Oficines d'Estrangers il·lustren un segon problema propi de l'actuació de l'Administració central en aquest àmbit: la seva doble dependència funcional dels Ministeris de Treball i Interior competents en matèria d'estrangeria, Ministeris amb tendències en moltes ocasions clarament

oposades en el tractament del fenomen migratori. Existeix la necessitat de coordinació a través d'òrgans interdepartamentals de l'estil de la Comissió Interministerial d'Estrangeria, creada i regulada pel RD 511/1992, de 14 de maig; encara que la pràctica d'aquest òrgan no pot considerar-se molt satisfactòria, cosa que podria trobar un principi de solució amb la creació d'una Secretaria d'Estat que gaudís d'una posició preferent en l'esmentada Comissió i en la qual ja està pensant l'actual Executiu espanyol.

La nova Llei procedeix a l'obertura de la participació interadministrativa i de les associacions a través de la creació del Consell Superior de Política de la Immigració, compost per representants de l'Estat, de les Comunitats Autònomes i dels municipis (art. 61 LODILE). Aquest Consell establirà les bases i criteris sobre els quals s'assentarà una política global en matèria d'integració laboral i social dels immigrants, la qual cosa sembla centrar la seva activitat en el camp de les polítiques sectorials d'integració; tanmateix, no s'ha d'oblidar que la pròpia Llei assumeix que la regulació de la situació administrativa del immigrants (permisos de residència i treball) és el factor primari i fonamental de la seva integració social, de manera que el debat i avaluació de l'aplicació de la Llei en aquests aspectes ha de considerar-se inclòs en l'àmbit de funcions del Consell. En aquest sentit, resulta remarcable que la LODILE faci intervenir aquest Consell Superior en l'establiment anual dels contingents, solucionant així els problemes que havia despertat la previsió d'una quota distribuïda territorialment en funció de les necessitats de treball de les diverses regions sense consulta amb les Comunitats Autònomes que, al marge ja del seu interès general en el contingent, són les competents en matèria d'execució laboral.

La LO 4/2000 obre una segona línia de participació centrada en la intervenció dels propis immigrants a través de llurs associacions. L'instrument que ha de canalitzar aquesta intervenció sobre les grans decisions de política d'estrangeria és el Fòrum per a la Immigració, integrat per representants de les administracions públiques, associacions d'immigrants i organitzacions socials de suport. Amb això la Llei assumeix el model vigent del Fòrum per a la Immigració creat per RD 490/1995 i modificat per RD 2816/1998, els resultats dels quals fins al moment no han estat plenament satisfactoris quant a la seva actuació com a òrgan d'assessorament i consulta en el disseny de la política migratòria, encara que pot valorar-se més positivament la seva actuació com a òrgan d'informació i d'impuls del debat.

Més enllà de la previsió referida al Fòrum, la nova Llei inclou altres clàusules relatives a la participació d'associacions en les actuacions administratives, que pretenen enfortir tant l'associació entre els immigrants com l'actuació de les organitzacions sense afany de lucre que defensen els seus drets. Jun- tament a un mandat als poders públics perquè recolzin aquestes associaci- ons i organitzacions (art. 62), la LODILE reconeix també la seva capacitat per a intervenir en procediments administratius i judicials en matèria d'immigra- ció com s'ha vist en el seu moment (art. 18.3 i 59.2).

II. PRINCIPALS PROBLEMES I POLÍTIQUES PÚBLIQUES

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

Eduard Roig

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

Aquesta tan modesta pretensió mereix ja, però, una primera valoració positiva, doncs significa que finalment l'Estat pren consciència del molt rellevant paper de les Comunitats Autònomes en aquest àmbit, i passa de veure-les com a simples responsables de l'atenció social als immigrants de manera autònoma i al marge de la definició i desenvolupament de la política estatal al respecte, a intentar la via d'una coordinació o fins i tot integració de les polítiques socials en aquest àmbit. És probablement el propi desplaçament de l'atenció cap a la integració dels immigrants residents a Espanya en els últims anys el que ha posat de manifest el paper central que correspon a les Comunitats Autònomes (i als ens locals) en l'àmbit de la immigració com a entitats competents en matèria d'assistència i benestar social. De fet en els darrers anys, Estat i Comunitats han desenvolupat actuacions paral·leles a través d'instruments molt diversos: creació d'òrgans de participació dels immigrants, desenvolupament de programes de subvencions de diverses activitats d'integració o adopció d'instruments ar-

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

Entrant ja però en aquest últim element, el de les mesures adoptades com a contingut dels Convenis, el primer dels elements a destacar és la preocupació per crear mecanismes que permetin conèixer realment el nombre i situació de la població immigrant a les diferents Comunitats Autònomes. La primera de les previsions de tots els Convenis es refereix a la implantació a cada Comunitat Autònoma d'un Observatori Permanent de la Immigració (OPI), implantació que es realitza de manera integrada pel Ministeri i la Comunitat corresponent (a través de la fixació en comú d'uns criteris que després hauran de marcar l'activitat de l'òrgan incardinat a la Comunitat). Les previsions no fan sinó posar de manifest la insostenible situació en què es mouen les administracions de desconeixement real de la situació de la població immigrant, bé sigui per manca de dades, bé sigui per disposar de dades fragmentàries i no consolidables. L'homologació dels criteris utilitzats en l'obtenció de les dades i dels mecanismes de tractament és una primera necessitat de qualsevol política d'integració coordinada, i per tant cal esperar que les mesures així adoptades serveixin per superar els problemes existents, i no signifiquin la creació d'una nova font de dades esporàdiques i fragmentàries que vingui a afegir-se, sense poder integrar-se, a les fonts ja existents. D'altra banda és d'esperar que en el desenvolupament d'aquestes actuacions es prenguin en consideració les experiències més o menys desenvolupades que han posat en pràctica des de fa alguns anys diversos municipis a Catalunya, i molt especialment la ciutat de Barcelona a través dels seu Observatori de la Immigració.

D'altra banda, i com a segon element contingut en el Conveni, es fa referència a l'existència d'òrgans de participació i consulta de les "institucions implicades en el procés d'integració del col·lectiu d'immigrants", en el cas català el Consell d'Immigració, assenyalant-se en algun Conveni la necessitat de

coordinar l'actuació d'aquests òrgans amb el Foro estatal, a través de la presència de representants dels òrgans autonòmics al Foro, cosa que ja succeeix en la pràctica totalitat de casos.

El tercer element present a tots els Convenis és el desenvolupament d'actuacions d'informació, orientació i recolzament legal als immigrants, a través de la creació d'una xarxa estatal de punts d'atenció i defensa de l'immigrant a càrrec de cada Comunitat Autònoma, d'acord a criteris establerts de manera conjunta amb l'Estat. De nou cal esperar que en el desenvolupament d'aquestes previsions es tinguí en compte l'existència d'actuacions en aquest àmbit per part de les administracions locals, i s'integri a aquestes, com administració que millor coneix la situació sobre el terreny, en la xarxa. Els Convenis, però, no contenen cap previsió al respecte; en canvi, sí que en un àmbit tan propi dels municipis com és l'empadronament, quan es preveu la col·laboració amb Ajuntaments i ONG per a la realització de campanyes de difusió i mentalització sobre la necessitat d'empadronament dels estrangers. Finalment, i com s'avançava, el Conveni amb la Generalitat de Catalunya conté dos aspectes específics força rellevants: en primer lloc la previsió de "Programes territorials d'acollida i integració social"; en segon lloc una coordinació de les subvencions en la matèria.

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

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

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

En conjunt cal valorar positivament la signatura dels Convenis com un primer pas important en la línia de coordinació de les administracions actuant. En el futur però, a més d'incrementar els àmbits de coordinació, podria pensar-se en la major integració de les administracions locals i en la conclusió d'un únic Conveni amb la totalitat de Comunitats implicades, iniciant-se així també una coordinació horitzontal entre les Comunitats en àmbits en què el Ministeri no pot intervenir o ho fa de manera molt més limitada. Certament aquest és un problema general del sistema espanyol de relacions interadministratives, i concretament dels convenis, però també en l'àmbit de l'estrangeria provoca algunes disfuncionalitats i, sobretot, la pèrdua d'oportunitats d'actuacions mes intenses i efectives degut a la coordinació entre les Comunitats, no solament en l'àmbit social.

L'aprovació de la LO 4/2000, de drets i deures dels estrangers a Espanya i de la seva integració social, constitueix un nou i rellevant element que apunta aquesta direcció, doncs, tot i no referir-se expressament als convenis entre administracions, incorpora expressament les administracions autonòmiques al sistema administratiu d'estrangeria, a través molt especialment del Consejo Superior de Política de la Inmigración, òrgan no solament de participació en decisions estatals (assenyaladament en la fixació dels contingents) sinó també d'impuls de la cooperació interadministrativa en aquesta matèria.

L'ORDRE MINISTERIAL DE 8 DE GENER DE 1999 SOBRE LA TRAMITACIÓ DE VISATS I PERMISOS DE RESIDÈNCIA PER REAGRUPAMENT FAMILIAR

Miguel Ángel Cabellos

L'Ordre Ministerial de 8 de gener de 1999 (BOE de 13 de gener) va regular els requisits generals i de tramitació dels visats i permisos de residència per reagrupació familiar, en desenvolupament del disposat pel Reglament d'execució de l'aleshores vigent Llei Orgànica d'Estrangeria (d'ara endavant, RELOE) de 2 de febrer de 1996.

El dret al reagrupament familiar és de radical importància per a la integració de l'estranger a Espanya. Aquest difícilment podrà integrar-se si la seva família està a milers de quilòmetres d'ell, amb tots els problemes que això comporta. El Tribunal Europeu de Drets Humans ha establert clarament que es tracta d'un dret fonamental, que es desprèn del Conveni Europeu de Drets Humans on es conté al dret a una vida familiar normal. Donada la importància d'aquest Conveni en la interpretació dels drets de la nostra Constitució, per disposició de l'art. 10.2 d'aquesta, sembla clar que aquest dret també existeix entre nosaltres.

Però aquesta existència contrastava fins ara, per una part, amb la seva parca regulació, limitada a algunes previsions en el RELOE i d'altra, amb els freqüents i prolongats retards administratius, especialment en els Consolats en el moment de la tramitació del visat, així com també quan després, el o els familiar/s que acaben d'arribar al nostre país demanen el corresponent permís, fet que provocava que sol·licitar la reagrupació dels familiars d'un resident legal fos per a aquest i per a aquells una tasca lenta i feixuga.

Precisament per això, un dels principals aspectes a destacar de l'Ordre és que el seu art. 2 declara preferents en la seva tramitació la sol·licitud de visats i de permisos de residència per reagrupament familiar i els fixa un termini màxim de tramitació de 3 mesos i 45 dies, respectivament. Amb això es quantifica la previsió abstracta de la Disposició Addicional Sisena del RELOE, que parlava d'aquell caràcter preferent però sense traduir-ho en xifres (cosa que no servia per a quasi res) i s'otorga als sol·licitants una

certa seguretat quant al termini en què rebran una resposta, garantint-los així que la seva petició no patirà dilacions que es tradueixin en la impossibilitat per als familiars del resident legal de reunir-se amb aquest en un termini curt o mitjà, buidant-se, d'aquesta manera i en part, el contingut del dret al reagrupament.

Aquesta previsió de l'Ordre, així com la regulació del procediment administratiu a seguir, són elements que mantenen la seva vigència i rellevància després de l'aprovació de la LO 4/2000, de Drets i Deures dels Estrangers a Espanya i de la seva Integració Social, doncs la pròpia Llei assumeix el termini dels tres mesos en el seu art. 25, si bé ara generalitzat a tots els visats. La consideració preferent en canvi segueix derivant-se de l'Ordre ara comentada. En canvi, quant als requisits que l'Ordre assenyalava per a la concessió del visat, cal una acurada interpretació que exclogui la vigència dels preceptes que recullen requisits derogats per la nova Llei.

Així l'article 1.1 de l'Ordre enuncia, seguint quasi literalment allò disposat en el RELOE (art. 28.1 i 54.1), els requisits que haurà d'acomplir el reagrupant: tenir la residència legal com a mínim un any abans del moment de sol·licitar el reagrupament i ésser titular d'un permís de residència ja renovat, qüestions ambdues que la nova Llei no contempla, doncs exigeix simplement la titularitat d'un permís de residència sense més requisit. Els corresponents preceptes del RELOE i de l'Ordre hauran de considerar-se derogats, substituint les exigències d'aportació dels documents citats per la mera sol·licitud i aportació del permís de residència.

L'article 1.2, relatiu a les persones que podran reunir-se amb el resident legal és, per la seva banda, còpia literal del 54.2 RELOE, i abasta:

a) El cònjuge no separat de fet o de dret sempre que no resideixi ja amb el reagrupant un altre cònjuge (estariem davant d'un cas de poligàmia, inadmissible en el nostre Dret) i que el matrimoni no se celebrarà en frau de llei (es a dir, amb l'única finalitat d'obtenir la residència de l'altre contraent).

b) Els fills menors de 18 anys en el moment de la sol·licitud, que no estiguin casats ni hagin format una unitat familiar independent o que visquin fora de la dependència paterna. Pel que fa als adoptius, es fan certes prevencions per assegurar la regularitat de l'adopció en el país d'origen.

c) Els incapacitats i menors de 18 anys el representant legal dels quals sigui el reagrupant.

d) Els ascendents que depenguin economicament d'ell.

De nou aquesta llista ha de completar-se amb les ampliacions produïdes arrel de l'art. 17 de la LO 4/2000, que es refereixen tant a altres categories (familiars per raons humanitàries, fills d'un dels cònjuges únicament...) com a requisits diferents per a les ja existents (regles referides a cònjuges en segones núpcies, o a requisits de l'adopció), que han estat ja detallats al previ estudi sobre la nova Llei.

L'Ordre exclou, i sembla que cal mantenir la vigència d'aquests preceptes, els familiars d'estudiants no comunitaris, ja que aquests no tenen, en realitat, la condició de residents a Espanya (art. 13.4 LOE i 48 RELOE), els nacionals comunitaris que segueixen, com és sabut, el règim previst en el RD 766/92, i els familiars que es traslladen juntament amb el titular d'un visat de residència, així com també els familiars de refugiats que tenen la seva pròpia normativa en la Llei 5/84, modificada per la Llei 9/94, i en el RD 203/95, reglament d'execució d'aquella.

