

# L'estat de la immigració a Catalunya. Anuari 2006 Volum I

Anàlisi jurídica i  
sociodemogràfica

*MARIA JESÚS LARIOS  
I MÒNICA NADAL  
(DIRECTORES)*





**L'estat de la immigració a Catalunya.  
Anuari 2006. Volum I**  
**Anàlisi jurídica i sociodemogràfica**  
*MARIA JESÚS LARIOS I MÒNICA NADAL*  
*(DIRECTORES)*



# L'estat de la immigració a Catalunya. Anuari 2006 Volum I

**Anàlisi jurídica i sociodemogràfica**

*DIRECTORA DELS CONTINGUTS JURÍDICS:*

*MARIA JESÚS LARIOS, INSTITUT DE DRET PÚBLIC*

*DIRECTORA DELS CONTINGUTS SOCIODEMOGRÀFICS:*

*MÒNICA NADAL, FUNDACIÓ JAUME BOFILL*



La col·lecció *Polítiques* és la principal col·lecció de la Fundació Jaume Bofill. S'hi publiquen aquelles investigacions que han estat encarregades i que es consideren més rellevants pel seu interès social i polític. Les opinions que s'hi expressen corresponen als autors.

La reproducció total o parcial d'aquesta obra per qualsevol procediment, compresos la reprografia i el tractament informàtic, resta rigorosament prohibida sense l'autorització dels propietaris del *copyright*, i estarà sotmesa a les sancions establertes a la llei.

Primera edició: juliol de 2007

© Fundació Jaume Bofill, 2007

Provença, 324

08037 Barcelona

fbofill@fbofill.cat

<http://www.fbofill.cat>

© d'aquesta edició: Editorial Mediterrània, S. L.

Guillem Tell, 15, entl. 1a

08006 Barcelona

Tel. 93 218 34 58 – Fax 93 237 22 10

[editorial@editorialmediterrania.cat](mailto:editorial@editorialmediterrania.cat)

[www.editorialmediterrania.cat](http://www.editorialmediterrania.cat)

Disseny de la col·lecció: Martí Abril

Disseny de la coberta: Amador Garrell

Maquetació: Jordi Vives

ISBN de l'Obra Completa: 978-84-8334-841-3

ISBN del Volum I: 978-84-8334-842-0

DL: B-56.229-2007

Impressió: TecfaGroup, Barcelona

Imprès a Catalunya – *Printed in Catalonia*

# Índex

## Volum I - Anàlisi jurídica i sociodemogràfica

<b>PRESENTACIÓ</b>	15
<i>Jordi Sànchez</i>	
<b>VALORACIÓ GENERAL DE L'ANY</b>	19
<i>María Jesús Larios i Mònica Nadal</i>	
<b>Gestió administrativa</b>	22
<b>El debat sobre els drets i els deures de les persones immigrants</b>	23
<b>Control de fronteres i Unió Europea. La crisi dels <i>cayucos</i></b>	25
<b>Reptes de futur</b>	27
<b>PRIMERA PART: ANÀLISI SOCIOJURÍDICA</b>	31
<b>1. LA GESTIÓ ADMINISTRATIVA DE L'ESTRANGERIA DURANT L'ANY 2006</b>	33
<b>LA GESTIÓ ADMINISTRATIVA DE LES RESIDÈNCIES NO LABORALS</b>	35
<i>Eva Querol i Maria Rieradevall</i>	
<b>Reagrupaments familiars</b>	35
· El reagrupant	36
· Familiars reagrupables	37
· Procediment per al reagrupament familiar	39
· Renovacions	45
<b>Supòsits excepcionals</b>	45
· Autoritzacions de residència per arrelament	49
· Raons humanitàries	57
· Col·laboració amb la justícia	60
<b>Renovacions, modificacions i extincions</b>	61
<b>LES AUTORITZACIONS DE RESIDÈNCIA I TREBALL PER COMPTE D'ALTRE</b>	63
<i>Imma Mata i Maria Rieradevall</i>	

Autoritzacions de residència i treball per compte d'altri vinculades al procés de normalització de l'any 2005	63
Autoritzacions de residència i treball per compte d'altri que s'obtenen a l'empara de l'article 38 de la Llei Orgànica 4/2000, d'11 de gener, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social, i desenvolupat pels articles 48 a 54 del Reial Decret 2393/2004, mitjançant el qual s'aprova el seu reglament d'execució	69
Renovacions de les autoritzacions de residència i treball per compte d'altri	77
Autoritzacions de retorn	85
Recursos administratius	85
 <b>2. LA NORMATIVA D'IMMIGRACIÓ I EL SEU IMPACTE A LA CIUTAT DE BARCELONA</b>	 87
<i>Ramon Sanahuja</i>	
La renovació de l'empadronament dels residents no comunitaris sense permís de residència permanent	89
L'impacte de la renovació de l'empadronament en l'evolució de les dades sociodemogràfiques dels estrangers residents	91
· La immigració per districtes	93
Any de consolidació del Reglament d'estrangeria	95
· Informes de disponibilitat d'habitatge per a familiars reagrupants	96
· Informes d'arrelament social	101
 <b>3. ANÀLISI DE LA TRANSPOSICIÓ A ESPANYA DE LA DIRECTIVA 2004/38 SOBRE ENTRADA, LLIURE CIRCULACIÓ I RESIDÈNCIA DE CIUTADANS DE LA UNIÓ EUROPEA I ELS SEUS FAMILIARS A TRAVÉS DEL REIAL DECRET 240/2007</b>	 109
<i>Francina Esteve i Mariona Illamola</i>	
Els diferents beneficiaris del règim comunitari de la mobilitat	115
Els drets d'entrada i de sortida	119
El dret de residència	121
El procediment administratiu	124
El dret d'accés a una activitat econòmica i la igualtat de tracte	128
Els límits per raons d'ordre públic, seguretat pública i salut pública	132



Garanties processals	135
Consideracions finals	136
Referències bibliogràfiques	137

