

El Clip

Immigració i autonomia

Immigració i autonomia

L'explosió del fenomen immigratori ha fet palesa la contradicció que suposa que les administracions que han de respondre a les demandes prestacionals de la població immigrada no disposin formalment de cap facultat decisòria sobre la política d'immigració (determinació de contingents, distribució territorial, permisos d'entrada i de residència o règim sancionador), situació que contrasta amb l'experiència d'altres estats descentralitzats on s'ha demostrat que el tractament de la immigració no exigeix necessàriament una gestió centralitzada. La nova Llei orgànica 4/2000, d'11 de gener, de drets i llibertats dels estrangers i de la seva integració social, té conseqüències rellevants per a les comunitats autònomes, tant pel que fa a les seves competències sectorials (sanitat, serveis socials, ensenyament, habitatge, etc.) com per la possibilitat de participar en la política d'immigració a través de nous supòsits de relació interadministrativa. El nou sistema normatiu també permet plantejar molt clarament les possibilitats d'assumpció de noves competències autonòmiques en aquest àmbit, sobretot des del moment en què ha quedat plantejada la seva hipotètica modificació. En aquest *Clip* es presenten les conseqüències i les possibilitats obertes per la nova Llei orgànica amb la voluntat de contribuir al debat sobre la seva posada en pràctica, i de ressaltar el paper que la Generalitat ha de tenir en l'àmbit de la immigració.

El director de l'IEA

Sumari

- 1. La nova dimensió de la immigració en el marc autonòmic**
- 2. Les principals novetats de la Llei per a les comunitats autònomes**
- 3. Les competències sectorials i les polítiques públiques de les comunitats autònomes**
 - 3.1 Les competències sectorials: l'aplicació de la Llei**
 - 3.2 Les competències sectorials: la necessitat de polítiques públiques específiques**
- 4. La coordinació intergovernamental**
 - 4.1 El Consell Superior de Política de la Immigració**
 - 4.2 Els convenis i els procediments participats**
 - 4.3 El desenvolupament d'altres fórmules: en especial les competències locals**
- 5. Les funcions executives sobre la immigració**
 - 5.1 Algunes competències específiques: inspecció laboral i policia autonòmica**
 - 5.2 Les actuacions executives sobre residència i treball dels estrangers: la possible transferència de les oficines d'estrangers**

© Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autonòmics
Bda. de St. Miquel, 8 (Palau Centelles)
08002 Barcelona
tel. 933429800 - fax 933429801
www.gencat.es/iea

Edició: juliol 2000

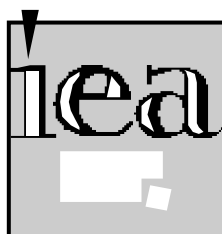
Dipòsit legal: B. 29062-2000
Impressió: Sprint Copy



El Clip nº 8

IMMIGRACIÓ I COMUNITATS AUTÒNOMES A LA NOVA LLEI DE DRETS I LLIBERTATS DELS ESTRANGERS I LA SEVA INTEGRACIÓ SOCIAL

Treball realitzat per Eliseo Aja, catedràtic de dret constitucional de la Universitat de Barcelona i director del Grup d'Estudis sobre Drets dels Immigrants de l'Institut de Dret Públic, i per Eduard Roig, professor de dret constitucional de la Universitat de Barcelona



1. La nova dimensió de la immigració en el marc autonòmic

Durant molts anys s'ha assumit que la competència estatal establerta a l'art. 149.1.2 de la Constitució sobre "immigració, emigració, estrangeria i dret d'asil" atribuïa a les institucions de l'Estat central el tractament de totes les qüestions relatives a la immigració. La manca de delimitació funcional de la competència en el text constitucional i la tradicional proximitat de la matèria a les anomenades qüestions de sobirania i a les relacions internacionals fonamentaven suficientment aquesta creença. A més, la molt reduïda rellevància de la immigració a Espanya treia importància a la competència. Per això durant els primers anys de vigència de la Llei orgànica d'estrangeria de 1985 pràcticament no es va plantejar el paper de les comunitats autònomes en l'àmbit migratori, quan a més les comunitats estaven encara centrades en el propi desplegament institucional.

La necessitat d'una interpretació restrictiva de la competència estatal sobre immigració per obrir possibilitats d'actuació a les comunitats autònomes apareix quan s'aborden els problemes d'integració social dels immigrants, perquè resulta evident el paper que en aquest àmbit correspon a l'ensenyament, la sanitat, l'assistència social, l'habitatge o la cultura, matèries totes en què les comunitats autònomes disposen d'importantes competències. Però, a més, fins i tot en l'àmbit estricte del que s'ha assumit com a competència estatal sobre immigració (entorn de les nocions de l'entrada i la situació administrativa de residència i treball dels estrangers), la necessitat de comptar amb la posició de les comunitats autònomes i amb les seves actuacions va aparèixer com a mínim des del moment en què s'inicià la política dels contingents anuals l'any 1993. La distribució dels nous immigrants entre comunitats feta per l'Estat havia de comptar, lògicament, amb el creixement de despeses i necessitats de serveis d'atenció social, sanitària o educativa que comportava per a les comunitats autònomes receptores, així com amb la seva situació social i laboral. Es plantejava doncs la necessitat d'establir formes de participació en la decisió estatal i mecanismes de coordinació per evitar que les intervencions dels diversos poders públics generessin actuacions contradictòries. Aquestes necessitats varen trobar, però, un molt escàs reflex en la pràctica de les relacions interadministratives,¹ i tan sols algunes comunitats han creat instruments interns de coordinació interadministrativa (com ara l'experiència pionera del Pla interdepartamental d'immigració aprovat el 1993 per la Generalitat de Catalunya) i òrgans dedicats expressament als assumptes d'immigració, freqüentment amb els mecanismes de participació de les associacions d'immigrants, com el Consell de la Immigració de la mateixa Generalitat.