L'article 3 regula el procediment que s'inicia amb la petició a l'autoritat governativa (a l'Oficina d'Estrangeria o, en el seu defecte, la Comissaria) per part del reagrupant que s'emeti l'informe acreditatiu que aquest compleix les condicions dels art. 56.5 i 56.7 RELOE (mitjans de vida suficients, habitatge i assistència sanitària del reagrupat coberta al seu càrrec) que resideix legalment des de com a mínim un any i que és titular d'un permís de residència ja renovat. Aquesta fase, però, perd en bona part el seu sentit després de la nova Llei que no contempla l'exigència de cap dels citats requisits, de manera que sembla que hauran de considerar-se derogats, més encara quan la consideració del reagrupament com a dret fonamental exclou qualsevol condicionament del mateix per normativa reglamentària sense habilitació legal. Si això és així l'informe governatiu perd gairebé totalment la seva raó de ser i queda reduït a la mera constància de la sol·licitud del reagrupant i del seu caràcter de resident en situació regular.

Un cop formulada la indicada petició, comença un període de 30 dies en el qual el reagrupat haurà de presentar la corresponent sol·licitud de visat a

l'oficina consular (art. 4). Aquesta comprovarà si el reagrupat té prohibida l'entrada a Espanya o a un altre país del territori Schengen denegant-se el visat en el primer cas, i incoant els tràmits consulars i governatius als quals es refereix l'art. 5.5 OM en el segon cas, per tal de decidir la seva concessió o bé denegació. Si no existeix cap prohibició, l'oficina consular tramitarà a la Direcció General d'Assumptes Jurídics i Consulars la sol·licitud, la documentació i una valoració d'aquella. La Direcció General sol·licitarà a l'Oficina d'Estrangeria o, si s'escau, a Comissaria, l'informe governatiu ja esmentat, que reuneixi les condicions i requeriments que acrediti el reagrupant (art. 7 i 8), fet que el permetrà resoldre-ho (art.9).

Concedit el visat, i un cop a Espanya, el reagrupat haurà de demanar, dins del termini de validesa del visat, permís de residència i, si s'escau, de treball. Per a la tramitació i resolució d'aquests, l'OM es remet en els seus art. 11 i 12 al RELOE, fent tan sols algunes indicacions pel que fa a la documentació a aportar.

L'Ordre contenia finalment algunes disposicions sobre el règim del permís de residència corresponent que constituïen reiteració dels preceptes reglamentaris corresponents i que han resultat profundament alterades per la nova Llei: així, la durada del permís depenia de la residència legal del reagrupant i que es mantinguessin les circumstàncies que donaren lloc a aquella (art. 54.4 RELOE), mentre que la inclusió del permís de residència per reagrupament familiar a l'art. 29.2 de la nova Llei (que disciplina el permís general de residència) sembla fonamentar la consideració del permís com a independent des del primer dia. El mateix es pot dir de la situació dels fills, que segons l'Ordre comentada obtenien el permís de residència independent quan assolien la majoria de edat (art. 54.7 RELOE), així com també el cònjuge quan obtenia un permís de treball, acreditava haver residit amb el reagrupant legalment a Espanya 2 anys (menys quan hi hagi circumstàncies familiars que així ho justifiquessin) o bé que aquest reagrupant hagués mort amb residència legal a Espanya (art. 54.5 RELOE). La referència a les circumstàncies familiars podia justificar que, per exemple, en el cas de que el cònjuge patís maltractaments, aquest pogués sol·licitar el permís de residència independent abans del dos anys, trencant així la seva dependència del reagrupant agressor. La situació en aquest cas ha estat encara més clarament solucionada amb l'art. 16.3 de la nova Llei que manté la residència del reagrupat quan es trenca el matrimoni, cosa que confirma el caràcter independent del permís mentre és vigent.

En definitiva, estem davant d'una norma que intenta disciplinar el règim de concessions de visats i permisos de residència per reagrupació familiar, les principals aportacions de la qual són la previsió detallada del procediment que ha d'aportar a la concessió de l'un i l'altre i, especialment, la disposició del termini màxim de resposta en ambdós casos per part de l'Administració, de 3 mesos en el visat i 45 dies en el permís, com ja s'indicà, i que sens dubte, ha de redundar en benefici del sol·licitant i de la seva seguretat jurídica, sempre i quan, naturalment, es compleixin aquests terminis a la pràctica. A aquest respecte cal tenir en compte que actualment no s'han previst mecanismes que forcin l'Administració a respectar aquests terminis, mecanismes que podrien anar des del silenci positiu a la concessió automàtica del visat o permís un cop transcorregut el termini, en una línia indicada per alguna de les proposicions de reforma de la LOE que, però, no sembla haver estat assumida en la redacció final de la mateixa, tot i que una interpretació sistemàtica de la DA de la LO 4/2000 i l'art. 43.2 de la Llei 30/1992, de Règim Jurídic de les Administracions Públiques, així com la consideració com a dret fonamental del reagrupament familiar, podrien fonamentar una solució contrària.

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

Eduard Roig

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

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

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

nua entrant bona part de la immigració legal a Espanya, que, més tard o més d'hora, aconsegueix passar a la Península. De nou doncs, el control de les entrades a Ceuta i Melilla no és un problema limitat a la situació d'ambdues places, sinó que es projecta a tot Espanya.

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

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

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

- Pel que fa al mer coneixement de les institucions d'acollida, els estrangers han arribat a Catalunya sense que les associacions i serveis socials als que s'han presentat tinguessin cap coneixement de la seva situació, averiguada només després de la sorpresa inicial a través de converses amb els propis immigrants. Tampoc les institucions públiques autonòmiques i locals semblen haver tingut informació de la situació. Pel que sembla, als estrangers se'ls havia recomanat que anessin a altres ciutats espanyoles on sí havien estat informalment advertides les corresponents entitats, però la recoma-

nació no havia estat acompanyada d'altres mesures (programes d'acollida, bitllets...) que impulsessin l'"obediència" dels estrangers.

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

En conclusió, resulta absolutament insostenible prendre mesures com les comentades sense major informació i planificació juntament amb les altres administracions afectades, autonòmiques i locals, instrumentant a més les corresponents mesures addicionals de previsió de serveis específics d'integració. Però no cal oblidar que la sostenibilitat del propi mecanisme del trasllat a la Península és molt dubtosa. Els problemes de discriminació respecte de la resta d'estrangers i d'arbitrarietat de l'Administració en referència al moment i forma del trasllat i l'elecció dels immigrants "traslladables", s'afegeixen al fonamental d'estímul de la entrada il·legal a través de Ceuta i Melilla. Els estrangers saben ja que si hom aconsegueix mantenir-se als campaments d'ambdues ciutats sense ser retornat té moltes possibilitats d'acabar regularitzat a la Península; i aquesta idea ajuda considerablement a vèncer qualsevol blindatge de frontera.

És cert que les solucions a la situació d'estrangers retinguts i amb impossibilitat de retorn són molt difícils, i que probablement no queda altre remei que permetre la seva entrada i la seva regularització progressiva, però junt amb aquesta mesura (acompanyada de les corresponents actuacions d'integració) cal reforçar els mecanismes de retorn dels estrangers que entren il·legalment

a Ceuta i Melilla, a través bé de nous Convenis amb el Marroc i altres països, bé d'una dedicació superior de mitjans econòmics i personals a la tasca de la devolució. Aquestes mesures centrades en l'increment del grau de compliment i execució de les mesures administratives són a la llarga molt més eficaces que la "impermeabilització" de les fronteres i la intensificació dels controls, sobretot quan aquests porten simplement a un augment de les detencions que a la seva vegada signifiquen el pas previ al trasllat dels retinuts a la Península, i amb ell el salt per part de la pròpia Administració de totes les normes i decisions preses en matèria d'estrangeria.

ELS MENORS IMMIGRANTS

Laura Díez

Des de ja fa un temps, la població de menors d'edat extracomunitaris ha crescut de forma considerable a Espanya. Els motius que han provocat l'augment d'aquest col·lectiu poden trobar-se, per una banda, en l'increment progressiu del nombre d'adults immigrants (regulars i irregulars) i, d'altra banda, en l'atracció que senten molts menors cap a països amb situacions econòmiques més favorables. Aquest fenomen s'ha fet notar especialment a zones geogràfiques com Catalunya, que concentra importants bosses de menors immigrants en diversos punts del seu territori. Davant d'aquesta circumstància i dels problemes concrets que suscita, ha sorgit el debat: què cal fer amb els menors de tercers països que viuen en les comarques catalanes?

La resposta oferida per les autoritats competents en la matèria en un primer moment va ser la d'al·legar un "buit legal" que feia impossible donar resposta als nous problemes que plantegen aquests menors, concretament els magrebins indocumentats que deambulen pels carrers de Barcelona i de Santa Coloma de Gramenet. Però, com posteriorment sembla haver reconegut el propi govern autonòmic, no pot parlar-se en cap cas de falta de normativa al respecte.

Efectivament, no solament els citats menors magrebins, sinó tots els menors immigrants que es troben a territori català estan protegits per una sèrie de normes que obliguen el conjunt de les autoritats públiques a actuar en tot moment en benefici i interès del menor. Del tenor literal de l'article 39.4 de la Constitució Espanyola es desprèn que els menors immigrants gaudiran de la protecció prevista als acords internacionals que vetllen pels seus drets. Sense ànim exhaustiu i centrant-nos en els més rellevants, n'hi ha prou citant la Declaració dels Drets del Infants de les Nacions Unides, feta a Nova York el 20 de novembre de 1989. A més, la legislació espanyola i catalana també han regulat de forma específica la protecció del menor, a través de lleis com la Llei Orgànica 1/1996, de 15 de gener, de protecció jurídica del menor, de modificació parcial del Codi Civil i de la Llei d'Enjudiciament Civil; la Llei catalana 37/1991, de 30 de desembre, sobre mesures de protecció dels menors desemparats i de l'adopció; o la Llei catalana 8/1995, de 27 de juliol,

d'atenció i protecció dels nens i dels adolescents i de modificació de la Llei 37/1991.

Per tant, la primera conclusió ha de ser que la pretesa absència de normativa no pot excusar la manca de protecció dels menors de tercers països que resideixen a Catalunya. Però, presenten idèntiques característiques aquests menors immigrants i els menors espanyols? La resposta a aquesta pregunta resulta cabdal. Des de certes entitats s'ha defensat la necessitat d'aplicar als menors de tercers països la mateixa normativa que als nacionals, per tractar-se en tot cas de menors d'edat. Sens dubte, bona part de les normes aplicables als menors espanyols seran vàlides (des d'un punt de vista material) per als de procedència estrangera. Però potser no s'ha tingut valorat prou que aquest segon grup de menors, no solament són menors, sino que també són immigrants.

Justifica aquesta doble condició de menor-immigrant una normativa específica? Sembla que la resposta ha de ser afirmativa. N'hi ha prou amb un repàs a la premsa diària per a constatar l'aparició de noves problemàtiques creades arrel d'aquest col·lectiu social, inexistent fa tan sols uns pocs anys i, per tant, no contemplat de forma específica a la normativa vigent. A més, convindria que l'aprovació d'aquesta normativa s'avancés a l'eclosió (per no dir explosió) de certes situacions que, a l'actualitat, comencen a ser insostenibles tant per als menors immigrants com per als seus familiars o educadors. Per suposat, la nova ordenació jurídica no té per què implicar sempre la modificació de lleis, sinó que certs problemes poden resoldre's perfectament a través de l'aprovació de normes de rang infralegal. D'altra banda, les modificacions no tenen per què circumscriure's a la normativa específica de protecció de menors abans citada, sinó que en ocasions resultarà oportuna la reforma de normes sectorials relatives, per exemple, al dret a la sanitat o a l'educació.

Convé, doncs, analitzar alguns d'aquests factors que diferencien els menors immigrants respecte dels nacionals i que suggereixen la necessitat d'una regulació o d'un tracte específic per al primer grup. De fet, alguns d'aquests factors ja han merescut la resposta de les autoritats públiques.

Un dels exemples més recurrents els últims mesos ha estat el de l'atenció sanitària. Com a conseqüència directa dels Convenis internacionals ja esmentats, tot menor té dret a una assistència sanitària completa i continuada

(i no solament a tractaments d'urgència). Però la premsa ha denunciat en alguns casos la falta de satisfacció d'aquest dret per part de certes Administracions quan els menors d'edat són immigrants. La resposta de les autoritats públiques davant d'aquesta situació ha estat la d'establir un sistema específic d'acreditació sanitària per aquests menors de tercers països. Concretament, la Generalitat de Catalunya va aprovar al febrer de 1999 la creació d'unes targetes de vigència bianual encara que d'obtenció voluntària, ja que els menors immigrants que no la tinguin podran rebre igualment la mateixa atenció que la resta de ciutadans catalans.

Un altre sector que reclama una regulació o actuació específica per als menors immigrants, fins i tot amb major claredat que en el cas de la sanitat, és el de l'educació. Són diverses les problemàtiques que aquest camp requereixen una resposta especialitzada. L'educació-integració dels menors de tercers països a la societat on han de començar a desenvolupar-se requereix la previsió d'aspectes com la seva educació lingüística, que es procura resoldre a través del denominats "tallers de llengua". Per facilitar aquesta integració també s'han posat en pràctica mesures de dispersió d'aquests alumnes en diversos centres (i dins d'aquests centres en diverses aules), encara que aquest instrument ha despertat les crítiques dels que consideren que això vulnera el dret dels pares a escollir el centre educatiu dels seus fills (article 27 de la Constitució). D'altra banda, existeixen problemes de caràcter puntual que plantegen els menors immigrants, com la seva incorporació a les classes a meitat de curs fent convenient que les comissions de matriculació funcionin durant tot l'any.

Un darrer element distintiu dels menors que, a més de ser-ho, són immigrants és la seva situació un cop han complert els 18 anys. Es tracta de persones educades en el nostre país, integrades socialment i culturalment i, molt probablement, amb una residència a Espanya superior en anys als que han viscut al seu país d'origen. Seran expulsats automàticament si, assolida la majoria d'edat, la seva situació és irregular? La Llei d'Estrangeria sembla que hauria d'afrontar aquest problema oferint una sortida adequada a aquest sector social.