<b>4. Els menors immigrants no acompanyats: estat de la qüestió.</b>	
<b>LA DECLARACIÓ DE LES DEFENSORIES DEL POBLE SOBRE LA RESPONSABILITAT DE LES ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES</b>	139
<i>Ángeles de Palma</i>	
La situació plantejada arran de l'arribada contínua de menors a les costes canàries	141
La declaració de les defensories del poble sobre les responsabilitats de les administracions públiques respecte dels menors no acompanyats	143
La desorientació de la classe política. Mesures i propostes de reformes legals en matèria de menors immigrants no acompanyats	151
· Propostes de reformes legals	151
· La cooperació internacional. La creació de centres als països d'origen per facilitar les repatriacions	154

<b>5. LA PROTECCIÓ DEL DRET A LA SALUT DELS IMMIGRANTS A CATALUNYA: POLÍTIQUES D'ACTUACIÓ I RECURSOS DE L'ADMINISTRACIÓ SANITÀRIA</b>	159
<i>Mónica Arbeláez</i>	
Elements per a l'anàlisi: la persona immigrant com a subjecte del dret a la salut i les particularitats que requereix tractar-la	161
La regulació del dret a la salut de les persones immigrants a Catalunya	163
Catalunya davant les necessitats sanitàries de les persones immigrants: plans i programes	165
· El Pla Director d'Immigració en l'Àmbit de la Salut (PDIAS)	170
Consideracions finals	180
Referències bibliogràfiques	182

<b>6. EL PRINCIPI D'IGUALTAT I NO DISCRIMINACIÓ EN LES PRESTACIONS SOCIALS ALS IMMIGRANTS</b>	183
<i>Natalia Caicedo</i>	

<b>El principi d'igualtat i no discriminació en les prestacions socials als immigrants</b>	185
· Generalitats del règim jurídic dels serveis socials a Catalunya	185
· El paper dels municipis en la integració dels immigrants	188
· Les ordenances de serveis socials i la immigració	189
<b>Problemes jurídics plantejats</b>	191
· Subjecció de l'Administració local als drets i les llibertats	191
· La igualtat i el principi de no discriminació	192
· El principi de tipicitat a la sanció imposada	200
<b>Conclusions</b>	201
<b>Referències bibliogràfiques</b>	203
 <b>7. L'IMPACTE A CATALUNYA DE L'ARRIBADA DE <i>CAYUCOS</i> A LES ILLES CANÀRIES</b>	205
<i>Àgata Sol</i>	
<b>Contextualització de l'arribada de <i>cayucos</i> a les Canàries</b>	207
<b>Característiques del programa d'ajut humanitari per a persones subsaharianes procedents de Canàries</b>	210
<b>El programa d'ajut humanitari per a persones procedents de Canàries a Catalunya</b>	212
· Descripció del col·lectiu atès	213
· Situació de les persones subsaharianes a l'acabament del programa	214
· La crisi dels <i>cayucos</i> de l'agost del 2006	215
<b>Propostes de regularització de les persones subsaharianes no expulsables</b>	217
<b>Moviments socials al Senegal de persones retornades i de familiars de morts en <i>cayucos</i> en el seu intent d'arribar a Espanya</b>	219
<b>Referències bibliogràfiques</b>	219
 <b>SEGONA PART: ANÀLISI SOCIODEMOGRÀFICA</b>	221
 <b>8. ESTRUCTURA I DINÀMICA DEMOGRÀFICA DE LA POBLACIÓ ESTRANGERA A CATALUNYA: CANVIS RECENTS</b>	223
<i>Fernando Gil i Andreu Domingo</i>	

<b>Les novetats del 2006: sota l'ombra de la renovació padronal i la regularització del 2005</b>	225
<b>Els fluxos d'immigració internacional a Catalunya: darreres dades</b>	227
· Els fluxos arribats a Catalunya l'any 2005	227
· Els fluxos arribats de l'estranger: ralentització del creixement	228
· Els fluxos arribats de la resta d'Espanya: un lleu decreixement	230
· L'emigració a l'estranger: indicis de retorn	233
<b>L'estoc d'estrangers residents a Catalunya i les seves característiques</b>	234
· Evolució recent de la població empadronada: l'efecte de la renovació padronal	234
· Estructura per sexe i edat de la població del padró: rejuveniment i masculinització	237
· Distribució per nacionalitat: creixement més gran d'europes i asiàtics	242
· Distribució territorial dels estrangers: la ralentització metropolitana	246
<b>La dinàmica demogràfica de la població estrangera</b>	249
· La nupcialitat: disminució del nombre de matrimonis amb participació estrangera	249
· La fecunditat: creixement dels naixements però disminució de la fecunditat	250
<b>Referències bibliogràfiques</b>	252
 <b>9. LA IMMIGRACIÓ ROMANESA A CATALUNYA</b>	255
<i>Miguel Pajares</i>	
<b>Les raons del fort dinamisme de la immigració romana</b>	259
<b>Processos migratoris i vies irregulars d'immigració</b>	262
<b>La immigració legal: romanesos contractats en origen</b>	264
<b>La situació dels romanesos en el mercat laboral català</b>	266
<b>La integració dels romanesos a la societat catalana</b>	273
<b>Referències bibliogràfiques</b>	276
 <b>10. L'ALUMNAT ESTRANGER A CATALUNYA</b>	279
<i>Mònica Nadal</i>	
<b>Evolució de les dades</b>	283
<b>L'alumnat estranger en els cicles educatius</b>	288
<b>Centres públics i privats</b>	290

<b>La distribució provincial i comarcal</b>	293
· La província de Barcelona	293
· La província de Girona	295
· La província de Lleida	297
· La província de Tarragona	299
 <b>11. L'ALUMNAT DE NACIONALITAT ESTRANGERA EN ELS ESTUDIS POSTOBLIGATORIS</b>	301
<i>Carles Serra i Josep Maria Palaudàries</i>	
<b>Les dades amb què hem treballat</b>	304
<b>Limitacions i problemes en l'anàlisi de les dades</b>	305
<b>Evolució dels alumnes al llarg de l'ESO i accés als estudis postobligatoris</b>	312
<b>Resum de l'anàlisi de les dades per nacionalitats</b>	318
<b>Conclusions</b>	329
<b>Referències bibliogràfiques</b>	334
 <b>12. LA INSERCIÓ LABORAL DE LA POBLACIÓ IMMIGRADA</b>	335
<i>Miguel Pajares</i>	
<b>Evolució de les dades sobre treballadors estrangers a Catalunya</b>	338
<b>Les dones immigrades en les dades de la Seguretat Social</b>	341
<b>Taxes d'activitat i d'ocupació de la població immigrada</b>	344
<b>Taxa d'atur</b>	346
<b>Sectors laborals d'inserció de la població immigrada</b>	348
<b>Distribució per categories laborals</b>	356
<b>Distribució per categories laborals de les dones immigrades</b>	362
<b>Algunes conclusions</b>	366
 <b>13. SEGREGACIÓ RESIDENCIAL DE LA POBLACIÓ ESTRANGERA A BARCELONA (2001-2005)</b>	369
<i>Joan Carles Martori i Karen Hoberg</i>	
<b>Els indicadors de segregació residencial</b>	371
· Les dades i altres notes metodològiques	373
<b>Evolució de la població estrangera a Barcelona en el període 2001-2005</b>	374