Però ha estat sobre tot la nova Llei orgànica 4/2000, d'11 de gener, dels drets i llibertats dels estrangers i la seva integració social (en endavant LODILE) la norma que ha posat definitivament en relleu les importants tasques que corresponen a les comunitats autònomes (i als municipis) en l'àmbit de la immigració, ja que la Llei preveu més o menys explícitament la seva intervenció en l'ensenyament, la sanitat, l'assistència social, l'habitatge, etc., i a més els dona entrada en un nou òrgan de participació i coordinació interadministratives en l'àmbit estricte de la immigració: el Consell Superior de Política de la Immigració. Aquests nous accents obeeixen a un canvi radical en la filosofia del sistema normatiu de la immigració: mantenen la política de control de fluxos fins ara vigent, però, a la vegada, pretenen la integració dels immigrants, especialment en la mesura que comptin amb un cert arrela-

¹ Les comunitats autònomes no han demostrat fins molt recentment un interès excessiu per participar en les decisions generals sobre estrangeria, i aquesta línia ha estat defensada més aviat per experts i associacions. Vid. al respecte Joaquim GIOL AYMERICH i Eva PICH FRUTOS, «Inmigración: los déficits del Estado de las Autonomías», en AAVV, *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1994*, Barcelona, 1995, vol. 2, pàg. 876-888.

ment. En aquest nou marc legal les tasques de les comunitats autònomes passen inexcusablement a un primer pla, i es pot plantejar amb major facilitat fins i tot un increment de les competències autonòmiques en el que fins ara es considerava estricta matèria d'immigració. Les pàgines següents repassen breument les noves possibilitats autonòmiques quant a les seves polítiques públiques sectorials, quant a les possibilitats de coordinació interadministrativa i de participació en decisions centrals i, finalment, quant a la possible assumpció de competències pròpies en l'àmbit de l'estrangeria.

Per comprendre millor aquestes possibilitats, però, cal abans destacar breument quines són les grans novetats de la LODILE exclusivament des del punt de vista autonòmic.²

2. Les principals novetats de la Llei per a les comunitats autònomes

La transformació del sistema normatiu d'estrangeria que ha realitzat la LODILE persegueix fonamentalment l'increment de l'estabilitat en l'estada dels estrangers en situació regular, així com la garantia de l'existència de les condicions que facin possible la seva integració social. Junt amb aquesta línia fonamental, la qual, com veurem, desplega múltiples conseqüències per a l'actuació autonòmica, la Llei canvia de manera radical l'estratègia de la lluita contra la immigració irregular: si aquesta, nominalment almenys, passava fins ara pel "blindatge" de les fronteres i l'expulsió dels irregulars, la nova Llei opta per obrir alguna possibilitat d'entrada regular més fàcil (els contingents en funció del seu futur desenvolupament reglamentari) i per l'intent de regularitzar els immigrants que hagin caigut en la irregularitat després d'haver entrat legalment a Espanya, o d'aquells que fins i tot havent entrat il·legalment demostrin un cert arrelament al país. També, doncs, el tractament dels immigrants en situació irregular es veu transformat en la doble línia de reconeixement exprés d'una sèrie de drets que millorin la seva situació social mentre siguin a Espanya i d'obertura de possibilitats de regularització.

Al moment d'analitzar els diversos àmbits d'actuació autonòmica caldrà tenir present com a mínim els següents àmbits d'innovació de la Llei:

a) La creació d'un clar estatut de drets, els quals impliquen habitualment la possibilitat d'exigir activitats prestacionals a l'Administració, sovint en igualtat de condicions amb els espanyols. Aquest estatut ja existia en bona part per als estrangers en situació regular, però resultava confús i de difícil apreciació davant de les contradiccions normatives o la seva creació purament jurisprudencial; la nova Llei significa un aclariment definitiu de la situació, junt amb algunes ampliacions de drets. En canvi, aquestes últimes són molt rellevants per als estrangers en situació irregular, els quals veuen ara reconeguts pràcticament tots els drets, excepte els referits a la seva situació administrativa de residència irregular, utilitzant sovint el fet de l'empadronament com el criteri que els permet reclamar prestacions en àmbits com la sanitat, l'assistència social o l'habitatge. L'afectació d'aquesta situació a l'àmbit competencial autonòmic és evident i resulta molt potenciada per la presència de dues clàusules generals de gran virtualitat expansiva, a les quals ens haurem de referir específicament més endavant: el principi d'igualtat entre estrangers i espanyols de l'art. 3 de la Llei i la clàusula antidiscriminatòria de l'art. 21.

² Una anàlisi sistemàtica de la LO 4/2000 la podem veure a E. AJA (coord.) *La nueva regulación de la inmigración en España*, Tirant lo Blanch, València, 2000.

b) La voluntat d'assolir l'estabilitat en l'estada dels estrangers a Espanya evitant, en la mesura que sigui possible, que caiguin en la irregularitat, i augmentar la seguretat jurídica en la seva situació administrativa ha comportat una dràstica reducció de l'elevadíssima discrecionalitat de què gaudia fins ara l'Administració. Les clàusules legals més obertes i que criden a la concreció reglamentària o a través d'actes administratius s'han concentrat en l'àmbit de l'entrada, i especialment del visat, el qual es configura així com el nucli del control de fluxos i com l'instrument políticoadministratiu per a la política d'immigració en sentit clàssic. En canvi, per als estrangers a Espanya, la gran majoria de les decisions administratives resulta reglada. La discrecionalitat administrativa que donava lloc a múltiples casos d'arbitrarietat, potser a alguns de corrupció, i amb seguretat a una exasperant lentitud i constant retard decisor de l'Administració d'estrangeria, havia de ser dràsticament reduïda per imperatiu constitucional, i la nova Llei ha assumit aquesta necessitat. Als nostres efectes cal destacar que aquest canvi permet la concentració de la competència estatal sobre immigració (art. 149.1.2 CE) en la regulació de l'estada i l'entrada i en les mesures executives sobre aquesta última, de forma que s'obren possibilitats molt considerables de transferència competencial a les comunitats autònomes, referides a l'execució de les mesures sobre residència i treball dels estrangers.