Fins aquí alguns dels factors diferencials que presenten els menors immigrants respecte dels nacionals. Però encara pot establir-se un altra distinció d'interès dins del propi col·lectiu de menors de tercers països. Com ja apun-

ten les propostes de reforma legislativa plantejades per la Generalitat, existeix un grup concret de menors immigrants que mereix un tractament específic: aquells que procedeixen del Magreb i que han entrat a Catalunya, sols i de forma irregular, amb l'únic propòsit de prosperar econòmicament. Aquest col·lectiu de menors presenta unes característiques molt peculiars que requereixen unes actuacions i unes previsions normatives particulars, doncs la seva protecció no pot aconseguir-se utilitzant els instruments tradicionals de protecció de menors utilitzats fins ara al nostre país, tal com ja ha manifestat la Conselleria de Justícia.

Quins caràcters distintius ofereixen aquests menors magrebins? En primer lloc, la seva gran mobilitat geogràfica. Es tracta de menors en constant moviment, no solament dins la Comunitat Autònoma o l'Estat espanyol, sinó també dins la resta de països de la Unió Europea. Aquesta circumstància imposa la necessitat d'adoptar mesures de coordinació entre les autoritats competents per assegurar el seu seguiment i protecció i la continuïtat dels programes d'ajuda.

La segona característica que defineix aquests menors magrebins és que es tracta de menors indocumentats. La por a ser expulsats un cop compleixin la majoria d'edat, entre d'altres motius, els porta a desfer-se de la seva documentació abans d'entrar a Espanya i, fins i tot, a presentar-se amb noms diferents cada cop que es posen en contacte amb les autoritats nacionals o autonòmiques. Aquesta dada resulta fonamental. Els Convenis internacionals obliguen els Estats a documentar tots els menors d'edat sense identificació. Aquesta circumstància ha provocat que el Govern de la Generalitat s'hagi proposat com a objectiu prioritari la documentació d'aquests menors, un cop determinada la seva edat biològica. Què succeirà als menors magrebins documentats per les autoritats catalanes un cop hagin assolit la majoria d'edat? En principi, la documentació dels menors té una finalitat concreta i exclusiva: afavorir la seva protecció. Això implica que aquestes dades no haurien de ser mai utilitzades en perjudici d'aquestes persones com, per exemple, per facilitar la seva posterior expulsió. Sembla que qualsevol modificació legal relativa als menors immigrants hauria, inexcusablement, de preveure garanties específiques per què això fos així.

Aquesta darrera reflexió ens porta a una altra de caràcter més genèric però d'igual transcendència. S'acaba de mencionar que la Generalitat de Catalunya

està disposada a propiciar modificacions a la Llei catalana d'atenció a la infància per afavorir el tractament del col·lectiu de menors magrebins. Però, quin ha de ser l'esperit de la reforma? Les declaracions de la Conselleria de Justícia recollides a la premsa diària semblen indicar que el Govern català es troba especialment preocupat per garantir el control d'aquests menors. Són relativament habituals les declaracions on es parla del seu internament en centres vigilats o de la seva identificació en fitxes on figurin les seves empremtes digitals fins que els menors presentin signes d'integració. Sens dubte, aquests menors plantegen en ocasions signes de delinqüència de baixa intensitat que han de trobar una resposta adequada des de l'Administració, resposta que també requereix mesures especials com la preparació dels cosos policials i de les fiscalies. Però la situació d'aquests menors magrebins a Catalunya va més enllà.

Es tracta de menors amb una educació i uns costums ja arraigats, com el d'oposar-se a qualsevol tipus d'internament en centres d'acollida; a més, es troben al territori català amb l'objectiu de treballar per a millorar la seva situació econòmica, no essent infreqüent que disposin de certa formació professional. Ambdues circumstàncies obliguen, almenys i en primer lloc, a regular o preveure el que ha vingut a denominar-se fase de trànsit, és a dir, un període d'adaptació que permeti la seva progressiva integració a la societat d'acollida i, sobretot, que faci possible que el menor tingui adults de referència que els allunyin de les organitzacions d'extorsió d'aquest menors que ja comencen a aflorar. En segon lloc, el sistema educatiu podria orientar-se cap a la seva formació professional amb una doble finalitat: cobrir les seves necessitats laborals futures per evitar la seva dependència dels ajuts socials i servir com a via d'integració d'aquest grup de menors. A més, seria bo que a ambdós processos (de trànsit i de formació ocupacional) estiguessin presents educadors de la mateixa cultura dels menors.

Per a concloure i malgrat el camí que encara queda per recórrer, ha d'apuntar-se que les especials característiques d'aquest col·lectiu de menors magrebins i la necessitat de garantir la seva protecció ja han provocat la reacció de les Administracions i autoritats públiques a Catalunya. A primers de 1999 es va firmar un Acord al respecte en el qual van participar les diferents institucions implicades en la protecció d'aquests menors: els Departaments de Justícia i Governació de la Generalitat, la Delegació del Govern a Catalunya, els Ajuntaments de Barcelona i de Santa Coloma de Gramenet i la

Fiscalia del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya. Aquest Acord preveu instruments de socialització d'aquest menors, on jugaran un paper fonamental els educadors de carrer o mediadors culturals que l'Administració es compromet a contractar. Sembla aquesta una bona filosofia d'intervenció, doncs substitueix el treball policial pel treball social: els menors magrebins tendeixen a desconfiar de les autoritats públiques i a través dels treballadors o mediadors socials se'ls pot fer perdre la por a l'ajuda que els ofereix l'Administració. Encara que l'Acord també recull certs instruments per permetre un millor control d'aquests menors, ja que autoritza els Mossos d'Esquadra a fitxar-los amb la seva fotografia i empremtes digitals; paral·lelament, l'Administració autonòmica també es compromet a destruir aquestes fitxes quan no resultin ja necessàries i també es compromet a garantir la seva confidencialitat.

LA NOVA LLEI DE LA JURISDICCIO CONTENCIOSA-ADMINISTRATIVA I LA PROTECCIÓ DELS DRETS DELS IMMIGRANTS

Eduard Roig

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

Si bé es cert, com afirmava abans, que la nova Llei de la Jurisdicció Contenciosa no crea cap procediment o especialitat per als assumptes d'estrangeria, no es pot deduir d'aquí un exprés refús d'aquest tractament específic, doncs la qüestió no ha estat plantejada al llarg del procediment legislatiu i res impedeix que en un futur el legislador es plantegi incloure preceptes específics a la Llei o fins i tot un procediment especial en la matèria. Malgrat que aquest seria un procediment especialment adequat, de la nova Llei de la Jurisdicció i les seves innovacions amb caràcter general es poden també desprendre importants efectes per als procediments en l'àmbit de l'estrangeria. Sobretot quan l'objectiu declarat de la reforma se centra en dos àmbits especialment rellevants per a l'estrangeria: la durada dels procediments i l'adopció i abast de les mesures cautelars. Aquestes últimes reben una nova regulació completa i específica a la nova Llei; les millores en l'agilitat de la resposta jurisdiccional descansen sobre la creació dels Jutjats contenciosos-administratius i les seves competències, a més de mesures addicionals com l'existència d'un procediment abreujat. Finalment caldrà examinar breument els canvis en el procediment especial de protecció dels drets fonamentals, en desenvolupament de l'art. 53 de la Constitució, que fins ara havia servit per

canalitzar, de manera més ràpida i amb mesures més favorables per a l'estranger, algunes demandes en assumptes d'estrangeria.

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

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

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

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

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

Però fins i tot assumint la reconducció a la quantia menor, els problemes no desapareixen, doncs la Llei afirma que les sentències dels Jutjats en demandes de quantia inferior a 3.000.000 de ptes. no seran apel·lables (excepte en cas de tramitar-se pel procediment de defensa de drets fonamentals al qual em referiré immediatament). D'aquesta manera resulta que l'assimilació comporta que sentències en assumptes tan rellevants com una expulsió no tinguin accés a una segona instància, conclusió clarament disfuncional. I el que no resulta admissible és assimilar les demandes per quantia indeterminada a les menors de deu milions a fi de fonamentar la competència dels Jutjats i a les superiors a tres milions per defensar l'apel·labilitat de les mateixes.

La solució està probablement a reconduir la competència als Jutjats però no a través de l'assimilació a la quantia menor, sinó simplement considerant que la competència dels Jutjats és general i s'exceptua només quan es tracta de quanties (determinades) superiors a 10.000.000 milions de pessetes. Així la regla per l'apel·lació és la inversa: l'apel·lació cap amb caràcter general i s'exceptua només en cas de quantia (determinada) inferior a 3.000.000 milions de pessetes, de manera que els assumptes de quantia indeterminada permetrien la interposició de recurs d'apel·lació davant del TSJ.

La jurisprudència del TSJ de Catalunya després d'algunes vacil·lacions s'ha decantat clarament per la competència dels Jutjats, amb l'argumentació suara exposada, i fent especial èmfasi en la possibilitat d'apel·lació de les seves

resolucions. En qualsevol cas, la situació ha provocat alguns retards importants en els procediments que s'iniciaven davant de la inseguretat sobre l'òrgan competent i el conseqüent probable desenvolupament de qüestions de competència. La seva solució final ha començat a comportar canvis importants en la tutela judicial resultant, tant en el sentit d'augment de la celeritat com de noves dinàmiques dels Jutjats (així per exemple l'èmfasi sobre les qüestions de fet i la prova de les mateixes).

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

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

Pel que fa al procediment abreujat, regulat a l'art 78 de la Llei, resulta d'aplicació només per als assumptes que corresponen als Jutjats del Contenciós, i de nou en funció de criteris de quantia: aquells que no superin les 500.000 ptes., de manera que es reproduïen les qüestions debatudes en relació amb la competència dels Jutjats. De nou, doncs, sembla més raonable que discutir sobre la quantia (si és competència dels Jutjats caurà ineludiblement en l'àmbit del procediment abreujat) examinar els possibles avantatges i problemes del procediment per a l'estrangeria. Avantatge fonamental és la seva rapidesa, raó de ser a més del procediment, així com el caràcter essencialment oral del procediment, de manera que poden posar-se de manifest clarament les implicacions concretes de l'actuació administrativa en casos que normalment presenten problemes de prova o de manifestació de circumstàncies personals. En canvi, precisament aquest caràcter abreujat i menys formalitzat pot significar que les garanties de l'administrat es vegin reduïdes. En especial cal tenir en compte que el procediment es preveu per a qüestions menors i de molt petita importància econòmica, de manera que la seva aplicació a mesures tan transcendents com la no-renovació de permisos o l'expulsió sembla adequar-se poc a l'esperit de la Llei.

En el fons sorgeix aquí de nou la problemàtica derivada de la inexistència de regles específiques per a procediments en matèria d'estrangeria, en els quals resulta especialment necessari combinar totes les exigències possibles d'agi-

litat (i per tant cal veure amb bons ulls l'aplicació d'un procediment abreujat) amb les màximes garanties dels ciutadans.

La situació respecte del procediment de protecció de drets fonamentals és molt diferent. D'entrada cal recordar que el procediment permetia fins ara una protecció un mica més àgil i més intensa en referència sobretot a la suspensió de l'acte impugnat. Pressupòsit de la seva aplicabilitat naturalment era la vulneració d'un dret fonamental, qüestió que presentava alguns problemes per als estrangers. Les afirmacions constitucionals de la titularitat per part dels estrangers en situació regular de la llibertat de circulació de l'art. 19 facilita l'ús d'aquesta via en casos d'expulsió (en els quals en moltes ocasions es discuteix el propi caràcter regular de la situació de l'estranger) i indirectament hauria de permetre que s'utilitzés també en el cas de denegació de permisos en la mesura que comporten la sortida obligatòria d'Espanya. La nova LO 4/2000 augmenta aquestes possibilitats amb la seva declaració expressa de drets entre els quals es troba el de la lliure circulació. Igualment aquesta Llei destaca al seu art. 22 l'aplicabilitat del procediment preferent i sumari a les pràctiques discriminatòries tipificades per la pròpia LO 4/2000. Les novetats de la Llei de la Jurisdicció, però, fan difícil veure quina pot ser ara l'utilitat d'acudir al procediment de defensa de drets fonamentals: la desaparició de la regla especial de suspensió privilegiada de l'acte impugnat deixa sense grans beneficis el procediment (tan sols el seu caràcter preferent), i manté en canvi els problemes derivats del seu caràcter sumari, centrat exclusivament en la vulneració d'un dret fonamental. Tan sols l'efecte de possibilitar en qualsevol cas l'apel·lació de la Sentència (encara que es tracti d'una Sentència de Jutjat) té algun sentit positiu si s'acaba acceptant la competència dels Jutjats.

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

3. Les mesures cautelars

La reforma de les mesures cautelars és especialment rellevant per a l'estrangeria, en ser aquestes la forma fonamental d'impedir l'execució de l'expulsió,

davant de la qual el procediment d'impugnació perd tot el seu sentit. L'actual durada dels procediments contenciosos fa encara més rellevant el tema de les mesures cautelars que, com a element integrant del dret a la tutela judicial efectiva de l'art. 24 de la Constitució, corresponen a totes les persones, independentment de la seva nacionalitat o de la regularitat de la seva estada a Espanya.

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

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

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

c) Finalment els criteris d'adopció de la mesura s'han vist també reformats per la Llei. De la ponderació d'afectacions a l'interès del demandant i l'interès general, amb preponderància d'aquest últim, s'ha passat a valorar "únicament" si l'execució de l'acte pot fer perdre la finalitat legítima al recurs (art. 130). Certament, sobre aquesta valoració fonamental se segueix preveient la possibilitat de denegació quan hi hagi una pertorbació greu de

l'interès general, però aquesta és una clàusula excepcional de tancament, que no pot fer oblidar la nova regla general. I amb aquesta sembla que la totalitat pràcticament de les expulsions han de ser suspeses pels Tribunals, doncs l'execució de l'expulsió fa perdre per definició el sentit del recurs. La situació resultant pot ser relativament insostenible amb la durada actual dels procediments, però resulta en canvi plenament adequada als imperatius de l'art. 24 CE, de manera que els problemes no es derivarien tant d'aquesta suspensió pràcticament automàtica com de la lentitud del procediment jurisdiccional. Per tant, la solució s'ha de buscar no en una interpretació restrictiva de la nova clàusula d'adopció de mesures cautelars, sinó en reformes que permetin un procediment d'impugnació ràpid en matèria d'estrangeria.