<b>Evolució de la segregació residencial en el període 2001-2005</b>	376
· Dissimilitud	379
· Aïllament	380
· Concentració	381
· Agrupament relatiu	381
· Centralitat	382
<b>Conclusions</b>	382
<b>Referències bibliogràfiques</b>	383
<b>Annex. Formulació dels indicadors emprats</b>	384

## **Volum II - Recull estadístic i legislatiu**

### **14. LA POBLACIÓ ESTRANGERA EN ELS MUNICIPIS CATALANS**

*Fernando Gil i Andreu Domingo*

### **15. ELS DRETS DELS ESTRANGERS EN BREU**

*Mónica Arbeláez*

**Dret a l'educació dels menors estrangers**

**Formació per a la inserció sociolaboral de joves estrangers**

**Dret a l'assistència sanitària dels estrangers**

**El dret als serveis socials dels estrangers**

**Tutela judicial efectiva i dret a l'assistència lletrada dels estrangers**

**Dret a la llibertat religiosa i de culte**

### **16. NORMATIVA I JURISPRUDÈNCIA DESTACADA DE L'ANY 2006**

*Natalia Caicedo*

**Disposicions adoptades per la Unió Europea**

**Disposicions estatals**

**Jurisprudència destacada**

### **17. RESSENYES DE PUBLICACIONS RECENTS SOBRE IMMIGRACIÓ**

*Mónica Arbeláez i Sònia Parella*

**Estudis socials i jurídics**

**Obres jurídiques de referència**

**Publicacions periòdiques**

## **Presentació**





Un any més tenim l'oportunitat de presentar des de la Fundació Jaume Bofill la nova edició de *L'estat de la immigració a Catalunya. Anuari 2006*. La consolidació plena d'aquest projecte que puntualment i any rere any des del 2000 aporta informació i coneixements sobre la immigració estrangera al nostre país és un fet que, d'una banda ens satisfà com a impulsors del projecte i, de l'altra, ens permet imaginar nous escenaris i nous formats més ambiciosos a través dels quals poder apropar encara més al lector els coneixements sobre la immigració.

Si fa un parell d'anys, i amb la col·laboració de l'Institut de Dret Públic, del CIDOB, de la Diputació de Barcelona i de la Fundación Ortega y Gasset, ens vam atrevir a impulsar l'anuari espanyol de la immigració —un projecte en què tot i que la Fundació Jaume Bofill no va assumir-ne el lideratge, sí que hi vam aportar tot el coneixement que havíem anat acumulant durant els anys anteriors gràcies a l'elaboració de l'anuari de Catalunya—, ara estem a punt de presentar l'Observatori sobre la Immigració a Catalunya. Aquest projecte, del qual ja disposem de les bases conceptuals a partir de les quals serà presentat públicament en un futur immediat —probablement abans de l'acabament de l'any 2007— complementarà l'informe que hem anat fent fins ara, *L'estat de la immigració a Catalunya*, i a la vegada en modificarà algunes parts per fer-lo més lleuger.

En qualsevol cas no volem perdre la possibilitat de disposar, en els propers anys, d'una publicació com la que teniu a les vostres mans. Això vol dir que amb tota probabilitat les edicions futures de *L'estat de la immigració a Catalunya* compartiran protagonisme amb l'espai digital de l'Observatori de la Immigració a Catalunya, dos projectes complementaris encaminats a l'assoliment d'uns objectius semblants.

*L'estat de la immigració a Catalunya. Anuari 2006* es torna a presentar com una publicació en dos volums, en part per facilitar-ne la consulta i en part per remarcar la diferenciació entre uns capítols més analítics de la realitat social i també jurídica, i uns altres de més centrats en la presentació de dades sobre la presència de la població estrangera a Catalunya. Si l'any anterior la mirada a aquesta informació estadística es va fer a partir de les diferents comunitats —o per ser més exactes, les més importants numèricament— enguany la presentem a partir de les xifres d'immigració d'un seguit de municipis del nostre país.

Com ja és habitual en l'elaboració d'aquests informes, hi ha una autoria coral gràcies a la qual s'han pogut abordar tantes i tan diverses qüestions. Un equip que ha estat coordinat per les dues directores de l'informe, la jurista María Jesús Larios, i la sociòloga i responsable de l'Àrea d'Immigració de la Fundació Jaume Bofill, Mònica Nadal. Volem expressar-los el nostre agraïment, a elles i a través seu a tot l'equip de col·laboradors. Cal fer un esment institucional especial a l'Institut de Dret Públic, responsable dels capítols jurídics, i al CED (Centre d'Estudis Demogràfics), per la professionalitat i la predisposició a elaborar els capítols que li han estat assignats. Finalment cal donar les gràcies d'una manera especial a la Secretaria per a la Immigració de la Generalitat de Catalunya, que ens ha facilitat les dades del padró, sense les quals hauria estat impossible elaborar una imatge de la immigració a Catalunya en aquest període.

Jordi Sànchez

Director de la Fundació Jaume Bofill

## **Valoració general de l'any**

María Jesús Larios

Mònica Nadal



La constatació de la importància que adquireix la immigració en la societat catalana, tant en termes demogràfics com en termes socials i culturals, és ja una obvietat. Amb un 14% de població estrangera i més de 125 nacionalitats diferents, és clar que la sorpresa inicial davant la immigració ha de deixar pas a accions decidides per acollir, acomodar i donar resposta a les necessitats, noves i velles, que sorgeixen cada dia.