c) La Llei conté una referència directa a les comunitats autònomes (i a les entitats locals) en un capítol dedicat expressament a les relacions interadministratives i a la creació d'un òrgan que permeti la formulació d'una política comuna d'immigració en els diversos sectors competencials de les administracions estatal, autonòmica i local. La creació d'un autèntic sistema conjunt de decisió en l'àmbit de l'estrangeria, entès àmpliament, és una possibilitat que compta amb instruments de realització a la nova Llei, essencialment, però no només, el Consell Superior de Política d'Immigració.

Es tracta d'examinar ara les concrecions d'aquestes línies en els diferents àmbits d'actuació autonòmica abans esmentats.

3. Les competències sectorials i les polítiques públiques de les comunitats autònomes

3.1 Les competències sectorials: l'aplicació de la Llei

Malgrat que la LO 4/2000 acabi el seu llarg títol amb la referència a la "integració social" dels immigrants, no conté especials referències expresses a mecanismes d'integració social ni de multiculturalitat, sinó que articula el seu assoliment sobre dos eixos: una legislació d'entrada i residència orientada a l'estada permanent de l'estranger, sense la pressió continuada de l'amenaça d'expulsió, i, de major interès als nostres efectes, la previsió de polítiques socials sectorials, en especial en els àmbits de sanitat, ensenyament, serveis socials i cultura. La competència sobre aquests àmbits correspon essencialment a les comunitats autònomes, les quals, per aquesta via, han d'assumir un paper fonamental en la política d'immigració, convertint el que sembla una competència estatal exclusiva en un àmbit compartit on la cooperació intergovernamental haurà de tenir una funció determinant.

Les principals competències de les comunitats autònomes en l'àmbit de la immigració deriven, per tant, de les seves competències sectorials tal i com vénen determinades al bloc de la constitucionalitat. En els casos d'educació, sanitat i seguretat social no apareixen dubtes; a l'Estat correspon l'aprovació de la legislació bàsica i a les comunitats autònomes tota la resta de funcions, és a dir, l'aprovació de la legislació

de desenvolupament, dels reglaments executius de la Llei i dels reglaments organitzatius i totes les tasques de gestió i execució. En les matèries assenyalades sembla clar que l'Estat ha exercit la seva competència d'aprovació de les bases amb la regulació corresponent a les lleis sectorials, ara completada, també amb caràcter bàsic, per les normes fonamentals sobre reconeixement dels drets als estrangers que es troben a la LODILE,³ que d'aquesta manera, i en els articles corresponents als drets dels estrangers, s'empara en els corresponents títols materials bàsics per garantir un nivell mínim d'atenció prestacional (nivell en molts casos equiparat al dels espanyols, com també, d'altra banda, resten equiparats els deures, des dels tributaris als generals de respecte als drets constitucionals i a l'ordenament). Més enllà d'aquesta actuació bàsica de l'Estat, ja efectuada, en correspon a les comunitats autònomes el desplegament, molt essencialment a través de l'adequació de la normativa reglamentària que disciplina la forma i els requisits d'accés als diversos serveis, així com les característiques de la prestació. Els drets dels estrangers i les correlatives obligacions administratives previstes a la LODILE necessiten un cert desplegament normatiu, no per ser exigibles, que ho són ja des de l'entrada en vigor de la Llei, sinó per ordenar de manera més funcional la seva prestació i evitar el manteniment encobert de discriminacions i exclusions dels estrangers, especialment d'aquells en situació irregular: així, l'accés als serveis sanitaris ha de prescindir de l'exigència a l'estranger de qualsevol document més enllà del certificat d'empadronament, s'ha de garantir l'accés a tot tipus de beques i ajuts complementaris per a l'educació, cal acabar amb els problemes de denegacions de l'accés als serveis públics per desconeixement de la normativa per part dels funcionaris competents, la retirada de documentació ha de cenyir-se als casos molt excepcionals de la Llei, etc.

El respecte dels principis constitucionals, naturalment, s'imposa a l'exercici de les comunitats autònomes de les seves competències en aquesta matèria, incloses les exclusives com ara l'assistència social, l'habitatge o la cultura (junt amb altres d'impacte més concret, però en ocasions molt rellevant, com per exemple les competències sobre associacions o sobre tutela de menors), en l'exercici de les quals, d'altra banda, caldrà valorar quin és el nivell administratiu (autonòmic o local) més adequat per a la millor prestació dels serveis corresponents. En aquest pla, i especialment en referència amb la regulació i l'accés als serveis públics, es planteja la virtualitat del principi d'igualtat entre espanyols i estrangers introduït per l'art. 3 LODILE.