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

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

i capaços de valorar qüestions fonamentalment extrajurídiques com les abans assenyalades; òrgans, a més, que podrien ser perfectament únics per a una província o una Comunitat Autònoma, de manera que, addicionalment, en aquest últim cas complirien una funció d'unificació de la pràctica administrativa i de l'existència i interpretació d'instruccions en la matèria. La nova Llei de Drets i Deures dels Estrangers, lamentablement, no ha aprofitat aquestes vies.

LA NOVA REGULACIÓ DELS CENTRES D'INTERNAMENT D'ESTRANGERS

Eliseo Aja

Els Centres d'Internament d'Estrangers (CEI) són els llocs on es mantenen detinguts els estrangers fins a assegurar que es realitza la seva expulsió. La seva base legal es troba en l'article 26.2 de la Llei Orgànica d'Estrangeria, on es destaca que són centres o locals que no tindran caràcter penitenciari, que la decisió de l'internament correspondrà al Jutge d'Instrucció i que l'internament no podrà perllongar-se més temps de l'imprescindible per a la pràctica de l'expulsió, sense que aquest excedeixi els 40 dies.

Davant de la sospita d'inconstitucionalitat d'un termini tan llarg de detenció, la Sentència del Tribunal Constitucional 115/1987 acceptà la durada de l'internament, però, per a no declarar la norma inconstitucional, envoltà la decisió i la situació de l'internament de tota una sèrie de cauteles, que estan resultant poc útils i, fins i tot, disfuncionals. La primera garantia rau en la necessària autorització del Jutge d'Instrucció (penal) per tal que es dugui a terme l'internament, però el jutge no es pronuncia sobre les causes de l'expulsió decidida per part de l'autoritat administrativa (que correspondrà jutjar al Tribunal del Contenciós-Administratiu quan examini el recurs contra l'expulsió), sinó sobre les circumstàncies que aconsellen internar l'estranger per evitar que s'amagui i defugui l'expulsió. El raonament del Jutge penal haurà de tenir en compte les circumstàncies del cas respecte a la possibilitat de la seva fugida, quelcom que resulta ser francament difícil i que està portant a una situació on alguns Jutges neguen sempre l'internament, mentre que d'altres el concedeixen sistemàticament.

El TC afegí que l'estranger té dret a un advocat i a un intèrpret, que l'intern gaudirà de totes les garanties de qui està privat de llibertat (incloent l'habeas corpus) i que haurà d'estar en una situació que, en el seu conjunt, sigui millor que la d'una presó, ja que d'altra manera no tindria sentit exigir un caràcter no penitenciari als Centres.

Durant tots aquests anys, des de la LOE (1985) i la Sentència del TC (1987), els CEI han estat mancats de regulació, fet que donava peu a l'arbitrari-

tat, i tot feia pensar que es respectaven molt poc les garanties introduïdes pel TC. Aquest mateix tribunal ha acceptat diferents recursos de protecció per vulneració dels drets dels interns i de forma periòdica, els informes del Defensor del Poble i de la mateixa Fiscalia criticaven les condicions i el funcionament dels Centres. L'opinió general entre els advocats és que els CEI presenten unes condicions molt pitjors que les presons i que els drets dels interns (per exemple, visites de l'advocat, dels familiars, passeig pel pati, atenció mèdica, etc.) són molt inferiors a les que tenen els presos.

El Reial Decret 155/1996, de 2 de febrer, que reformà el reglament anterior de la Llei Orgànica d'Estrangeria, introduí diversos preceptes que venien a concretar les condicions de la Sentència del TC, però la seva aplicació quedà pendent que es regulés, mitjançant una Ordre Ministerial, el funcionament dels CEI, quelcom que no ha succeït fins a aquest mateix any. L'Ordre de 22 de febrer de 1999 sobre normes de funcionament i règim interior dels centres d'internament d'estrangers (BOE, 24 de febrer) s'ha aprovat amb 3 anys de retard, i segurament com a conseqüència d'una moció presentada pel PSOE i aprovada pel Congrés de Diputats. Per això, és encara més greu que aquesta mateixa doni un termini de 2 anys per a adequar els CEI a aquest Ordre. En definitiva, des de l'aprovació de la LOE al 1985 fins a la primera regulació reglamentària transcorregueren 11 anys, i des d'aquesta fins a l'aplicació d'una normativa eficaç han de passar 5 anys més. Malgrat estigui en joc la llibertat de les persones!

En l'actualitat existeixen 6 centres d'internament d'estrangers, a Madrid, Barcelona, València, Las Palmas i Múrcia. L'estudi "Centros de Internamiento de Extranjeros", elaborat en l'àmbit del Col·legi d'Advocats de Madrid, per Ignacio Alarcón Moedano i Luís Vidal de Martín Sanz (1999), conté una important informació sobre tots els centres i posa de relleu moltes de les seves deficiències que, d'altra banda, han estat criticades sistemàticament pel Defensor del Poble.

L'Ordre és important perquè tanca la discrecionalitat que fins ara imperava en el funcionament dels CEI i, ahora, permet que millorin notablement les seves condicions, si es compleix el seu contingut.

Funcionament dels Centres d'Internament

La direcció i gestió els CEI corresponen al Ministeri de l'Interior, a través de la Direcció General de Policia. La Comissaria General d'Estrangeria i Documentació coordinarà els ingressos en els CEI per a optimitzar la seva ocupació, tenint en compte les circumstàncies familiars o l'arrelament de l'estranger. Amb el mateix objectiu, determinarà els trasllats.

La peça clau de cada CEI és el director, ja que la Junta de Centre resulta ser devaluada. Aquest és anomenat pel director general de Policia i l'Ordre sembla preveure un escàs contacte amb el delegat del Govern de la Comunitat Autònoma.

El reglament diu que l'assistència sanitària estarà concertada per ONG, però actualment l'ofereixen directament els serveis sanitaris de la Policia, en la majoria dels centres amb pocs mitjans, i l'Ordre té tendència a mantenir la situació, sense perjudici que puguin concertar-se amb entitats públiques i privades sense ànim de lucre; assenyala, en aquest sentit, que el metge i el malalt estaran adscrits al Cos Nacional de Policia. S'afirma també, que l'assistència social podrà concertar-se amb altres organismes públics i ONG.

Drets dels interns

La nova Ordre incorpora moltes novetats positives sobre la situació actual, per exemple, quant a l'exigència de l'historial personal de l'intern (motius de la detenció, antecedents, circumstàncies personals, autoritat judicial de la qual depèn i advocat que l'assisteix), si bé el caràcter reglat de l'ingrés segueix essent superior a les presons, amb una comprovació dactilar per tal d'evitar errors en les persones, per exemple.

Els estrangers, a l'hora d'ingressar al CEI, rebran un butlletí informatiu, redactada en el seu idioma, de les normes internes, dels seus drets i obligacions, així com també, dels mitjans per a realitzar peticions i queixes. Es preveu comunicació telefònica, gratuïta la primera vegada, amb el seu advocat, i amb els seus familiars, entrevista amb el treballador social i una llista de drets i deures. També s'estableix l'obligació de concretar el règim de cada centre, organitzant les activitats que es duen a terme normalment i que han

d'incloure les pràctiques religioses i una alimentació sana i adequada d'acord amb les creences particulars. La incorporació d'entrevistes amb treballadors socials, que fins ara no existia en els CEI, sembla ser especialment adequada pels problemes que poden patir molts estrangers durant els dies previs a la seva expulsió. En tots aquests i altres aspectes, caldrà esperar un mínim de 2 anys (temps que tenen els CEI per a adequar-se a la nova normativa) per a veure els resultats pràctics.

Es reconeix de forma expressa la possible presentació de queixes davant el director, el jutge d'Instrucció i el Ministeri Fiscal. També poden dirigir-se al Defensor del Poble i a les institucions, sense cap mena de censura.

Principals problemes

No obstant això, existeixen alguns problemes seriosos, uns a l'abast de l'Ordre Ministerial i d'altres no.

El rang de la norma i un nou termini per a la seva aplicació

Una Ordre Ministerial pot regular el funcionament de les dependències administratives, com els CEI, però no pot regular drets de les persones i menys, si es tracta de drets fonamentals. Ni tan sols podia fer-ho el RD 155/1996, del qual en deriva l'Ordre actual, però donat que ampliava drets que no existien en la llei (LOE), s'acceptà sense gaires protestes. Tot i així, fins a on es pot anar per aquesta via de la degradació normativa?

Un grau més de vergonya jurídica produeix la Disposició Transitòria que ajorna dos anys l'exigència d'aplicació de tota normativa, després d'haver trigat tres anys a desenvolupar el Reglament anterior. No tan sols s'ajornen els aspectes connectats amb la millora material de les instal·lacions, sinó també "el règim intern i d'altres disposicions previstes en la present Ordre", és a dir, tot. Si el RD 155/1996 establia un termini per a l'aprovació de l'OM, sent aquesta jeràrquicament inferior, pot introduir un nou termini per a la seva aplicació?

Tal com s'apuntava, les condicions materials dels CEI deixen molt a desitjar i segurament s'hauran de realitzar reformes i, fins i tot, canviar l'emplaça-

ment, ja que sense ells no podran complir-se les condicions que la pròpia OM introdueix. En aquest aspecte és lògic un retràs de la seva exigència, però es podran dur a terme aquestes millores sense una certa inversió? Un dels últims articles de l'Ordre senyala que la financiació dels CEI es farà "sense que això comporti un increment de la despesa pública". La previsió no deixa de sorprendre en un país que baixa l'IRPF i en un moment en què es dedica a impermeabilitzar l'Estret per 25.000 milions de ptes.

Els reingressos en els CEI i la situació de qui queda en llibertat

Sens dubte semblen ser decisions que no haurien de correspondre a una OM, però aquesta els conté i obliga, per tant, a abordar-los. L'art. 3.3 conté una norma molt difícil d'acceptar a la vista de la doctrina constitucional. Diu així: "No es podrà sol·licitar l'ingrés, en virtut d'un mateix expedient d'expulsió, d'estrangers que prèviament han sigut objecte d'aquesta mesura pel termini màxim legal. Pel contrari, podran sol·licitar-se nous ingressos d'un mateix estranger en virtut de diferents expedients d'expulsió". És a dir, contra la idea que no poden dictar-se diversos internaments contra la mateixa persona, l'OM autoritza a realitzar-ho, amb l'única condició que es derivin d'expedients diferents.

L'abast d'aquesta norma es comprèn millor després de reflexionar sobre la situació d'aquella persona que després d'ésser internada no és expulsada, perquè l'Administració no vol gastar-se diners en el seu bitllet, ja sigui perquè en aquell moment la immigració no apareix com a problema o bé per desídia. No és un supòsit estrany. Molts internaments no acaben en expulsió, sinó en la concessió de la llibertat. Ho preveu expressament l'OM en diferents articles, especialment en el 38.4: "en altre cas (si no es practica l'expulsió)... es procedirà a la posada en llibertat de l'estranger, prèvia firma per aquest de l'oportuna diligència". Problema general: Quina és la situació d'aquest estranger irregular? El mateix Estat el deixa al carrer sense papers per tal que augmentin les bosses d'irregulars? Segurament aquest problema s'ha de decidir mitjançant una llei i no un OM. Però aleshores, encara s'entén menys que l'OM permeti que aquest mateix estranger torni a ésser detingut i internat tantes vegades com s'obri un nou expedient d'expulsió. Podrien encadenar-se els expedients fins a mantenir-lo perpètuament en un CEI.

Tota la filosofia del TC és que el Jutge d'Instrucció ha de controlar el desenvolupament de l'internament, però aquest no pot fer-ho. Les Sentències del TC insisteixen que els internats estaran sempre a disposició el Jutge que ha decidit l'internament, però això resulta ser pràcticament impossible, per raons materials i jurídiques. Tan sols els Jutges d'Instrucció de les ciutats on hi ha CEI, en són propers. Si un Jutge de Sevilla o de Santiago de Compostel·la decideix un internament, probablement aquest es realitzarà a Màlaga o a Barcelona. Com pot controlar l'evolució de l'internat a 600 o 1000 quilòmetres de distància? A més, resulta dubtós que jurídicament pugui adoptar decisions fora de la seva jurisdicció. A la pràctica, sembla ser que després de la decisió d'internar una persona, el jutge no torna a saber-ne res, ni tan sols si és realment expulsada o, pel contrari, si se la deixa en llibertat.

En alguns casos, com a Barcelona, existeix un Fiscal d'Estrangeria que controla mínimament el funcionament dels CEI; en d'altres, són els Col·legis d'Advocats qui ofereixen un servei d'assistència als estrangers detinguts (València i Màlaga), però en general, contra el que exigeix el TC, les circumstàncies de l'internament depenen de la policia que dirigeix els centres.

D'acord amb la doctrina del TC, l'OM repeteix que el jutge d'Instrucció "vetllarà pel respecte dels drets fonamentals dels estrangers ingressats", d'ofici, a instància del Ministeri Fiscal o del propi interessat. Com ho farà? No seria preferible abandonar la hipòtesi del TC i deixar el pas a l'adscripció a un jutge de Vigilància penitenciària o a la creació d'un jutge específic per als Centres d'Internament?

III. DADES DESTACADES SOBRE LA IMMIGRACIÓ A CATALUNYA

REFUSOS, EXPULSIONS, DEVOLUCIONS, INTERNAMENTS I EDUCACIÓ

Elisabet Almeda
Gemma Rubí
Xavier Anton

1. Refusos, expulsions, devolucions i internaments

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

Taula 1.1 - Expulsions, devolucions i refusos: 1995-1998.