A poc a poc, el discurs i la pràctica política integren la presència d'immigració a Catalunya. L'aprovació de plans interdepartamentals cada cop més ambiciosos, la introducció de mesures en diversos serveis atenent la diversitat existent (vegeu el capítol 5) o ja l'any 2006 el debat sobre la participació política dels estrangers (aprovació de la Llei d'iniciativa popular que permet també participar als estrangers regulars; debat frustrat sobre el dret a vot dels estrangers), l'anunci d'un pacte nacional d'immigració, la proposta de llei d'acollida, etc. són alguns exemples d'aquesta voluntat d'afrontar políticament la immigració a fi de garantir una major igualtat i cohesió social. Ara bé, la presència política de la immigració té també una cara amarga, la de la seva utilització partidista i com a element de confrontació electoral.

A diferència d'exercicis anteriors, l'any 2006 no ha estat un període d'aprovació de mesures normatives en relació amb la població nouvinguda, sinó d'aplicació de les mesures aprovades en exercicis anteriors. En aquest context, transcorregut ja el període

en què va tenir lloc el procés de normalització prevista en el reglament d'estrangeria, es van desplegant amb més o menys problemes els diferents mecanismes que preveu el reglament en relació amb la situació administrativa de les persones immigrants. En aquest anuari parem especial atenció a la gestió administrativa de l'estrangeria, assumpte que hem abordat en altres ocasions, però que considerem que mereix insistir-hi atès el volum d'irregularitats i disfuncions que genera.

## **GESTIÓ ADMINISTRATIVA**

Les dificultats per dur a terme els tràmits administratius davant els òrgans perifèrics de l'Administració de l'Estat continuen essent una constant. En algunes ciutats de Catalunya, especialment a la capital, les llargues cues són recurrents, i arriben a provocar situacions com ara que els estrangers hagin de passar la nit al carrer per assegurar-se l'obtenció del document (com succeeix durant els períodes propers a l'estiu, en què els ciutadans estrangers que tenen en tràmit les renovacions de les autoritzacions han d'obtenir l'autorització de retorn per poder sortir i tornar a entrar a Espanya). Aquest tracte als ciutadans estrangers, que és reiterat any rere any, és poc respectuós amb els drets dels ciutadans estrangers, que han de poder adreçar-se a l'Administració per efectuar els diferents tràmits en condicions d'igualtat amb els autòctons.

Igualment, hi continua havent molts problemes de gestió, com es posa de manifest en els articles dedicats a aquest àmbit, tant pel que fa a la manca d'informació de l'Oficina d'Estrangers com a la informació general de les diverses gestions i els llocs on s'han de dur a terme tràmits relacionats amb l'estrangeria. No hem d'oblidar que la inestabilitat de la situació administrativa de l'estranger i totes les seves incidències suposen retards en la possibilitat d'accedir a drets i a la regularització de la situació laboral, familiar o social de les persones afectades. A aquestes alçades, quan la immigració representa un percentatge tan important de la població, res no justifica que no es posin els mitjans per evitar que un tràmit administratiu obligatori esdevingui una penalització tant en termes d'incomoditat personal com, més greu encara, en termes de gaudi de la seguretat jurídica i de perjudicis socials i jurídics que se'n deriven.

Si l'any 2005 va ser l'any de la normalització, en què es van veure els efectes del procediment previst en el Reglament d'estrangeria que va entrar en vigor el 7 de febrer de 2005, durant l'any 2006 ha tingut un important pes la previsió de la participació de l'Administració local en la gestió dels fluxos migratoris, tant pel que fa a l'informe de disponibilitat d'habitatge en la sol·licitud de reagrupació familiar, com pel que fa a les emissions dels informes d'arrelament social. En aquest àmbit hi ha diferències en la pràctica duta a terme pels ajuntaments, atès que no s'han establert criteris homogenis respecte d'això. Serà interessant veure com la Generalitat exerceix les competències en matèria d'acollida que li atribueix l'estatut d'autonomia, en la línia d'establir alguns criteris que garanteixin uns mínims paràmetres comuns.

## **EL DEBAT SOBRE ELS DRETS I ELS DEURES DE LES PERSONES IMMIGRANTS**

Més enllà de les competències dels ajuntaments en aspectes procedimentals, també l'any 2006 han estat objecte de debat algunes decisions municipals en relació amb les condicions exigides als ciutadans en general per al gaudi de determinats serveis socials prestats pel municipi, però que donada la motivació de la normativa, el contingut de les condicions —curs de civisme i de coneixement de l'entorn— i la tipologia de la població usuària dels serveis podien entendre's dirigides a la població immigrant. Aquestes mesures posen sobre la taula un tema encara no resolt jurídicament i políticament, com és el principi d'igualtat de tracte en l'àmbit dels serveis socials. Aquesta polèmica s'inscriu en un panorama més general motivat per la preocupació arreu d'Europa per la integració dels estrangers, que ha conduït a la formulació de propostes diverses orientades a “provar” l'adhesió de les persones immigrants en les societats on viuen.

En el terreny de l'exercici de drets de la població immigrant, cal destacar el debat produït en el context de la campanya electoral a les eleccions al Parlament de Catalunya sobre els drets polítics dels immigrants. Cal remuntar-nos al febrer del 2006, quan el Congrés dels Diputats va aprovar per unanimitat una moció que instava el Govern a permetre a les persones immigrants extracomunitàries exercir el dret al vot en les eleccions municipals. Tanmateix, la presentació al mes d'agost d'una proposició de llei

del PSOE i IU-ECV en el mateix sentit, que no va prosperar atès que va ser retirada pel partit en el Govern, va provocar que el debat es traslladés a la precampanya de les eleccions autonòmiques i recaigués sobre la necessitat o no d'establir requisits més enllà del de la reciprocitat previst en la Constitució, com ara coneixements de la llengua del país o de la seva cultura. És clar que aquest tema, que ineludiblement sorgeix en períodes preelectorals, hauria de ser objecte d'un debat profund i allunyat de posicions partidistes que portés a adoptar mesures encaminades al reconeixement del vot a les persones estrangeres, dret que amb l'actual regulació constitucional només pot tenir lloc en eleccions municipals i d'acord amb criteris de reciprocitat.