La Llei, donant un pas més en la jurisprudència constitucional que havia limitat el poder de disposició del legislador sobre els drets dels estrangers (STC 115/1987, 94/1993, entre altres) fixa com a principi el contrari del tradicionalment acceptat: enfront de la possibilitat general de tracte diferenciat s'opta ara pel principi d'igualtat com a regla general, i la diferenciació tan sols quan la Llei (la LODILE) ho estableix. Aquest principi d'igualtat vincula a les comunitats autònomes en tots els seus àmbits competencials en virtut de les competències estatals sobre immigració (149.1.2 CE) i sobre condicions bàsiques de la igualtat de drets dels ciutadans

³ La LODILE es refereix en la seva disposició final quarta a la competència estatal sobre immigració de l'art. 149.1.2 CE com a base competencial d'aquests preceptes, alguns dels quals (art. 10, 12, 13 i 14) no tenen caràcter orgànic. Deixant ara de banda la qüestió del caràcter orgànic de la resta dels preceptes de la LODILE (i de la molt discutible connexió entre caràcter orgànic i títol competencial que es desprèn de la citada disposició final), sembla més adequat considerar que els preceptes que es refereixen a drets dels estrangers, més enllà de les qüestions referides a la seva entrada i residència, amb caràcter general han d'extreure's de l'àmbit competencial de l'art. 149.1.2 CE i situar-se als corresponents títols materials: ensenyament, sanitat, etc., per la qual cosa els preceptes corresponents han estat dictats per l'Estat en virtut (i amb la corresponent extensió) de les seves competències bàsiques en la matèria, sens perjudici de l'eventual joc, molt limitat, de l'art. 149.1.2 CE quan no existeixi cap títol material.

(149.1.1 CE). El principi d'igualtat entre espanyols i estrangers es constitueix així en límit negatiu a l'actuació de les competències autonòmiques, les quals han de respectar tots els poders. Tan sols les previsions de la LODILE que prevegin expressament tractes diferenciats (així, per exemple, en l'atenció sanitària a immigrants en situació irregular no empadronats, en la seva seguretat social, etc.) podran emparar aquestes distincions en els termes previstos per la Llei. Aquesta regla s'acompanya finalment d'una clàusula antidiscriminatòria (art. 21 LODILE) de redacció extraordinàriament àmplia i detallada que ha de conferir-li plena virtualitat, especialment en la actuació administrativa diària.

3.2 Les competències sectorials: la necessitat de polítiques públiques específiques

Més enllà de la pura aplicació, i respecte de les novetats normatives (que són finalment l'objecte de l'anterior epígraf), les administracions autonòmiques tenen la possibilitat de desenvolupar polítiques públiques específiques dirigides a la integració dels immigrants. És aquesta la principal seu de les capacitats de decisió autonòmica en què les opcions no vénen preses per l'Estat sinó que les determina políticament la mateixa comunitat. Les necessitats d'atenció diferenciada a les molt diverses realitats territorials i socioculturals que es donen en funció de la societat de rebuda o de les característiques dels grups d'immigrants fan especialment rellevant la possibilitat de respostes pròpies de cada comunitat. D'altra banda, l'actuació pública sobre la immigració es caracteritza també per la importància de les polítiques públiques més enllà de les virtuts o els defectes de les normes, perquè freqüentment la resolució dels problemes requereix prestacions positives de les administracions i sense la seva adequada programació i dotació la norma resta sense efectes o, fins i tot, crea una permanent sensació de fracàs i escepticisme.

La LODILE exigeix l'elaboració de múltiples polítiques públiques a les comunitats autònomes, als municipis i a l'Estat per dur a la pràctica els drets que reconeix i els principis generals que proclama. Tot i que, com s'ha dit, no es refereix al foment de la multiculturalitat, el qual dependrà fonamentalment de les comunitats autònomes, ens locals i les mateixes associacions privades, l'art. 3.2 conté un límit negatiu que en pressuposa l'existència quan afirma que la professió de creences religioses o conviccions ideològiques o culturals de signe divers no pot justificar actes o conductes contraris als drets humans.

Tot i la diversitat de les polítiques possibles, alguns elements comuns hauran d'existir. En primer lloc, la insuficiència en la majoria dels casos de la mera igualtat jurídica en l'accés als serveis públics, ja que en nombroses ocasions els immigrants ni tan sols estan en condicions d'accedir al servei, per raons culturals, socials o econòmiques. En aquests supòsits, la previsió de mecanismes específics de tracte diferenciat per als estrangers esdevé una alternativa a tenir en compte (des de campanyes específiques de foment i divulgació o de controls administratius de les condicions laborals o sanitàries, instruments per superar les barreres lingüístiques, fins a autèntiques discriminacions positives en la prestació de serveis quan aquestes siguin necessàries). En segon lloc, la necessitat gairebé ineludible de la participació de diverses administracions, la qual requereix la formalització àgil de la col·laboració (convenis, procediments participats) i sovint la formació d'òrgans mixtos de nivell tant polític com sobretot tècnic. En tercer lloc, la conveniència de la intervenció d'ONG, associacions i sindicats que assegurin el reflex de les actuacions entre els interessats, els quals a vegades tenen una capacitat d'intervenció superior a la de

les administracions.⁴ En quart lloc, l'oportunitat de la intervenció dels mateixos interessats, sia directament sia mitjançant representants legítims (la previsió d'eleccions paral·leles entre els immigrants és addicionalment un element important per a la clarificació d'aquesta representativitat). Finalment, és molt rellevant la consideració de l'actitud de la població autòctona, no per determinar si cal o no actuar, però sí per evitar actituds de recel que puguin eventualment generar expressions xenòfobes.⁵