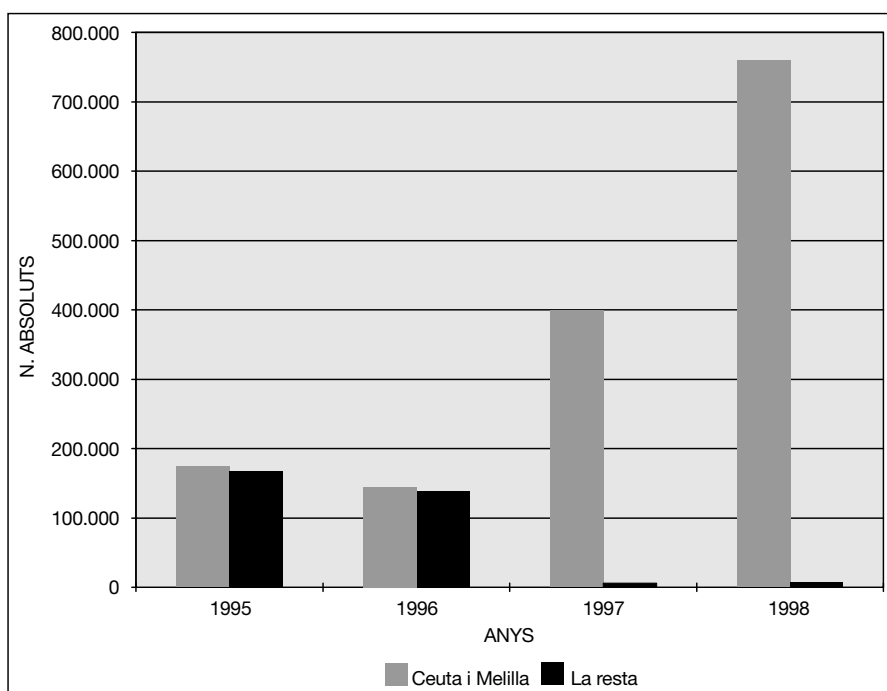
	Devolucions		Expulsions		Refusos	
	Entrada il·legal	Prohibició entrada	Expedients incoats	Expulsions materialitzades	Ceuta i Melilla	Resta de l'Estat
1995	18.803	550	15.920	4.875	173.988	167.088
1996	26.504	600	16.204	4.837	144.090	139.039
1997	22.572	451	15.503	4.750	399.469	5.865
1998	16.878	320	18.349	5.525	759.695	7.870

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

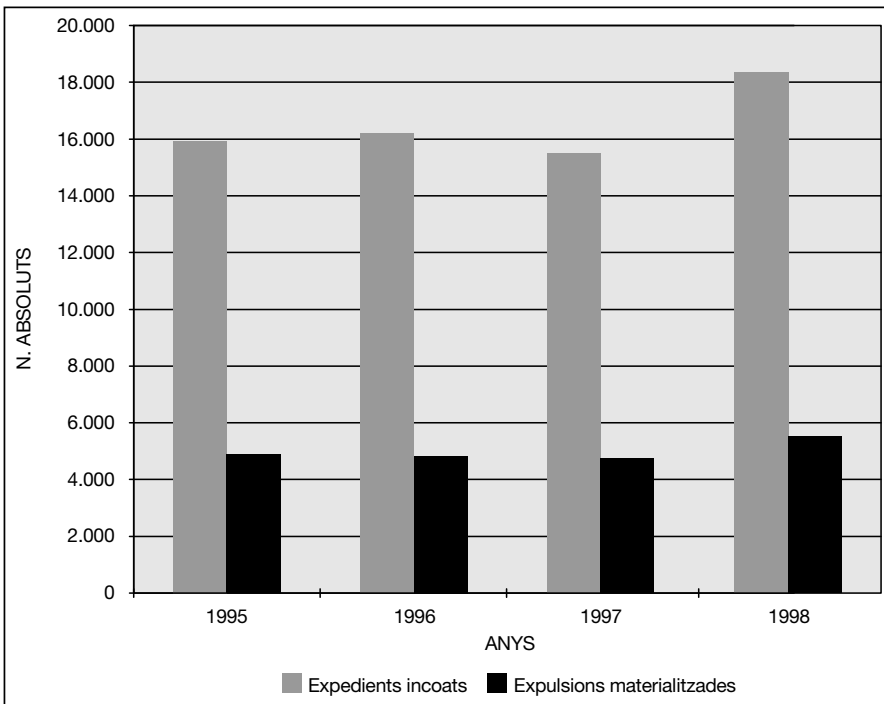
La pressió immigratòria ha augmentat considerablement entre 1995 i 1998, fins al punt que en les fronteres d'entrada més importants, les del Nord d'Àfrica, els casos de refús s'han multiplicat gairebé per cinc (veure Taula 1.1 i Gràfic 1.1a). Els refusats són aquelles persones que no han reunit els requisits legals necessaris (visat, suficiència econòmica, documentació en regla, entre d'altres), per la qual cosa se'ls denega l'entrada al país. Com s'indica en aquesta Taula, a partir de l'any 1997 el gruix de refusats es produeix des de Ceuta i Melilla; es redueixen dràsticament les xifres de refusats en la resta de l'Estat.

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

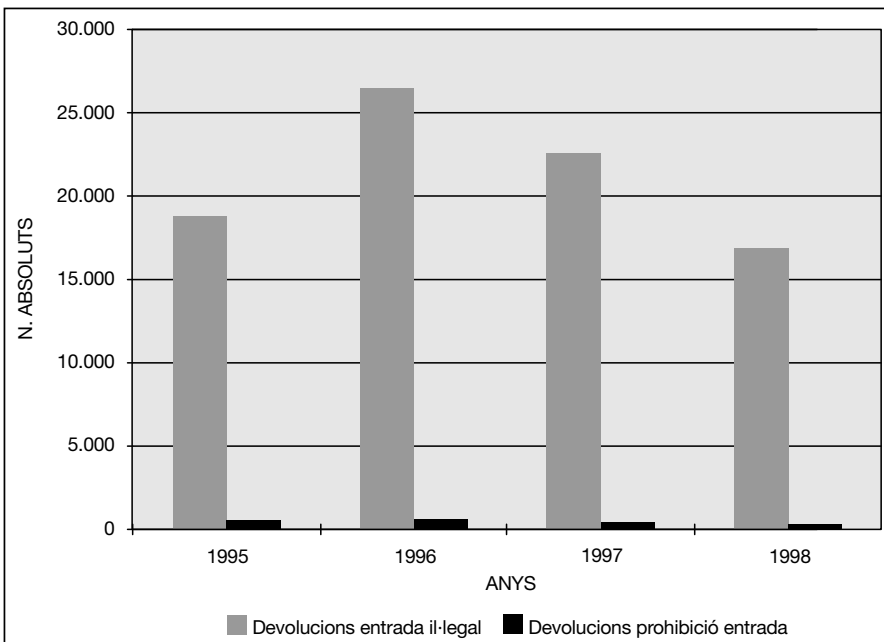
Gràfic 1.1a:Refusos, 1995-1998.



Gràfic 1.1b: Expulsions, 1995-1998.



Gràfic 1.1c: Devolucions, 1995-1998.



ció irregular i/o el notable ascens dels fluxos immigratoris en els darrers anys.

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

1.1 Estrangers refusats

D'entrada, cal precisar que les dades contingudes en la propera Taula (1.2) corresponen a les xifres de refusats en les fronteres estatals. La figura del refusat és diferent de la devolució, que més endavant analitzarem. Mentre que les devolucions suposen una materialització de l'entrada, en el cas de les persones refusades el control i la denegació tenen lloc en el mateix control fronterer: es tracta d'una situació especialment difícil, ja que en molts casos el país de procedència no els torna a readmetre, o el procediment de readmissió es complica i s'allarga considerablement en el temps. Fins a la promulgació del nou Reglament d'Estrangeria 155/1996 de 2 de febrer de 1996, la denegació d'entrada a l'immigrant no s'havia de formalitzar en cap resolució motivada. Això deixava la persona jurídicament indefensa en el moment d'interposar el recurs corresponent. Tanmateix, a partir de l'entrada en vigor d'aquest Reglament, la denegació d'entrada ha d'estar degudament formalitzada i motivada, amb la corresponent notificació a la persona interessada (Art. 41.1), per la qual cosa s'atorguen millors garanties de defensa vers l'immigrant, com a mínim formalment.

Les dades que presentem en la Taula 1.2 contemplen les xifres de refusats en fronteres exteriors. Hem de suposar, segons la font indicada, que es tracta de refusats amb l'imprès corresponent, és a dir, amb la notificació que introdueix el nou Reglament, en el supòsit dels immigrants refusats. Altrament, no n'hauria quedat constància documental. Aquesta Taula també inclou les xifres de refusats amb possessió de l'imprès de les ciutats de Ceuta i Melilla. Però, aquests representen una proporció insignificant del

total de refusats d'aquestes dues ciutats (0,06%), ja que la immensa majoria són refusats sense imprès (99,9%). Aquests darrers són els que es poden contemplar en la Taula 1.1, concretament, en la columna relativa a Ceuta i Melilla. Endemés, entre 1997 i 1998, els refusats sense imprès gairebé s'han duplicat (Taula 1.1).

Ser refusat amb imprès és de cabdal importància, car els que l'obtenen —és a dir, la immensa minoria— tenen, tal com suara s'ha esmentat, la certificació acreditativa de tal circumstància; i, per tant, això els permet recórrer la resolució administrativa de refús, interposant, conseqüentment, el corresponent recurs. Així és que els refusats sense imprès són els que es produeixen a les ciutats de Ceuta i Melilla, és a dir, amb tota probabilitat es tracta de refusats que provenen del Magrib.

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

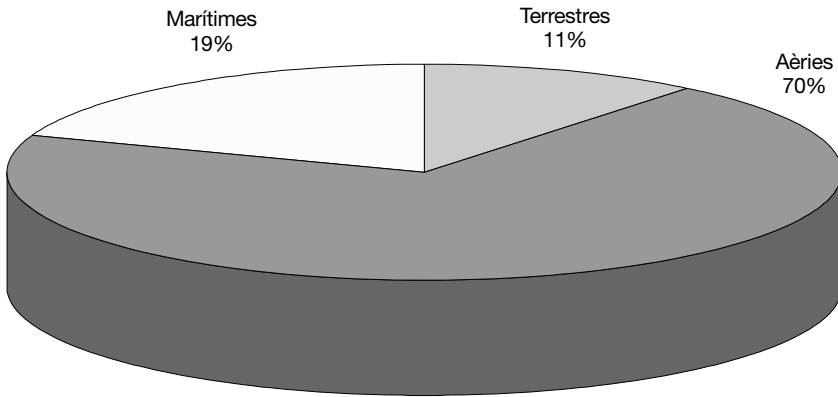
En referència als motius que han originat els refusos amb resolució motivada i, per tant, amb la notificació corresponent (dels altres no en coneixem els motius, car no hi ha dades disponibles al respecte), cal constatar unes diferències substancials en la seva composició i jerarquia entre 1997 i 1998 (Taula 1.3). Mentre la primera causa de refús, l'any 1997, era la manca de visat (34,8%), l'any 1998 va passar a ser-ho la manca de documents justificatius. Cal assenyalar la importància que adquireix aquesta manca de documents

Taula 1.2: Refusats en fronteres exteriors – distribució per fronteres, 1997-1998.

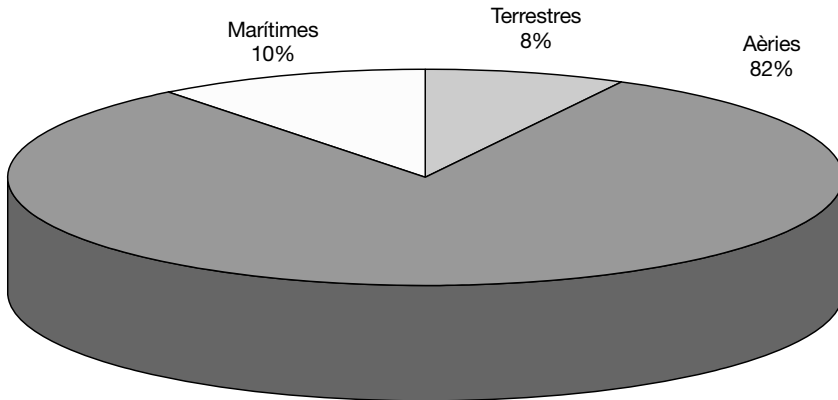
Fronteres	1997		1998	
	TOTAL	%	TOTAL	%
Terrestres	634	10,81	602	7,65
Ceuta	279	4,76	317	4,03
Melilla	105	1,79	185	2,35
La Línea	46	0,78	28	0,36
Seu d'Urgell	204	3,48	72	0,91
Aèries	4.091	69,75	6.443	81,87
Alacant	11	0,19	17	0,22
Barajas	2.660	45,35	4.430	56,29
Barcelona	654	11,15	1.326	16,85
Bilbao	16	0,27	10	0,13
Fuerteventura			4	0,05
Eivissa	17	0,29	27	0,34
Lanzarote	6	0,10	2	0,03
Las Palmas	507	8,64	435	5,53
Màlaga	58	0,99	98	1,25
P. Mallorca	51	0,87	42	0,53
Santiago	4	0,07	3	0,04
Sevilla	15	0,26	8	0,10
Tenerife	81	1,38	30	0,38
València	11	0,19	11	0,14
Marítimes	1.140	19,44	825	10,48
Algesires	798	13,61	466	5,92
Alacant	39	0,66	50	0,64
Almeria	276	4,71	298	3,79
Bilbao	1	0,02		
Màlaga	13	0,22	3	0,04
Santander	2	0,03	2	0,03
Santurce	5	0,09	6	0,08
Tarifa	5	0,09		
TOTAL	5.865	100	7.870	100

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

Gràfic 1.2a: Refusats en fronteres, any 1997.



Gràfic 1.2b: Refusats en fronteres, any 1998.



justificatius, fins a representar pràcticament la meitat de totes les causes de refús (40,2%).

La segona causa important de refús també ha variat entre els dos anys. D'aquesta manera, l'any 1997, el segon motiu de refús fou la manca de documents justificatius (29,1%); per contra, l'any 1998 ho seran els documents falsos (15,8%). S'ha de tenir en compte que, en el primer any esmentat, els documents falsos no estaven desglossats, puix que ja estaven inclosos dins dels motius de manca de documents de viatge o visat; per la qual cosa no hauria d'estranyar que no representin un dels motius principals de rebuig. En ambdós anys, el tercer motiu de rebuig és la insuficiència de mitjans econòmics.

Taula 1.3a: Refusats en fronteres exteriors - distribució per fronteres i motius, 1997-1998.