També ha estat objecte de debat, en relació amb el dret a l'educació, la situació de concentració d'alumnat estranger en algunes escoles. Així, s'ha tornat a plantejar el debat sobre la necessitat d'adoptar mesures per a la distribució equitativa d'aquest alumnat entre els centres d'un mateix municipi. Es vol evitar així l'acumulació d'alumnes amb necessitats educatives en uns pocs centres, que esdevenen, per l'efecte del que es coneix com a fugida blanca, en centres exclusivament d'immigrants.

Considerem imprescindible fer una aproximació des del territori, ja que és en aquest àmbit en què se situen les problemàtiques de concentració i segregació urbana i és també aquí on poden articular-se solucions als efectes no desitjats de les dinàmiques d'assentament de les poblacions en funció de l'origen o la posició socioeconòmica. Per aquest motiu, la llei de barris o els plans educatius d'entorn són mesures que, unides a d'altres, permeten abordar millor problemàtiques complexes que, tot sovint, la presència de població immigrada només contribueix a posar en relleu.

Cal esmentar també la mesura adoptada per la Generalitat d'incrementar el finançament dels centres concertats per a alumnes amb pocs recursos, concretament un 30% més del pagament del concert per cobrir despeses de funcionament, amb la finalitat que les escoles que ho desitgin puguin acollir-se als ajuts per deixar de cobrar quotes. Aquestes mesures suposen començar a aplicar, de manera molt restringida, algunes de les mesures contingudes en el Pacte Nacional per a l'Educació, que preveu la gratuïtat dels centres concertats en un termini de sis anys.



## **CONTROL DE FRONTERES I UNIÓ EUROPEA. LA CRISI DELS CAYUCOS**

A la primavera i al llarg de l'estiu del 2006, l'arribada de persones estrangeres en embarcacions procedents de Mauritània, Senegal i Cap Verd va copsar una bona part del debat polític i de l'acció del Govern central en matèria d'immigració. L'activitat desenvolupada es va dirigir tant als països africans de procedència de la major part dels immigrants com a la Unió Europea, per tal que consideri aquesta situació com a pròpia i s'impliqui en el control de la immigració irregular a les fronteres espanyoles.

La política d'immigració en àmbit estatal ha estat dominada per les mesures del Govern dirigides a millorar el control de fluxos i a aconseguir la repatriació dels estrangers ja arribats. Especialment problemàtiques han estat mesures com ara l'acord amb Mauritània, que preveu la creació de centres per acollir les persones subsaharianes retornades perquè des d'allà siguin expulsades als països limítrofs. Aquesta dinàmica d'externalització del control de les fronteres d'Europa, que ja vam comentar en l'edició de l'anuari de l'any passat, ha estat denunciada per nombroses associacions de drets humans.

La impossibilitat de fer repatriacions per la falta d'acords bilaterals per fer-ho amb el país d'origen o la impossibilitat de conèixer la procedència de les persones que arriben indocumentades, va donar lloc a una intensa activitat de negociació i a la consecució d'acords bilaterals de repatriacions amb Gàmbia, Cap Verd, Guinea Conakry, Mali, Senegal i el Camerun.

Directament relacionat amb la situació viscuda a Espanya, al Consell Europeu de desembre de 2006 es van adoptar algunes iniciatives que s'han volgut veure com les bases per a una nova política comuna d'immigració. Els acords adoptats recullen recomanacions a la Comissió per desenvolupar i reforçar l'Agència Europea per a la Gestió Operativa en les Fronteres Exteriors, que la Unió Europea parli amb una sola veu a l'hora de signar convenis de repatriació i la creació del sistema integrat de vigilància de costes, entre altres. Sembla, doncs, que la qüestió del control de la immigració és en el centre de les preocupacions polítiques dels responsables europeus, tot i que de

moment s'ha posat de manifest l'absència d'una política comuna europea d'immigració i de respostes coordinades a situacions d'emergència.

Tanmateix, la política d'immigració de la Unió Europea d'enduriment de fronteres topa amb un fet evident, i és la falta d'oportunitats per dur una vida digna a molts països del món. Sense una acció decidida per col·laborar en el desenvolupament sostenible, veritable i autònom d'aquests països que permeti condicions de vida i de treball dignes, la immigració continuarà sent per molts l'únic projecte vital factible. Tanmateix, no podem oblidar que en la determinació dels fluxos migratoris tan importants com les oportunitats en origen són les possibilitats en destí i en aquest sentit les economies europees actuen com un poderós reclam.

L'internament dels immigrants arribats a les illes Canàries als diferents centres d'internament d'estrangers (CIE) va provocar desbordaments i va esdevenir un problema polític d'envergadura. Aquesta crisi va tenir impacte en l'àmbit autonòmic a l'estiu, quan a la intensificació de l'arribada de *cayucos* s'hi van sumar els expedients d'expulsió que no es materialitzaven en repatriacions efectives, cosa que va portar al col·lapse dels centres d'acollida canaris. Això va motivar la derivació d'aquestes persones a centres d'acollida menys saturats situats en altres comunitats autònomes, com ara Catalunya, sense complir els protocols d'actuació establerts per a aquests casos (vegeu el capítol 7). Segons les explicacions dels òrgans competents de l'Administració de l'Estat, aquesta situació fou una mesura excepcional deguda a la manca d'alternatives viables.

El fenomen adquireix dimensions especials quan es tracta de l'arribada de menors immigrants no acompanyats, que arriben a les Illes Canàries o a altres comunitats receptores (Andalusia o ciutats autònomes de Ceuta i Melilla) que no poden fer front per elles mateixes, malgrat ser competents, a la situació plantejada, ni disposen dels recursos necessaris per fer-ho.

Així mateix, en l'àmbit intern continua sense ser solucionat el problema de l'assistència lletrada als menors, qüestió que va ser posada de manifest també en l'informe redactat per la delegació oficial d'eurodiputats que van fer una visita a les illes de Tenerife i Fuerteventura el mes de juny.

Sembla evident que, respectant l'àmbit competencial de les instàncies implicades, és necessària la màxima cooperació entre l'Estat i les comunitats autònomes, ja que si bé el control de fluxos recau en les competències estatals, les comunitats autònomes exerceixen competències directes tutelars en matèria de menors o relacionades amb drets prestacionals o d'acollida en general per a tota la població. En aquest sentit, la creació d'una Conferència Sectorial d'Immigració, amb l'acord del Consell de Ministres de març, pot suposar un fòrum per enfortir la cooperació entre les administracions públiques que estan relacionades amb els temes d'immigració.