A més, normalment la majoria de les polítiques operen sobre una condició comuna: la tendència a la concentració de la població immigrant no només en algunes províncies i ciutats, sinó també en barris o zones determinats d'aquestes. A l'educació bàsica es produeix el que s'anomena "concentració artificial" en alguns centres docents públics, no només a causa de la concentració de les famílies immigrants al mateix barri, sinó també per la "fugida" dels nens autòctons a centres concertats que, de manera subtil i en ocasions il·legal, eviten la matriculació dels nens immigrants tant com poden.⁶ Les polítiques d'habitatge il·lustren també les característiques apuntades per la tendència a la concentració en determinats barris (preus més barats, proximitat a familiars) i els perills que comporta la formació de "guetos" i mostra també la necessitat de programar solucions diferents de les previstes per a la població espanyola: tot i que l'art. 13 LODILE reconeix la igualtat amb els espanyols en l'accés al sistema públic d'ajuts a l'habitatge, una part important dels immigrants no pot pretendre ni tan sols aquest accés, i en canvi existeixen experiències valuoses en la provisió d'aval realitzada per alguns ajuntaments o ONG per facilitar que trobin habitatges de lloguer. Igualment es necessiten solucions imaginatives en l'àmbit de la protecció de menors, en el qual les característiques i necessitats diferenciades dels menors immigrants fan necessària l'adopció de mesures diverses de les aplicades fins ara als menors espanyols: així, a tall d'exemple, la formació ocupacional o les possibilitats d'accés a activitats laborals resulten molt més efectives que no actuacions educatives més tradicionals. A aquest respecte la col·laboració entre administracions i associacions d'ajut als immigrants sembla que està donant alguns primers resultats interessants.

Al respecte cal insistir en la necessitat que les comunitats autònomes adoptin aquest tipus de mesures de la manera més coordinada possible entre els diversos departaments i amb la resta d'administracions. L'aprovació de plans interdepartamentals d'integració pot ser una solució positiva, sempre que aquests plans comptin amb les disponibilitats pressupostàries necessàries i els mecanismes de control i seguiment adequats, així com, sobretot, amb la voluntat política d'aplicació, circumstàncies que no han pogut predicar-se dels plans adoptats fins ara.

4. La coordinació intergovernamental

En tot Estat compost el sistema de relacions entre els governs de les diferents instàncies resulta fonamental, però ho és encara més en l'àmbit de la immigració, ja que

⁴ Algunes experiències molt interessants les trobarem per exemple a *Jaimeat Essalam, Associació d'Osona per la Pau*, Fundació Serveis de Cultura Popular, Barcelona, 1999.

⁵ Un breu estudi de l'Institut Universitari Ortega y Gasset sobre *La Política para la integración social de los inmigrantes* (J. A. RAMOS, I. BAZAGA, L. DELGADO, E. DEL PINO, Madrid, 1998) descriu tres experiències molt concretes sobre habitatge, formació, treball i convivència multicultural, les quals resulten allisonadores sobre les condicions comunes de les polítiques d'integració en l'àmbit de la immigració. Podem veure també B. SANTOS / A. ZOUINE "Vivienda: una experiencia laboral", a *La Factoría*, nº. 11, febrer-maig 2000, pàg. 59 i seg.

⁶ E. AJA, "La regulación de la educación de los inmigrantes" i F. CARBONELL, "Desigualdad social, diversidad cultural y educación", ambdós a AAVV, *La inmigración extranjera en España. Los retos educativos*, Fundació La Caixa, Barcelona, 2000.

la majoria de les polítiques públiques requereix la participació dels ens locals, les comunitats autònomes i l'Estat. Tornant a l'exemple citat de l'habitatge, un programa relativament petit en termes quantitatius a la Comunitat de Madrid ha estat desenvolupat conjuntament amb els següents participants: la Delegació del Govern a Madrid i el Ministeri d'Afers Socials, la Conselleria d'Integració Social i l'Institut de l'Habitatge de la Comunitat de Madrid, la Junta Municipal de Fuencarral, l'Àrea de Serveis Socials i l'Empresa Municipal d'Habitatge de l'Ajuntament de Madrid, a més d'una associació sense ànim de lucre, Provivienda. En altres ocasions la pluralitat d'intervinents és encara més gran, però la Llei naturalment s'havia de cenyir als òrgans i instruments generals, i deixar la resta de possibilitats a la regulació i la pràctica de les comunitats autònomes i els ens locals.

4.1 El Consell Superior de Política de la Immigració

L'art. 61 LODILE, a través de la creació del Consell Superior de Política de la Immigració, ve a reconèixer la realitat de la compartició de les actuacions administratives amb rellevància per a la immigració, així com la necessitat de decisions conjuntes sobre les grans línies de la política d'integració. La novetat enfront d'òrgans similars en altres àmbits és la presència de les entitats locals al Consell, cosa que evidencia novament la rellevància de les actuacions locals. Quant a la composició de l'òrgan, cal intentar que hi siguin representades les diverses posicions governamentals existents.⁷ Quant als representants autonòmics, cal suposar que la possible presència de totes les comunitats autònomes es compaginarà amb el major protagonisme d'aquelles que tinguin una presència rellevant d'immigrants. Una situació similar, tot i que més intensa, té lloc en relació amb els municipis.

Quant a les funcions del Consell, la Llei li atribueix l'establiment "de les bases i els criteris sobre els que es fonamentarà una política global en matèria d'integració laboral i social dels immigrants", cosa que sembla centrar la seva activitat en el camp de les polítiques sectorials d'integració. Cal no oblidar, però, que la mateixa LODILE assumeix que la regulació de la situació administrativa (permisos de residència i treball) dels immigrants a Espanya és el factor primari i fonamental de la seva integració social, de manera que el debat i l'avaluació de l'aplicació de la Llei en aquests aspectes ha de considerar-se inclosa en l'àmbit del Consell.