Motius / Fronteres	TOTAL		Manca doc. viatge		Manca visat		Manca mitjans econòmics		Prohibició d'entrada	
	1997	1998	1997	1998	1997	1998	1997	1998	1997	1998
Terrestres	634	602	190 (29,9%)	126 (20,9%)	341 (53,7%)	81 (13,4%)	26 (4,1%)	21 (3,4%)	29 (4,5%)	6 (0,9%)
Aèries	4.091	6.443	537 (13,1%)	1.184 (18,3%)	809 (19,7%)	635 (9,8%)	731 (17,8%)	1.174 (18,2%)	185 (4,5%)	107 (1,6%)
Marítimes	1.140	825	159 (13,9%)	196 (23,7%)	895 (78,5%)	397 (48,1%)	9 (0,7%)	23 (2,7%)	37 (3,2%)	15 (1,8%)
TOTAL	5.865	7.870	886 (15,1%)	506 (6,4%)	2.045 (34,8%)	1.113 (14,1%)	766 (13%)	1.218 (15,4%)	251 (4,2%)	128 (1,6%)

Taula 1.3b: Refusats en fronteres exteriors - distribució per fronteres i motius, 1997-1998 (continuació).

Motius/ Fronteres	Manca doc. justificatiu		SIS		Doc. falsos		Altres	
	1997	1998	1997	1998	1997	1998	1997	1998
Terrestres	35 (5,5%)	13 (2,1%)	-	4 (0,6%)	-	348 (57,8%)	13 (2%)	3 (0,4%)
Aèries	1.649 (40,3%)	3.115 (48,3%)	-	138 (2,1%)	-	806 (12,5%)	180 (4,3%)	284 (4,4%)
Marítimes	27 (2,3%)	36 (4,3%)	-	51 (6,1%)	-	96 (11,6%)	13 (1,1%)	11 (1,3%)
TOTAL	1.711 (29,1%)	3.164 (40,2%)	-	193 (2,4%)		1.250 (15,8%)	206 (3,5%)	298 (3,7%)

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

Nota: L'any 1997 els refusats per documents falsos estan inclosos a les caselles corresponents als motius de manca de documents de viatge o visats. Els refusats pel SIS (Sistema Informàtic del Tractat de Schengen) estan inclosos en la casella del motiu de prohibició d'entrada.

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

1.2 Estrangers expulsats

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

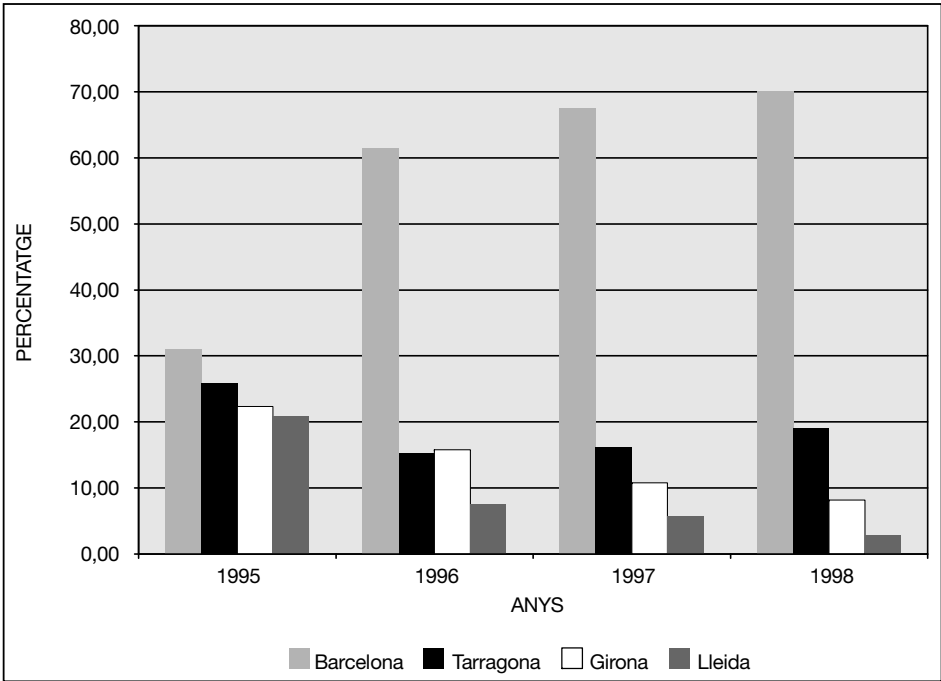
Les xifres totals s'han mantingut estables al llarg d'aquests anys, al voltant d'una mitjana de 600 expulsions per any. Per províncies, la de Barcelona acusa un increment progressiu durant tot el període i, a més, és la que observa, en cadascun dels anys, el nombre més elevat d'expulsions de tot Catalunya. En efecte, Barcelona passa d'expulsar 194 persones, l'any 1995, a expulsar-ne 438 el darrer any observat. Contràriament, la província de Lleida és la que presenta menys expulsions i experimenta un descens continuat al llarg del període: arrenca el 1995 amb 131 expulsats, i acaba amb la xifra de 18. Girona i Tarragona es troben, en canvi, en uns nivells intermedis durant els dos primers anys (1995 i 1996), si bé a partir de l'any 1997, la província de

Taula 1.4: Expulsions d'estrangers a Catalunya, 1995-1998.

Anys/ províncies	1995		1996		1997		1998	
	N. Abs.	%	N. Abs.	%	N. Abs.	%	N. Abs.	%
Barcelona	194	30,94	362	61,46	414	67,43	438	69,97
Tarragona	162	25,84	90	15,28	99	16,12	119	19,01
Girona	140	22,33	93	15,79	66	10,75	51	8,15
Lleida	131	20,89	44	7,47	35	5,70	18	2,88
TOTAL	627	100,00	589	100,00	614	100,00	626	100,00

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

Gràfic 1.4: Expulsió d'estrangers a Catalunya, 1995-1998.



Tarragona comença a augmentar el nombre d'expulsats sense, però, arribar mai a recuperar la xifra del primer any (162 persones). Per contra, la de Girona continua disminuint el percentatge d'expulsats, fins a presentar una tercera part menys d'expulsions entre el primer i l'últim any considerats.

És lògic suposar que el nombre més alt d'expulsions es produeixi a la província de Barcelona, perquè alhora és la receptora més important de fluxos d'immigrants, especialment en les comarques del Barcelonès, Baix Llobregat, Maresme, Vallès Oriental i Occidental, entre d'altres. Per concloure, podríem dir que, si bé l'any 1995 les expulsions es distribuïen d'una forma més o menys homogènia entre les quatre províncies, a partir de l'any següent i fins al 1988, la província de Barcelona ha anat concentrant bona part de les expulsions, fins a arribar al 70% d'aquestes el darrer any estudiat.

1.3 Devolució d'estrangers

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

S'ha de recordar que la devolució és una sanció que es pot imposar als estrangers que, havent estat expulsats, contravinguin la prohibició d'entrada al país, així com aquells que han entrat de forma il·legal al territori espanyol. Tal com indiquen les dades anteriors, les devolucions han disminuït radicalment, situant-se l'any 1998 entre una tercera i una quarta part respecte de l'any 1995. És important destacar que el descens més notable es produeix justament entre els anys 1996 i 1997, en què es passa de 794 a 194 devolucions.

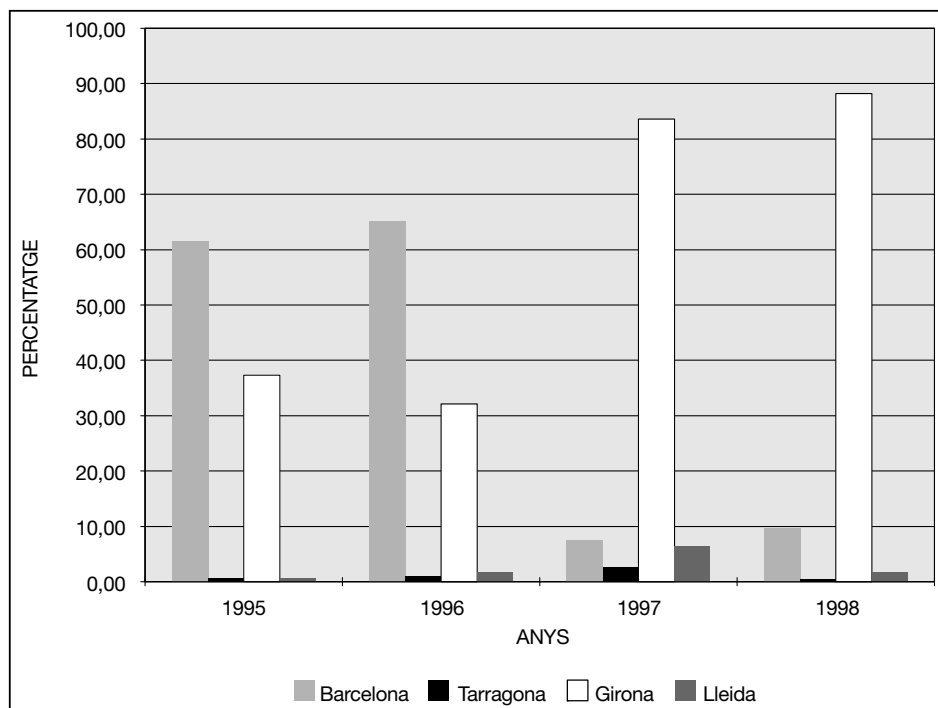
Pel que fa a la distribució provincial, Barcelona segueix la pauta del total català, ja que la forta davallada de les devolucions també té lloc entre 1996 i 1997: de 518 devolucions passa a 14 de l'any 1996 a 1997, respectivament. Conjuntament amb Barcelona, la província de Girona és la que concentra les xifres més altes de devolucions, però a diferència d'aquella, experimenta un

Taula 1.5: Devolucions d'estrangers a Catalunya, 1995-1998.

Anys/ províncies	1995		1996		1997		1998	
	N. Abs.	%	N. Abs.	%	N. Abs.	%	N. Abs.	%
Barcelona	551	61,50	518	65,24	14	7,41	24	9,72
Tarragona	6	0,67	7	0,88	5	2,65	1	0,40
Girona	334	37,28	255	32,12	158	83,60	218	88,26
Lleida	5	0,56	14	1,76	12	6,35	4	1,62
TOTAL	896	100,00	794	100,00	189	100,00	247	100,00

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

Gràfic 1.5: Devolucions d'estrangers a Catalunya, 1995-1998.



descens més uniforme i sostingut al llarg dels anys estudiats, passant de 334 devolucions l'any 1995 a 218 l'any 1998. Aquest darrer any, reuneix gairebé el 90% del total de les devolucions de tot Catalunya. Seria presumible pensar que l'inflat de les xifres a Girona sigui atribuïble a tots aquells estrangers que són retinguts a l'entorn de Figueres.

1.4 Internament d'estrangers al Centre de la Verneda

Entre els anys 1997 i 1998, els internaments previs a les expulsions han experimentat un lleuger increment (de 759 a 799 persones) (Taula 1.6). D'altra banda, també hi ha hagut algunes variacions respecte al país d'origen dels internats, per tal com l'any 1998 augmenten els que procedeixen dels països de l'Est d'Europa. Si bé, la majoria de persones internades continua essent d'origen algerià i marroquí (Taula 1.7). Tanmateix, aquestes qüestions resten en un segon pla enfront de certs elements que són constants i comuns al Centre de la Verneda, així com a tots els centres d'internament de l'Estat espanyol que sumen 6 en total, inclòs el de Barcelona.

Entre aquests elements, cal fixar-nos la província en què el jutge o l'Audiència decreta l'internament, i des de la qual els estrangers són enviats al Centre de Barcelona. Cert és que la majoria procedeix de les quatre províncies catalanes i de l'Aragó, però també n'arriben d'altres indrets com Bilbao, Salamanca, Pamplona, Gijón, la Corunya, Sant Sebastià, Melilla (Taula 1.8). La doctrina del Tribunal Constitucional estableix que el jutge d'instrucció que autoritza l'internament ha d'estar constantment al càrrec de les incidències que es puguin produir durant aquest. Ens preguntem com el jutge d'instrucció pot dur a terme un seguiment eficaç a distància de l'internament. D'altres aspectes, com ara l'assistència d'advocat, la relació amb familiars i amics amb dret a visita, o fins i tot, l'arribada de l'historial complet dels interns, es poden veure clarament obstaculitzats, o bé impeditos, a causa d'aquesta llunyania.

Dels 799 internats al Centre de la Verneda l'any 1998, l'expulsió de 99 obeeix a causes penals, és a dir, que precisen de l'autorització judicial per a l'expulsió. Però, la gran majoria, els 700 restants, han rebut una resolució d'expulsió de caràcter purament administrativa, sense que hi hagi, per tant, cap delictes. En aquest cas, el jutge no entra en l'expulsió, sinó merament en l'autorització de l'internament. En definitiva, cal destacar que la majoria dels estrangers

Taula 1.6: Internaments al centre de la Verneda, any 1998.

Mesos	Internaments
Gener	108
Febrer	78
Març	109
Abril	49
Maig	60
Juny	77
Juliol	63
Agost	60
Setembre	51
Octubre	68
Novembre	47
Desembre	29
TOTAL	799 (673 homes, 126 dones)

Font: Elaboració pròpia a partir de dades proporcionades per la Fiscalia.

expulsats no ha comès cap delictes, i que l'expulsió obeeix exclusivament a una situació administrativa irregular.

Pel que fa als 700 expulsats, és important afegir que tan sols es van realitzar 389 expulsions efectives, de manera que les 211 persones restants van ser deixades en llibertat després de l'internament, emperò en una situació d'absoluta precarietat legal. Altrament, si s'observen les causes dels processaments penals sobresurt enormement l'alt nombre de robatoris i furtis sobre la resta dels delictes amb l'única excepció d'aquells delictes contra la salut pública, és a dir, aquells relacionats amb el tràfic, contraban o consum d'estupefaents.

Taula 1.7: Nacionalitat dels interns del centre de la Verneda, any 1998.

País	Nombre d'interns	País	Nombre d'interns
Algèria	206	Rep. Dominicana	5
Marroc	143	Cuba	4
Mali	76	Hongria	4
Romania	41	Mèxic	4
Colòmbia	30	Iraq	3
Xina	24	Líban	3
Equador	20	Sudan	3
Polònia	20	Uruguai	3
Xile	14	Iugoslàvia	2
Ucraïna	13	Sèrbia	2
Perú	12	Iran	2
Palestina	11	Tunísia	2
Bòsnia	10	Eslovàquia	2
Lituània	10	Turquia	2
Brasil	9	Angola	2
Croàcia	8	Argentina	2
Rep. Txeca	8	Armènia	2
Senegal	7	Bielorússia	1
Bulgària	7	Bolívia	1
Guinea Equatorial	7	Cap Verd	1
Albània	6	Costa Rica	1
Bangla Desh	6	Emirats Àrabs	1
Geòrgia	6	Eslovènia	1
Guinea - Bissau	6	Estats Units	1
Índia	6	Rep. Centreafricana	1
Sri Lanka	6	Rússia	1
Gàmbia	5	Sierra Leone	1
Libèria	5	Somàlia	1
Pakistan	5	Tanzània	1

Font: Elaboració pròpia a partir de dades proporcionades per la Fiscalia.