## REPTES DE FUTUR

L'any 2006 es tanca amb una xifra oficiosa de 999.371 estrangers empadronats a Catalunya, és a dir, el 13,9% de la població catalana. Aquesta xifra representa un 10% més de població estrangera que l'any 2005, percentatge inferior al produït en anys anteriors. Ara bé, al llarg del 2006 s'ha aplicat la nova normativa sobre caducitat del padró dels estrangers sense permís de residència permanent, cosa que ha comportat un nombre importat de baixes al padró. Alguns municipis, com el de Barcelona, han perdut població empadronada.

Cal tenir present, però, que la immigració a Catalunya es diversifica cada cop més des del punt de vista territorial i el panorama que dibuixa varia any rere any. Tal com es posa de manifest en el capítol 8, les àrees que han experimentat creixements més significatius són les del camp de Tarragona i les terres de l'Ebre, i l'àmbit de l'Alt Pirineu i la Vall d'Aran, zones que fins fa poc havien quedat al marge dels importants fluxos migratoris rebuts a Catalunya en la darrera dècada.

També en el capítol 13 s'analitzen els canvis esdevinguts en els darrers anys pel que fa a les pautes de mobilitat i concentració de la població estrangera a la ciutat de Barcelona. L'exemple utilitzat permet fer una aproximació objectiva que pensem que és indispensable tant per relativitzar la percepció de guetització de la població immigrada com per planificar polítiques socials ajustades a la realitat canviant dels territoris.

Els reagrupaments familiars determinaran cada cop més el perfil de les migracions que arribin. Després del procés de normalització del 2005, la renovació dels papers de la major part dels que en aquell moment els van aconseguir s'ha fet notar en les demandes d'informes presentades als ajuntaments. En aquest anuari podem veure el cas de Barcelona, que il·lustra perfectament els canvis en les dinàmiques tant demogràfiques com territorials que acompanyen les diverses fases del procés migratori. Situar-nos en aquesta fase de les migracions requereix certa planificació, a fi que l'arribada, per exemple, d'alumnes estrangers a mig curs no comporti un daltabaix en els centres escolars.

En definitiva, el que s'evidencia és la importància i el dinamisme creixents de les poblacions immigrades, tant demogràficament com socialment i econòmicament. Aquest darrer any s'han publicat diversos informes que fan èmfasi en aquestes dimensions i mostren la immigració com una part integral del progrés econòmic. L'estudi del professor Josep Olivé ressenyat en aquestes pàgines o la recerca impulsada pel Consell Econòmic i Social de Barcelona i la Fundació Jaume Bofill per a l'àmbit de Barcelona mostren com, malgrat la pressió sobre el mercat de treball, l'augment de la població estrangera ha permès reduir l'atur a mínims històrics i alhora crear més llocs de treball.

L'activitat econòmica de les persones estrangeres és un dels temes permanents de l'anuari. Any rere any s'analitza la participació laboral dels diferents col·lectius i es posen de manifest taxes d'activitat superiors a les de la població autòctona i, al mateix temps, una marcada concentració en els sectors d'activitat de menys qualificació i pitjors condicions laborals. Aquesta imatge, que de moment manifesta escasses modificacions amb el pas del temps, s'ha de complementar amb la presència creixent de treballadors estrangers com a treballadors autònoms, que encapçalen activitats empresarials en sectors molt diversos. El més conegut, tot i que no exclusiu, és potser el cas del comerç al detall. Aquesta major visibilitat dels estrangers en els serveis de proximitat ha generat recels en algunes zones. Només cal esmentar el conflicte que es va produir durant el 2006 en un barri de Barcelona, en què un sector del veïnat es va manifestar contra l'obertura de negocis per part de la població xinesa argumentant que una excessiva concentració erosionava la riquesa comercial i social del barri.

L'evidència de la riquesa que aporten els estrangers no ens ha de fer caure en una visió excessivament utilitarista que justifiqui la immigració en termes de beneficis per a la societat d'acollida. Cal treballar per una acceptació de la immigració no tan centrada en la seva utilitat com en la seva "naturalitat", basant-nos en les inevitables transformacions de les societats contemporànies, en el convenciment de drets i deures compartits per tothom, en una convivència no segregada, en la no competència per recursos escassos, etc.

Com no ens cansem de repetir, la immigració planteja qüestions tot sovint silenciades. Les que acostumen a plantejar-se més sovint són les referents a la diversitat cultural: quins són els límits de la llibertat d'expressió? Quin lloc ocupa el fet religiós en l'espai públic? Però n'hi ha d'altres igualment centrals que fan referència a la desigualtat social i la cohesió: quin model econòmic construïm? El poder públic té capacitat per revertir la tendència a la segregació residencial, laboral o escolar dels sectors més desafavorits? I quina capacitat té per fer-ho? Quants recursos són necessaris per garantir la satisfacció de necessitats bàsiques de la població en general en una societat que creix econòmicament? Què constitueix el nucli dur de la convivència?



Primera part:

# Anàlisi sociojurídica





## **1 La gestió administrativa de l'estrangeria durant l'any 2006**

## RESUM

En la primera part d'aquest capítol volem explorar les principals divergències que hi ha entre la normativa vigent que regula la residència no laboral i les pràctiques administratives en la seva gestió. Recordem que la Llei Orgànica 4/2000, modificada per les lleis orgàniques 8/2000, 11/2003 i 14/2003, de drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social i el Reglament que la desenvolupa, aprovat pel Reial Decret 2393/2004, defineixen la residència temporal com aquella situació en què l'estranger està autoritzat a romandre a Espanya per un període superior a noranta dies i inferior a cinc anys. A partir d'aquí, s'estableixen diferents formes de residència temporal en funció fonamentalment del motiu pel qual s'atorga. Les principals residències no derivades de la feina són les obtingudes per reagrupament familiar i les derivades de circumstàncies excepcionals (articles 16-19, 30bis-32 LO i 34-47 del Reial Decret). El que ens interessa remarcar en aquesta part del capítol són les principals incidències i també divergències amb el redactat de la normativa vigent que trobem en la praxis diària.