La referència a "bases i criteris", finalment, mostra l'orientació del Consell com a òrgan de fixació de les línies fonamentals de la política d'integració dels immigrants i, per tant, en matèria de situació dels immigrants a Espanya (i també, tot i que només mediatament, en matèria d'entrada). Cal entendre doncs que el Consell no és simplement un òrgan d'informació de l'Estat a les comunitats autònomes i ens locals i de discussió d'aquests entre si a l'efecte d'execució de polítiques i d'aconseguir mitjans financers addicionals. Ben contràriament es tracta d'un autèntic òrgan de coordinació i de participació en les decisions fonamentals estatals o autonòmiques, de manera que tot projecte normatiu o planificador en matèria d'immigració hauria de sotmetre's al Consell com a requisit ineludible per ser tramitat, sens perjudici de la seva intervenció en alguns casos per previsió expressa de la Llei. La previsió expressa d'alguns d'aquests casos al reglament quan la Llei no ho ha fet (per exemple, en referència a l'aprovació de normes reglamentàries, la decisió sobre els criteris dels permisos excepcionals, la fixació dels criteris per a la resolució dels visats, etc.) resultaria molt útil per garantir la realitat de l'eficàcia del

⁷ Les divergències entre els ministeris han estat clares, tant en la tramitació de la LODILE com en les actuacions subsegüents als fets d'El Ejido. La recent creació d'un delegat del Govern d'Immigració pot millorar la situació, però la diferència de sensibilitats dels ministeris sembla inevitable.

Consell, el qual hauria de començar immediatament les seves activitats: la preparació mateixa del reglament de la Llei, així com l'actual procés de regulació són objectes clars de la seva actuació.

Aquesta última situació de previsió expressa d'una funció és la que es produeix amb l'establiment anual dels contingents per part del Govern (art. 37 LODILE), el qual se sotmet a l'audiència preceptiva del Consell, solucionant així els problemes que s'havien despertat fins ara per la previsió d'un contingent distribuït territorialment en funció de les necessitats laborals dels diversos territoris, però sense consulta amb les autoritats autonòmiques, les quals, al marge del seu interès en el contingent, són, no ho oblidem, les competents en execució de la matèria laboral. Naturalment, l'audiència prevista ha de permetre l'expressió de les diverses posicions dels participants i ha de garantir-ne l'adequada consideració per part de l'Estat. De fet seria desitjable que el contingent es formés sobre les propostes de les comunitats autònomes, tant pel que fa al nombre d'autoritzacions com, molt essencialment, a la seva distribució entre els diversos sectors d'ocupació, sens perjudici de la potestat estatal d'alterar-les per raons de política d'entrada, laboral o de distribució de la presència d'immigrants entre comunitats. D'altra banda, l'execució del contingent a través de la determinació dels sol·licitants que resulten acceptats podria permetre també fórmules d'intervenció autonòmica a través de procediments participats que preveïessin informes autonòmics o la valoració de criteris fixats per les comunitats, sobre el model existent en altres països, i adaptant el requisit tradicional de l'informe de l'autoritat laboral.

Finalment, el Consell hauria de ser també la seu de discussió de les qüestions d'abast interautonòmic que últimament comencen a sorgir: efectes extraterritorials de la immigració (immigrants residents a una comunitat que treballen a la frontera), concentració dels immigrants en situació irregular en una sola comunitat i els efectes corresponents sobre els seus serveis socials (el cas molt assenyalat de Canàries), operacions de trasllat d'immigrants de Ceuta i Melilla a la Península com les que han tingut lloc en els darrers anys, etc., sens perjudici, naturalment, del tractament en seu bilateral amb l'Estat de les qüestions més directament referides a una comunitat autònoma. Aquest tractament bilateral només pot desenvolupar-se adequadament, però, sobre el substrat d'una adequada coordinació general que haurà d'assumir el Consell.

4.2 Els convenis i els procediments participats

Des de fa uns quants anys hi ha convenis entre l'Estat (IMSERSO) i les comunitats autònomes (conselleries de Benestar Social) sobre la creació d'instruments comuns d'informació estadística i d'avaluació de la situació de la immigració. La nova Llei no introdueix cap novetat al respecte, però recentment, i de manera absolutament coherent amb la finalitat d'integració social pròpia de la LODILE, s'han començat a concloure convenis referits més concretament a la prestació de determinats ajuts socials o a programes concrets de prestacions per a immigrants, finançats parcialment pel Ministeri. La col·laboració horitzontal també pot resultar útil en casos com els assenyalats al final de l'epígraf anterior. L'any 1999 es va realitzar un dels pocs convenis interautonòmics existents, justament en matèria d'immigració, i amb una participació local molt rellevant: la Junta d'Andalusia, la Generalitat valenciana, la Diputació de Barcelona i el Consell Insular de Mallorca (i la Comunitat de Múrcia en qualitat d'observadora) varen signar un conveni marc, de 3 de març de 1999,⁸

⁸ Publicat al BOCG, CD, 28-6-1999.

que es fonamenta en la competència sobre assistència i serveis socials de tots els participants i es justifica per la necessitat d'emprendre polítiques públiques d'integració dels immigrants. Els participants acorden cooperar per a la creació de productes i serveis comuns com ara l'intercanvi d'informació i d'experiències positives, així com activitats de formació. El mateix conveni crea una comissió de coordinació i un grup de treball que abordaran de forma immediata l'elaboració d'una guia de recursos per als immigrants, la realització d'estudis i investigacions sobre el sector agrari mediterrani i accions per a la inserció laboral dels immigrants.

En la mateixa línia, caldria plantejar-se l'avenç, més enllà de les qüestions d'assistència social i de les tècniques de convenis per possibilitar la intervenció a través de procediments participats establerts normativament o de forma convencional, en actuacions estatals com ara la concessió del visat: el decisiu informe de l'autoritat laboral, en ocasions necessari, podria probablement correspondre a la comunitat competent. Aquesta via ha començat a plantejar-se, tot i que molt tímidament, amb l'actual procés de regularització, en el qual l'Estat, a través de convenis, ha efectuat un encàrrec de gestió a diverses administracions locals per actuar com a òrgans de recepció de les sol·licituds de regularització. És aquest un primer pas en una línia que, referida tant a l'Administració local com a l'autonòmica, podria ser molt profitosa en la mesura que permet tant una gestió més àgil i propera al ciutadà com el manteniment de potestats de decisió o de control en mans de l'Administració de l'Estat. D'altra banda, la necessària coordinació en l'actuació de les diverses administracions participants en aquest tipus de procediments podria assolir-se a través de la incardinació dels funcionaris autonòmics competents dins de les oficines úniques, a les quals ens referirem més endavant.