Taula 1.8: Distribució dels internaments segons la província on es van acordar, any 1998.

Província	Nombre d'internaments
Barcelona	510
Tarragona	97
Girona	75
Bilbao	52
Lleida	25
Melilla	13
Osca	7
Salamanca	5
Saragossa	4
Pamplona	3
Gijón	3
Sant Sebastià	2
La Corunya	2
Menorca	1
TOTAL	799

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades proporcionades per la Fiscalia.

2. Educació

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

2.1 Origen geogràfic dels alumnes immigrants

Durant el curs acadèmic 1998-1999, el percentatge d'alumnes estrangers als centres d'ensenyament català és d'1,63%, és a dir, que de cada 100 alumnes, entre 1 i 2 són estrangers. Comparant amb el curs anterior, aquest percentat-

ge ha disminuït un xic, ja que la proporció d'estrangers era, segons l'Estadística d'Ensenyament de la Generalitat, pràcticament 2 de cada 100 alumnes catalans. Val a dir que el nombre total d'alumnes també ha disminuït entre aquests dos cursos, descens atribuïble probablement als canvis en el procediment estadístic emprat. Emperò, segons les xifres estudiades, el nombre d'estrangers matriculats en centres d'ensenyament catalans encara ho ha fet en major mesura, probablement per idèntiques causes, de manera que extreure'n conseqüències pot resultar prematur.

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

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

2.2 Distribució dels alumnes immigrants per nivells d'educació

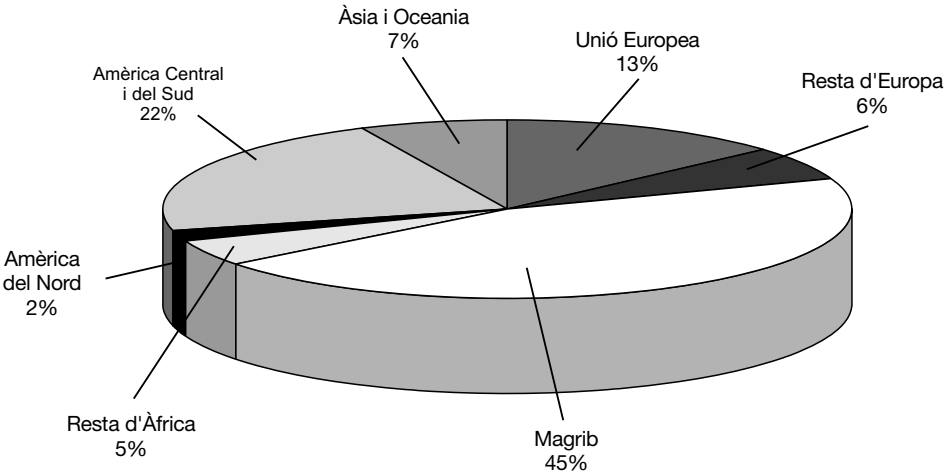
Cal precisar que en aquest apartat no contemplarem els alumnes procedents dels països occidentals, per la qual cosa els que vénen de la Unió Europea i els d'Amèrica del Nord no hi estaran inclosos. En la Taula i Gràfic següents (2.2), s'observa que l'educació primària del curs 1998-1999 s'enduu, pràcticament,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

Taula 2.1: Alumnes estrangers segons la zona d'origen, curs 1998-1999.

Procedència	N. Abs.	%
Unió Europea	2.105	13,27
Resta d'Europa	958	6,04
Magrib	7.151	45,09
Resta d'Àfrica	766	4,83
Amèrica del Nord	305	1,92
Amèrica Central i del Sud	3.463	21,83
Àsia i Oceania	1.112	7,01
TOTAL D'ESTRANGERS	15.860	100,00

Font: Elaboració pròpia a partir de dades provisionals proporcionades pel Departament d'Ensenyament de la Generalitat de Catalunya, abril 1999.

Gràfic 2.1: Alumnes estrangers segons la zona d'origen, curs 1998-1999.



Un cop finalitzada l'escolarització obligatòria, els alumnes poden seguir, voluntàriament, diferents opcions dins de l'ensenyament secundari: diversos tipus de Batxillerat, els cicles formatius de grau mitjà i superior, la Formació Professional (FP) i el BUP i COU, que formen part del model educatiu anterior a la LOGSE, que introdueix l'Ensenyament Secundari Obligatori (ESO). És, jus-

tament en aquest ensenyament secundari, on es perceben les diferències més substancials entre el conjunt total d'alumnes i els immigrants. D'aquesta manera, el percentatge d'alumnes immigrants que continua estudiant, ja sigui Batxillerat, BUP i COU o qualsevol cicle formatiu sempre és la meitat o una mica menys del percentatge d'alumnes totals en els mateixos nivells. A tall d'exemple, si la proporció total d'alumnes del nivell de Batxillerat és de 7,52%, la dels alumnes immigrants és de 3,07% i així successivament en la resta de nivells. De nou, però, alguns canvis en el mètode estadístic utilitzat poden portar a conclusions precipitades en aquest àmbit.

Si comparem les dades anteriors del curs 1998-1999 amb les respectives del curs 1997-1998, la dada més interessant, com s'infereix de la font estudiada, és que en els nivells de Batxillerat i dels cicles formatius de grau mitjà i superior, el nombre d'alumnes estrangers ha augmentat. Per exemple, en el nivell de Batxillerat, els alumnes estrangers s'han més que triplicat, passant de 111 el

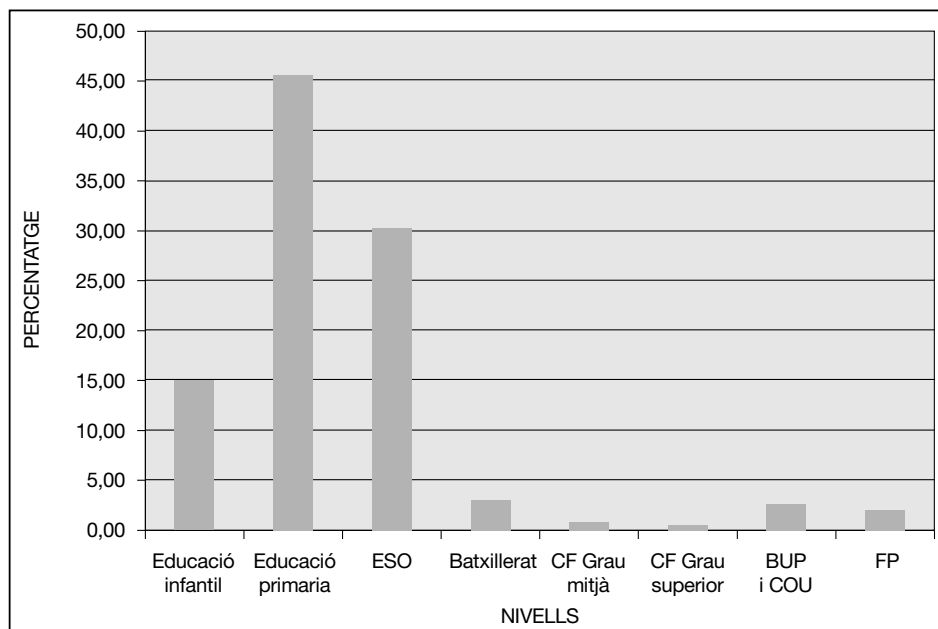
Taula 2.2: Alumnes estrangers segons el nivell d'educació, curs 1998-1999.

Nivells	N. Abs.	%	% d'alumnes estrangers sobre el total d'alumnes del nivell
Educació infantil	2.022	15,03	1,2
Educació primària	6.132	45,59	1,7
ESO	4.071	30,27	1,6
Batxillerat	413	3,07	0,5
CF grau mitjà	115	0,86	0,7
CF grau superior	71	0,53	0,4
BUP i COU	356	2,65	0,6
FP	270	2,01	0,5
TOTAL	13.450	100	1,3

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

Nota: A l'Educació Infantil no s'han inclòs les dades de les llars infantils.

Gràfic 2.2: Alumnes estrangers segons el nivell d'educació, curs 1998-1999.



primer curs a 413 durant el curs actual. Sembla lògic que siguin aquests els nivells acadèmics que han augmentat el nombre d'efectius i no els de BUP i COU o FP, ja que aquests es troben en extinció a causa de la implantació de la Reforma Educativa (LOGSE). Per acabar, tan sols afegir que els immigrants segueixen la mateixa pauta que el conjunt d'estudiants del país, que també veuen augmentats els seus efectius en aquests nivells comentats.

2.3 Alumnes immigrants i ensenyament públic i privat segons procedència geogràfica

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

Tal com indica la Taula 2.3 i els quatre Gràfics corresponents, la immensa majoria d'alumnes estrangers (80%), exclosos els dels països occidentals, estan

matriculats en l'ensenyament públic a Catalunya, tant en els cursos 1997-1998 com en el curs d'enguany. Cal considerar, però, que les dades referents a l'escolarització pública inclouen les dades procedents dels centres d'ensenyament concertats i/o subvencionats, la qual cosa indica que aquest percentatge sobreestima l'assistència dels alumnes estrangers a les escoles amb finançament exclusivament públic. També s'hauria de tenir molt present en un previsible estudi aprofundit sobre aquesta qüestió, com s'està desenvolupant a Catalunya el compliment de la normativa sobre quotes d'inscripció d'alumnes immigrants en els centres concertats.

A més a més, aquest grup d'alumnes estrangers significa, en ambdós cursos acadèmics, aproximadament el 2% de tots els alumnes de Catalunya inscrits en el sector públic. Però, si tinguéssim en compte els alumnes procedents dels països occidentals, aquest percentatge augmentaria lleugerament en dues o tres dècimes, puix que, tal com veurem més endavant, aquest grup d'alumnes tendeix a matricular-se en el sector privat, sobretot en el curs 1997-1998.

Pel que fa a l'ensenyament privat, cal destacar que aquest concentra, com a mitjana dels dos cursos acadèmics considerats, un 15% del global d'alumnes estrangers contemplats en aquesta Taula; percentatge gens negligible.

Segons dades de la mateixa font consultada, que no queden reflectides en les Taules, però que convé comentar, la distribució comarcal d'alumnes estrangers de totes les nacionalitats en el sector privat no sembla seguir unes pautes homogènies en tot el territori. Així, en el curs acadèmic 1998-1999 entre comarques que tenen un percentatge d'estrangers similars, com el Bages i Osona, es constaten unes diferències molt substancials: a la primera comarca el sector privat solament acull 41 alumnes estrangers (219 a l'escola pública i concertada), mentre que a la d'Osona aquest sector n'acull 214 (505 a l'escola pública i concertada). Cal precisar que es tracta de xifres que engloben tots els nivells educatius i tots els països d'origen (també, doncs, els de la UE i Amèrica del Nord).

D'altra banda, també sorprèn que en la comarca del Maresme solament 101 alumnes estrangers estiguin matriculats en centres d'ensenyament privat (1140 en centres amb finançament públic), quan és una de les comarques amb major concentració de població immigrant de Catalunya. A part de suposar el

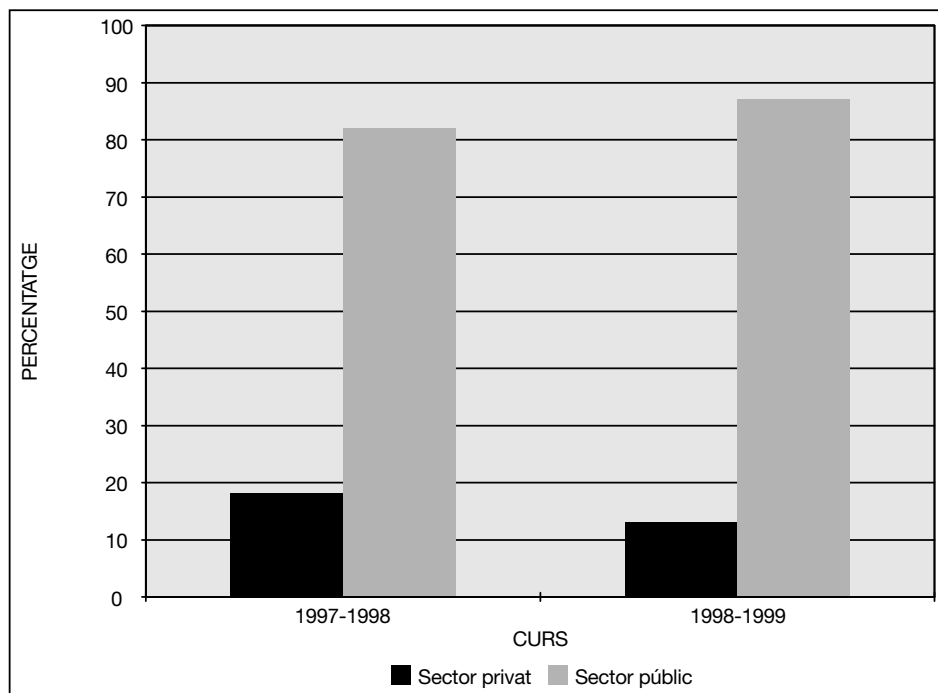
Taula 2.3: Alumnes estrangers segons sector públic/privat, cursos 1997-1998 i 1998-1999.