En la segona part del capítol es fa referència a la tramitació administrativa de les autoritzacions de residència i treball per compte d'altri durant l'any 2006. En parlar de les autoritzacions inicials, se n'analitzen dos tipus diferents; d'una banda, les que deriven del procés de normalització que es va portar a terme durant l'any 2005, a l'empara de la disposició transitòria tercera del Reial Decret 2393/2004, mitjançant el qual s'aprova el Reglament d'execució de la Llei Orgànica 4/2000, d'11 de gener, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social, i de l'altra, les autoritzacions de treball inicials que s'obtenen pel règim general establert en l'article 38 d'aquesta Llei i desenvolupat pels articles 48 a 54 de l'esmentat Reial Decret 2393/2004. Es tracten també els problemes que sorgeixen durant les renovacions de totes aquestes autoritzacions de residència i treball, i es fa referència a les autoritzacions de retorn que hi estan estretament relacionades. Finalment, es descriu breument com es resolen els recursos administratius que es presenten contra les denegacions de les sol·licituds inicials de residència i treball, i les seves respectives renovacions.

## **LA GESTIÓ ADMINISTRATIVA DE LES RESIDÈNCIES NO LABORALS**

Eva Querol  
Maria Rieradevall

### **REAGRUPAMENTS FAMILIARS**

Paradoxalment, en la gestió administrativa de la normativa que regula l'autorització de residència per reagrupament familiar, que, recordem, respon a l'exercici d'un dret fonamental derivat de la Constitució espanyola i dels tractats internacionals ratificats per l'Estat espanyol, i que, com a tal, figura en el capítol II del títol sobre Drets i llibertats dels estrangers de la Llei —i no en el títol sobre Règim jurídic de la situació dels estrangers, com a la resta— és potser on es donen més disfuncions o, almenys, on aquestes disfuncions resulten més patents per les repercussions que tenen en la vida de les persones i per la vulneració de drets fonamentals que comporten.

D'altra banda, cal dir que Espanya en la seva regulació ha d'obeir el que respecte d'aquesta matèria estableix la Directiva 2003/86/CE, de 22 de setembre, sobre el dret al reagrupament familiar, un cop finalitzat ja el termini de transposició de la Directiva des del 3 d'octubre de 2005. Tot i que el marge concedit als estats membres a l'hora de transposar la normativa europea permet considerar adequada la normativa espanyola vigent, considerem que podria millorar en alguns aspectes, com la regulació del reagrupament de parelles de fet o l'exempció de visat en determinats supòsits que la Directiva permet, però no imposa, als estats membres.

## El reagrupant

La persona que pot fer el reagrupament és la persona que hagi residit legalment a Espanya un any i que hagi obtingut autorització per residir-hi almenys un altre any.

Ja per començar, la mateixa definició del dret al reagrupament regulat per l'articulat de la Llei Orgànica, en el seu article 18.2, exigeix que el reagrupant, per exercir aquest dret, hagi residit legalment a Espanya durant un any i tingui autorització per residir-hi com a mínim un altre any. No obstant això, en la regulació reglamentària del procediment de reagrupament familiar (art. 42 del Reial Decret), s'estableix que la sol·licitud de reagrupament la pot presentar el reagrupant que tingui aquesta autorització per residir durant un any i des del moment que hagi *sol·licitat* autorització per residir-hi almenys un any més.

En tot cas —continua l'article 42 del Reial Decret— no es pot concedir l'autorització de residència al familiar reagrupable fins que no s'hagi produït l'efectiva renovació de l'autorització del reagrupant o fins que la sol·licitud de renovació hagi estat estimada per silenci positiu.

En la pràctica administrativa aquest segon extrem no sempre es compleix. Per una banda, com comentarem més endavant, les renovacions triguen molt de temps a resoldre's i, per l'altra, els certificats de silenci positiu no s'emeten. Per acabar, no és cert que el Departament de reagrupaments familiars resolgui des del moment que es concedeix la renovació per silenci positiu. Així doncs, a l'Oficina d'Estrangers de Barcelona i Tarragona, hi ha ordres que aquestes renovacions no es concedeixin fins que no hi hagi la resolució expressa del Departament de l'Oficina d'Estrangers encarregat de les renovacions. A l'Oficina d'Estrangers de Girona sí que es compleix aquest requisit i l'informe governatiu favorable per a l'autorització de residència per reagrupament familiar es concedeix un cop aprovada la renovació del reagrupant per silenci administratiu positiu. A l'Oficina d'Estrangers de Lleida, no es planteja el cas, atès que es resolen les sol·licituds de renovació abans del termini de tres mesos.

## Familiars reagrupables

### A) ELS CÒNJUGES

El primer tipus de reagrupament que autoritza el Reglament, en l'article 39 a, és el del cònjuge no separat de fet ni de dret. El primer requisit és difícil de comprovar quan es tracta precisament d'un reagrupament familiar que implica separació física. Ara bé, l'article remarca que el matrimoni no ha de ser celebrat en frau de llei. A les circulars de la Fiscalia General de l'Estat 1/2002 i 2/2006 es fa especial èmfasi a vetllar perquè no s'autoritzin matrimonis de conveniència, però enlloc no queda especificat el criteri ni el procediment que, si s'escau, pot utilitzar l'Oficina d'Estrangers per determinar que un matrimoni s'ha celebrat en frau de llei i que, per tant, no permet el reagrupament. Afortunadament no tenim constància que es faci servir aquest incís per impedir reagrupaments a cap de les oficines d'estrangers de la Delegació del Govern a Catalunya.

### B) FILLS MENORS O INCAPACITATS DEL REAGRUPANT O DEL CÒNJUGE: REQUISITS QUAN ESTAN A CÀRREC D'UN SOL DELS CÒNJUGES

Quant als familiars reagrupables, a l'Oficina d'Estrangers de la província de Barcelona ens trobem que s'aplica l'article 39 apartat b del Reglament amb dos criteris que divergeixen de la interpretació estricta del redactat.

En primer lloc, no s'exigeix per defecte certificat de matrimoni ni de convivència entre els pares dels menors o incapacitats reagrupables.