4.3 El desenvolupament d'altres fórmules: en especial les competències locals

Si recordem la importància de les polítiques sectorials de prestació de serveis, amb la possibilitat de desenvolupar mecanismes de tractament diferenciat de la població estrangera, la seva realització resulta especialment rellevant per part dels municipis, ja que són ells la primera administració amb què l'immigrant establirà contacte normalment, en la mesura que gestionen bona part dels serveis primaris d'atenció social o de les prestacions educatives. És aquest apropament al ciutadà el que ha provocat, per exemple, els convenis abans esmentats sobre presentació de les sol·licituds de regularització als ajuntaments.

En alguns casos aquests serveis depenen totalment dels ajuntaments, com succeeix amb la creació d'oficines d'acollida per a l'orientació d'immigrants acabats d'arribar, o amb l'actuació dels municipis com a avaladors dels contractes de lloguer d'habitatge de determinats grups d'immigrants. En altres casos els ens locals actuen en execució de la legislació estatal i autonòmica, com succeeix amb l'empadronament, factor clau per a la nova Llei quant a la recepció de serveis per part dels immigrants en situació irregular. De fet la regulació de l'empadronament per part de les comunitats autònomes és un element necessari per a una més adequada actuació local, de manera similar al que succeeix amb la regulació de les eleccions paral·leles en l'àmbit local que preveu l'art. 6.2 de la Llei, en què han de poder participar les comunitats autònomes en exercici de la seva competència de règim local, deixant un marge suficient d'adaptació a cada ens local en virtut de la seva potestat d'autoorganització.

En altres casos els ajuntaments poden actuar per delegació de les comunitats

autònomes, coordinats per elles mateixes i amb una eficàcia superior per la seva proximitat als afectats. La coordinació i el suport de les actuacions locals, especialment en el cas de petits municipis, resulta de rellevància. L'assumpció d'aquesta tasca per les diputacions (i si es cau, les comarques) permet tant la prestació de serveis amb l'adequat finançament com la necessària comunicació de les experiències realitzades.

5. Les funcions executives sobre la immigració

5.1 Algunes competències específiques: inspecció laboral i policia autonòmica

Cal destacar que algunes comunitats autònomes, i la Generalitat de Catalunya en especial, disposen de competències sobre alguns àmbits que van més enllà de les polítiques d'integració, i que es refereixen directament a la situació administrativa i laboral dels estrangers: la inspecció laboral i la policia autonòmica.

Pel que fa a la inspecció laboral, cal recordar el seu caràcter fonamental per a la lluita contra el treball clandestí, així com la importància de la seva eficàcia per assolir el respecte dels drets dels immigrants i una adequada convivència i integració. L'existència de grans grups de treballadors en situació irregular (i, en conseqüència, en condicions laborals inacceptables) en alguns àmbits agrícoles o industrials és un autèntic polvorí. L'actuació de la inspecció laboral ha de millorar extraordinàriament per evitar, tant como sigui possible, el manteniment d'aquestes situacions o la creació de noves similars. A més, cal tenir en compte que la nova Llei focalitza la lluita contra el treball il·legal en l'empresari contractant i no en els treballadors, la qual cosa col·labora a l'increment del protagonisme de la inspecció laboral enfront del protagonisme policial existent fins ara. La particular situació de la inspecció laboral amb la seva doble dependència, orgànica de l'Estat i funcional de la Generalitat, fa difícil sotmetre efectivament les seves actuacions a línies polítiques clares marcades des de l'Estat o des de les comunitats autònomes, la qual cosa resulta d'especial gravetat en aquest àmbit. A aquest respecte existeix la possibilitat de deduir procediments de col·laboració de les previsions específiques de l'art. 60.2 LODILE, el qual preveu que "el Govern elaborarà plans, programes i directrius sobre l'actuació de la Inspecció de Treball prèvia al procediment sancionador (...) sens perjudici de les facultats de planificació que corresponguin a les comunitats autònomes..." En qualsevol cas, la necessitat d'aquesta actuació planificada i específica per a la situació laboral dels estrangers és innegable, així com la conveniència de dur-la a terme conjuntament amb campanyes de divulgació dels drets laborals dels immigrants i amb la cooperació de les associacions d'immigrants.

La segona qüestió és pròpia del País Basc, Navarra i Catalunya, on existeix una policia autonòmica amb competències generals al territori de la comunitat i que assumeix, per tant, la tasca de primer control dels immigrants i la regularitat de la seva estada. En la mesura que l'execució de la legislació d'estrangeria (en especial les sancions) depèn de l'Administració de l'Estat (de les diferents subdelegacions del Govern i les brigades d'estrangers de la Policia Nacional), resulta necessari que la coordinació entre les diferents policies participants funcioni amb especial facilitat. Si bé s'han donat les primeres passes al respecte (des de la connexió de les policies autonòmiques als bancs de dades del Sistema d'Informació Schengen, SIS, fins al tractament específic d'aquests temes al si de la Junta de Seguretat), encara els falta la formalització suficient i un impuls addicional. Finalment, en aquest àmbit, cal recordar de nou les possibilitats que s'obririen a través de la participació de la poli-

cia autonòmica en un procediment de decisió estatal, de manera que la primera assumís les funcions inicials de tramitació de l'expedient sens perjudici de la decisió final del subdelegat del Govern, solucionant així els problemes actuals de solapament i descoordinació entre els diversos cossos de policia. En qualsevol cas aquest aspecte trobaria una millor solució en una previsió global de les tasques executives en l'àmbit de la immigració com el que es proposa en l'epígraf següent.