	1997-1998	%	% alumnes estrangers sobre el total d'alumnes	1998-1999	%	% alumnes estrangers sobre el total d'alumnes
Sector privat	2.879	18	0,6	1.759	13	0,4
Sector públic	13.074	82	2,1	11.691	87	2
TOTAL	15.953	100	1,5	13.450	100	1,3

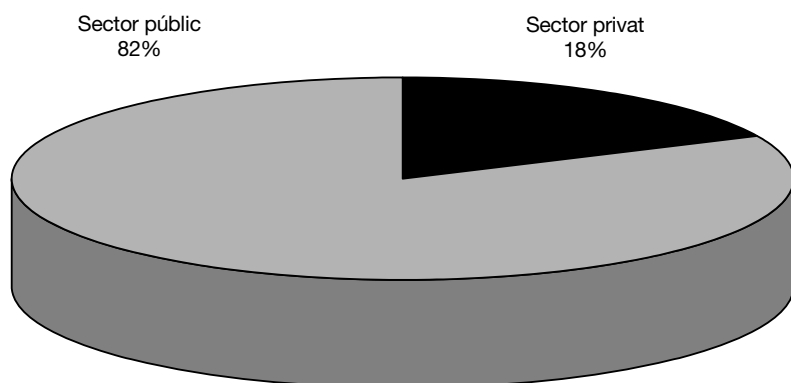
Font: Elaboració pròpia a partir de dades provisionals proporcionades per la Conselleria d'Ensenyament, Generalitat de Catalunya, abril 1999.

Nota: S'han exclòs les dades de les llars d'infants.

Gràfic 2.3a: Percentatge d'alumnes estrangers segons sector públic/privat.



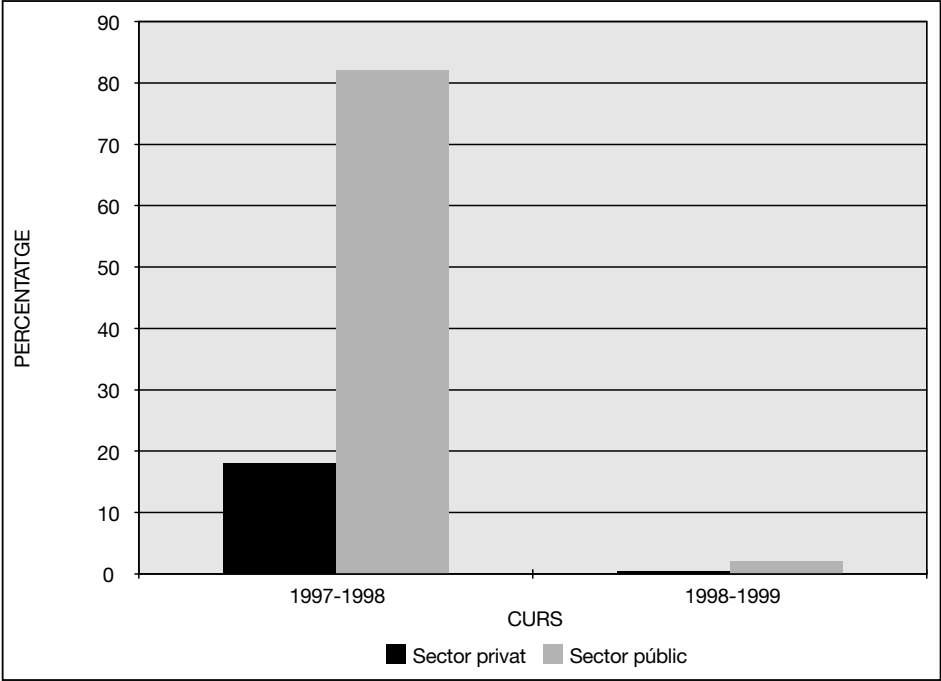
Gràfic 2.3b: Alumnes estrangers segons sector públic/privat, curs 1997-1998.



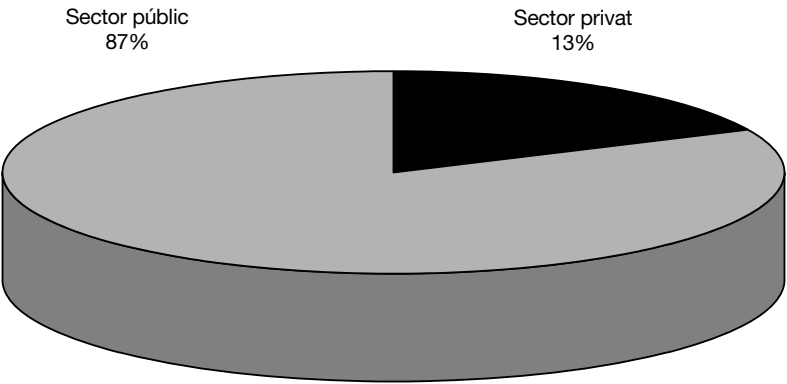
nombre d'alumnes estrangers matriculats en centres privats un ínfim percentatge (0,61%) del total d'alumnes existents en tots els nivells educatius de l'ensenyament privat (395.859), sembla que hi ha comarques, com per exemple la d'Osona, on la sensibilitat dels centres privats envers els col·lectius immigrants és més gran. En aquest sentit, no cal oblidar que en la ciutat de Manlleu s'ha posat en funcionament una experiència innovadora que consisteix en una repartició equitativa dels alumnes extracomunitaris, fonamentalment magribins, que són la immensa majoria, entre els centres privats. L'extensió d'acords locals d'aquestes característiques a d'altres comarques amb una presència significativa d'aquests col·lectius, contribuirà de ben segur a reforçar la matriculació d'aquests alumnes al sector privat, bona part del qual és subvencionat per l'Administració.

Hem esmentat que els alumnes estrangers adscrits al sector privat, durant el curs 1997-1998, només representen el 0,6% del total d'alumnes del sector a Catalunya. Tanmateix, si hi afegíssim els alumnes originaris dels països occidentals, aquest percentatge augmentaria fins a l'1,15%, fet que indica una clara preferència en aquest curs dels alumnes occidentals per les escoles privades. Hem de suposar que es tracta d'alumnes amb un major nivell adquisitiu que el de la resta d'alumnes estrangers, que són, per cert, majoritaris. Pel que fa al curs 1998-1999, el 0,6% decreix fins al 0,4%. Això no estranya, ja que, com ja hem assenyalat amb anterioritat, entre aquests dos cursos

Gràfic 2.3c: Percentatge d'alumnes estrangers sobre el total d'alumnes del sector públic/privat.



Gràfic 2.3d: Alumnes estrangers segons sector públic/privat, curs 1998-1999.



Taula 2.4: Distribució d'alumnes estrangers segons sector públic/privat i procedència, curs 1997-1998.

	Sector públic	Sector privat
Unió Europea	46	54
Resta d'Europa	54,6	45,3
Magrib	93,7	6,2
Resta d'Àfrica	89,5	10,4
Amèrica del nord	40	60
Amèrica Central i del Sud	74	26
Àsia i Oceania	62,2	37,7

Font: Elaboració pròpia a partir de dades provisionals proporcionades per la Conselleria d'Ensenyament, Generalitat de Catalunya, abril 1999.

Nota: S'han exclòs les dades de les llars d'infants.

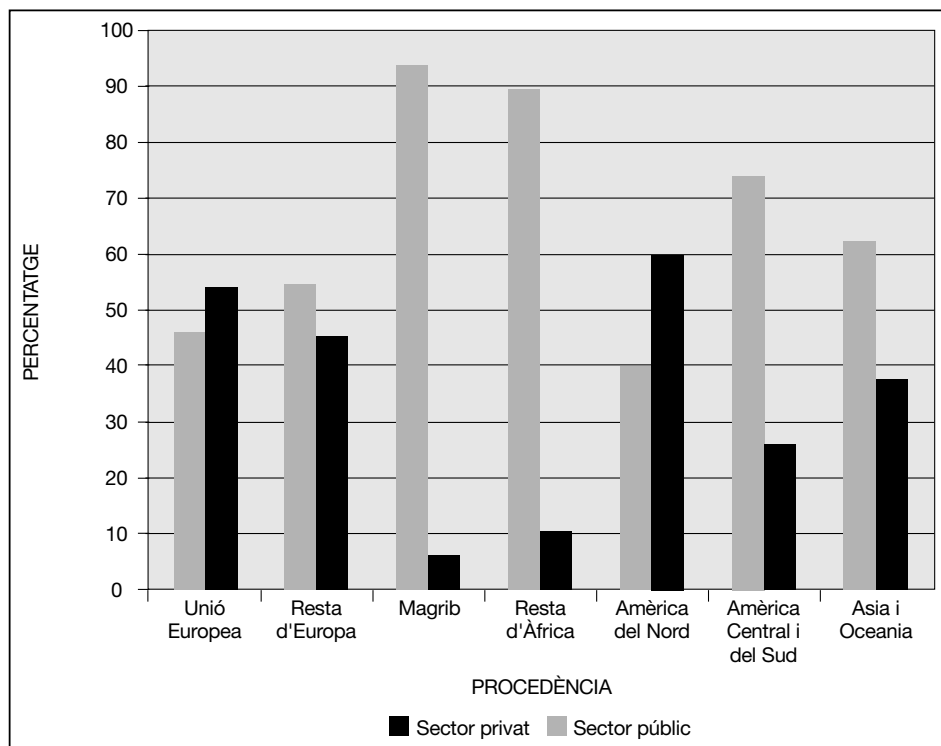
Taula 2.5 - Distribució d'alumnes estrangers segons sector públic/privat i procedència, curs 1998-1999.

	Sector públic	Sector privat
Unió Europea	79,2	20,7
Resta d'Europa	67,7	32,2
Magrib	94,1	5,8
Resta d'Àfrica	88,3	11,6
Amèrica del nord	67,8	32,1
Amèrica Central i del Sud	80,9	19
Àsia i Oceania	74,6	25,3

Font: Elaboració pròpia a partir de dades provisionals proporcionades per la Conselleria d'Ensenyament, Generalitat de Catalunya, abril 1999.

Nota: S'han exclòs les dades de les llars d'infants.

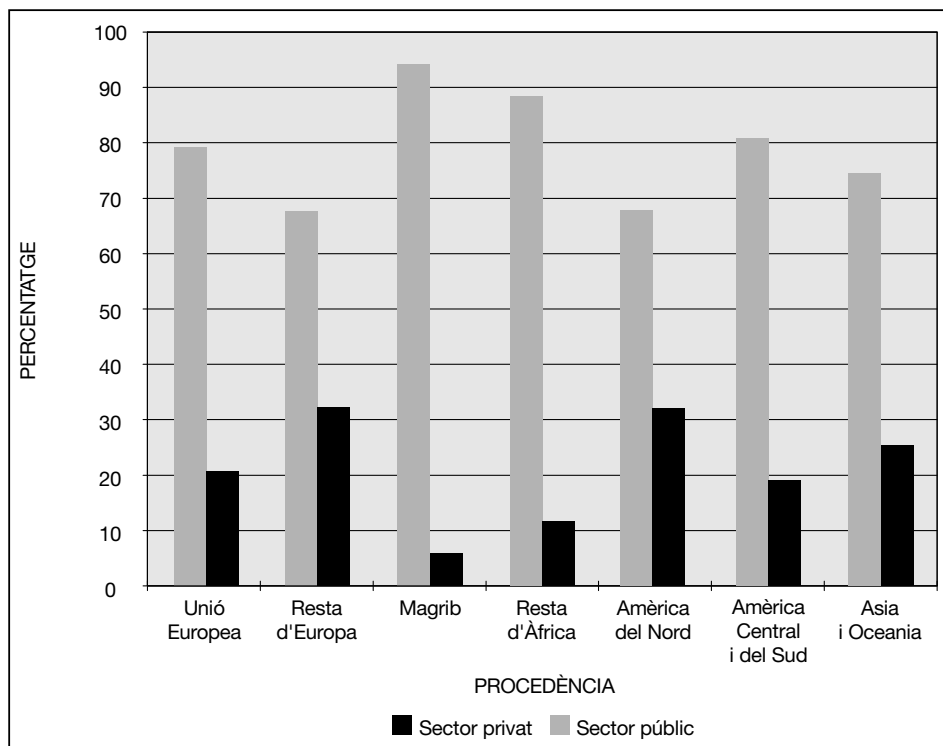
Gràfic 2.4: Distribució d'alumnes estrangers segons sector públic/privat i procedència, curs 1997-1998.



observats, es produeix una davallada del total d'alumnes matriculats, tant al sector privat com al públic. Si considerem la globalitat d'alumnes estrangers (inclosos els occidentals), aquest 0,4% només augmenta fins a 0,5%, és a dir, solament una dècima, a diferència del curs anterior, en què aquest percentatge s'havia multiplicat per dos. Aquesta diferència es deu al fet que durant el curs 1998-1999, els alumnes estrangers occidentals augmenten la seva participació en el sector públic, si bé disminueix —en comparació al curs anterior— la seva presència en el privat (Taules 2.4 i 2.5).

Les Taules 2.4 i 2.5 següents ratifiquen tot el que s'ha dit fins ara, car es pot constatar, en primer lloc, que tant en el curs 1997-1998 com en el 1998-1999, els alumnes estrangers no occidentals estan majoritàriament matriculats en centres públics. En segon lloc, que a diferència d'aquest grup d'alumnes, durant el curs 1997-1998, els procedents de la Unió Europea i d'Amèrica del

Gràfic 2.5: Distribució d'alumnes estrangers segons sector públic/privat i procedència, curs 1998-1999.



Nord estan, en gran part, inscrits en el sector privat (54% i 60% respectivament). En tercer lloc, els alumnes procedents d'aquestes dues zones geogràfiques veuen, en el curs 1998-1999, gairebé duplicada la seva presència en el sector públic i, conseqüentment, disminueixen la seva participació en el privat (20,7% i 32,1%, respectivament). Especialment, en els nivells educatius d'Ensenyament Infantil i Primari. A tall d'exemple, els alumnes originaris de la Unió Europea matriculats en l'Educació Infantil, durant el curs 1997-1998, eren 451; en el curs actual aquests han passat a ser 53. Certament, com indiquen les Taules, això s'esdevé en totes les procedències geogràfiques, si bé amb molta més intensitat en la Unió Europea i Amèrica del Nord.

La Fundació Jaume Bofill ve treballant des de fa anys en l'anàlisi de les diferents vessants de la immigració (educació, associacionisme, joventut, multiculturalitat, etc.) i ha volgut posar en marxa un nou instrument, elaborant una publicació anual que reculli els principals aspectes de la immigració a Catalunya, per tenir una valoració que pugui orientar les actuacions públiques i privades en aquest àmbit.

L'Anuari de la Immigració a Catalunya pretén ser una publicació interdisciplinària, perquè la immigració abasta tots els àmbits de la societat, i en l'essencial buscarà equilibrar els enfocaments jurídics i els sociològics, com s'intenta ja en aquest primer número.

ISBN 84-8334-194-8



9 788483 341940



EDITORIAL MEDITERRÀNIA