5.2 Les actuacions executives sobre residència i treball dels estrangers: la possible transferència de les oficines d'estrangers

L'art. 60.2 LODILE assumeix legalment l'existència de les oficines d'estrangers creades amb base al RD 1521/1991, d'11 d'octubre, com a principal òrgan de l'Administració estatal per a la tramitació i resolució de permisos de treball i residència. Creades amb l'objectiu d'augmentar l'agilitat i l'eficàcia administrativa, la LODILE sembla apuntar a la generalització de les oficines a tot el territori espanyol. El funcionament pràctic de les oficines fins a l'actualitat, però, posa de manifest seriosos problemes de dotació material i personal que provoquen enormes retards en la resolució dels expedients, especialment en matèria de permisos de residència i treball. Els mateixos funcionaris de l'Oficina de Barcelona, per exemple, van anar a la vaga el mes de novembre de 1999 reclamant l'augment de mitjans. D'altra banda, els funcionaris destinats a les oficines acostumen a estar poc temps en aquest lloc de treball perquè sol·liciten el trasllat ràpidament degut als problemes de "sobrecàrrega" i a una certa "marginació" en la carrera funcional, derivada també de la disminució progressiva de destinacions a l'Administració perifèrica de l'Estat.

Davant d'aquesta situació caldria plantejar-se, tot i que la Llei no ha optat per aquesta línia que en qualsevol cas resta encara oberta, la conveniència d'un canvi dràstic a les oficines i, de manera més genèrica, en l'execució de la normativa d'estrangeria. Es tractaria de transferir aquestes potestats a les comunitats autònomes de manera que s'assolís una incardinació més fàcil en una administració amb rellevants competències executives. Sobretot se situarien les oficines en el mateix àmbit administratiu que els serveis socials i d'integració dels immigrants i es determinaria molt més clarament un responsable polític del seu funcionament. Dit d'una altra manera, resulta més improbable una cua permanent de centenars de persones en locals sense les mínimes condicions i amb inacabables retards quan la cua i els retards es produeixen sota la finestra del conseller políticament responsable, o com a mínim a la seva ciutat; els mecanismes de pressió i defensa enfront d'aquestes situacions reclamen l'existència d'un responsable polític clar i no excessivament llunyà (no el ministre de l'Interior ni el delegat del Govern per a la Immigració, a Madrid) que hagi de retre comptes de l'actuació administrativa. En una correcta interpretació de l'art. 150.2 CE i de les relacions interadministratives, res impediria el manteniment de l'orientació general de l'actuació de les oficines traspassades en mans de l'Estat (a través, per exemple, de l'aprovació de directrius i resolucions, o fins i tot de recursos excepcionals). Addicionalment, la nova línia de la LODILE abans esmentada en relació amb la reducció de la discrecionalitat administrativa un cop produïda l'entrada legal no fa sinó augmentar el sentit d'una transferència com la proposada, en la mesura que elimina un eventual temor de fragmentació de la política d'immigració.⁹

⁹ Al respecte, no deixa de ser curiós que la LODILE hagi mantingut la decisió dels procediments sancionadors en mans dels subdelegats del Govern, després de la reforma de la LOFAGE i dels problemes de divergència entre la pràctica de les diverses subdelegacions d'una mateixa comunitat autònoma. De fet la delegació del Govern a la comunitat autònoma moltes vegades no disposa ni tan sols de la informació consolidada de les actuacions de les diverses subdelegacions, ja que els criteris i sistemes informàtics dificulten la consolidació de les dades, la qual té lloc únicament, en el millor dels casos, al Ministeri de l'Interior. Davant d'aquesta situació, la transferència a les comunitats no hauria de despertar grans prevencions.

La solució plantejada compta a més amb algun fonament a nivell estatutari que podria permetre dur-la a terme sense necessitat d'adoptar una llei orgànica de transferència pel que fa a les actuacions en matèria laboral: l'art. 11.2 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya exceptua de la competència executiva autonòmica en matèria laboral "les competències en matèria de migracions interiors i exteriors (...) sens perjudici del que estableixin les normes de l'Estat sobre aquestes matèries", de manera que pot defensar-se que la legislació estatal d'immigració podria perfectament deixar en mans de les comunitats autònomes les actuacions en matèria de permís de treball i la resta d'assumptes laborals (informes previs a la resolució sobre el visat, etc.). Certament, la seva estreta vinculació amb la residència dels immigrants faria més aconsellable una transferència global de totes les actuacions executives referides a l'estrangeria, com succeeix en altres països descentralitzats, però no resultaria impossible separar ambdós aspectes, els quals, de fet, depenen actualment de dos ministeris diferents.

En el moment d'acabar aquestes pàgines s'ha difós un avantprojecte de reforma de la LODILE que, lluny d'accentuar les línies presentades, retorna en bona part a la situació prèvia, tant pel que fa a la regulació de l'entrada i estada dels estrangers i alguns dels seus drets com amb referència a les possibilitats de desenvolupament autonòmic. El text, que d'altra banda no és encara ni tan sols un projecte de llei i que es presenta com una base oberta a la discussió amb els diversos grups parlamentaris, no ha de fer oblidar que la llei vigent és actualment la LODILE, amb mandats d'actuació molt concrets i amb amplis espais de desenvolupament urgent. Sens perjudici del procediment legislatiu de reforma que pugui obrir-se en el futur i la concreció en ell d'alguna de les línies exposades en aquest treball, les tasques que estan en primer pla són actualment les de desplegament de la llei actual i les de posada en funcionament immediat de les noves institucions, com ara el Consell Superior de Política de la Immigració.