Només en alguns casos, si s'evidencia la separació dels pares, es produeixen algunes exigències. Ja sigui perquè el mateix reagrupant a l'hora de la presentació —que s'exigeix que sigui personal per al reagrupant i no per a qualsevol dels dos representants legals— manifesta que està separat de fet o de dret del pare o mare del menor o perquè el reagrupament és per a més d'un fill i aquests són de pares o mares diferents o perquè el pare o mare és al país d'origen i no se'l reagrupa en el mateix acte, s'exigeix l'acreditació de l'enviament de diners al país d'origen per al seu sosteniment. Però normalment a l'Oficina de Barcelona no s'exigeix la guarda i custòdia, tal com exigeix

la normativa, que es demana posteriorment al consolat en tramitar el visat. Per al criteri econòmic i de periodicitat de l'enviament ens remetem a l'apartat en què es comenta el concepte *estar a càrrec*. A l'Oficina d'Estrangers de la Subdelegació del Govern a Tarragona, a part dels familiars reagrupables que s'estableixen a l'article 39, s'accepta la possibilitat de reagrupar germans disminuïts dels reagrupants quan depenguin exclusivament dels reagrupants.

### **C) MENORS O INCAPACITATS QUAN L'ESTRANGER EN SIGUI EL REPRESENTANT LEGAL**

Pel que fa al reagrupament d'incapacitats o menors sota la representació legal d'un estranger (art. 39.1 c del Reial Decret), trobem que hi ha disfuncions derivades de la interpretació i aplicació del dret internacional privat. Per exemple, l'equivalent a la tutela espanyola de la *kefala* marroquí s'ha interpretat divergentment, en el sentit que serveix o no per tramitar el reagrupament familiar. Pel que fa a la *kefala*, ni a l'Oficina d'Estrangers de Girona ni a la de Lleida ni a la de Tarragona no s'admet per tramitar ni reagrupaments familiars ni les autoritzacions regulades a l'article 94.2 del Reial Decret per a menors no nascuts a Espanya a càrrec d'estrangers residents. A Girona es va acceptar durant uns mesos l'any 2006, a efectes únicament dels informes governatius favorables per a la sol·licitud de visat de residència per al reagrupament familiar.

### **D) ASCENDENTS PROPIS O DEL CÒNJUGE I FILLS MENORS O INCAPACITATS A CÀRREC D'UN SOL DELS CÒNJUGES: S'EXIGEIX QUE ESTIGUIN A CÀRREC SEU I, EN EL CAS DELS ASCENDENTS, LA NECESSITAT D'AUTORITZAR LA RESIDÈNCIA A ESPANYA: DETERMINACIÓ D'AQUEST CONCEPTE**

Pel que fa al sosteniment econòmic o a la demostració d'estar efectivament a càrrec del reagrupant exigida sobretot per al reagrupament d'ascendents i menors i incapacitats a càrrec d'un sol dels cònjuges (apartats b i d de l'art. 39 del Reial Decret), ens trobem que, com que no s'ha dictat l'Ordre del Ministeri de Presidència que ha de determinar la quantia o el percentatge d'ingressos considerats suficients a aquests efectes i el mode d'acreditar-los, tal com preveu l'article 39 e *in fine* del Reglament, estem sotmesos al lliure arbitri de l'Oficina d'Estrangers corresponent.

En el cas de Barcelona, que sapiguem, no s'ha establert un mínim econòmic. Sí que s'exigeix periodicitat, i per tant, diversos enviaments en el darrer any, però tampoc no coneixem exactament quina és la periodicitat exigida: pot ser mensual o trimestral però amb quantitats de les quals s'infereixi un sosteniment real tenint en compte la realitat del país d'origen. Tret del cas dels ascendents, ni l'Oficina d'Estrangers de Girona ni la de Tarragona exigeixen l'enviament periòdic de diners. L'Oficina d'Estrangers de Lleida exigeix l'enviament periòdic de diners en els casos de reagrupament d'ascendents i/o del cònjuge.

## **Procediment per al reagrupament familiar**

### **A) INCOACIÓ DEL PROCEDIMENT: CITA PER PRESENTAR SOL·LICITUD**

Per tal d'incoar el procediment de sol·licitud de reagrupament familiar regulat a l'article 42 del Reial Decret, a l'Oficina d'Estrangers de la província de Barcelona s'ha establert un sistema de sol·licitud de cita prèvia via fax. Actualment aquest sistema triga uns tres mesos des de l'enviament de la sol·licitud de cita fins a l'assignació de cita, i la data de la cita és a uns quatre mesos vista des de la contestació del fax. Amb l'imprès de sol·licitud s'ha d'enviar còpia del passaport en vigor del reagrupant i còpia de la targeta en vigor i, si s'escau, de la sol·licitud de renovació de l'autorització de residència del reagrupant.

El problema més important que comporta aquest sistema i que deriva de l'aplicació del que disposen les disposicions addicionals tercera i quarta del Reial Decret —que exigeixen la presentació de les sol·licituds davant els òrgans competents i personalment pel subjecte legitimat (contràriament a l'establert per al procediment administratiu comú)—, el trobem en la determinació del moment d'incoació del procediment i la prova del mateix. En alguns casos, per exemple, a efectes del compliment dels requisits establerts per al reagrupament dels menors el problema és que aquests menors poden complir la majoria d'edat amb posterioritat a la sol·licitud de la cita i abans que aquesta tingui lloc. En aquests casos, ens trobem que, si bé no acostuma a haver-hi problemes a l'hora de resoldre la sol·licitud des de Barcelona,

sí que n'estableix l'Oficina Consular competent per verificar el compliment dels requisits del reagrupat, que a l'hora de sol·licitar el visat ja no és menor d'edat i no pot provar que la sol·licitud del reagrupant des d'Espanya es va fer abans que complís els 18 anys. Un altre argument que s'utilitza és que el procediment administratiu realitzat a Espanya pel reagrupant i el de tramitació de visat són dos procediments independents; ara bé, com que un és pressupòsit de l'altre creiem que la data d'incoació hauria de ser la del primer subordinada a la del segon en el país d'origen; encara més tenint en compte que la data de sol·licitud de cita per a la incoació del procediment de reagrupament familiar del reagrupant no és lliure sinó que depèn de la caducitat de la primera targeta i de la sol·licitud de renovació. Menys lliure és encara la data del reagrupat per sol·licitar el visat al país d'origen que, d'acord amb els criteris actualment aplicats, depèn de la resolució prèvia de la renovació del reagrupant i de l'emissió i la notificació de la resolució de reagrupament per poder sol·licitar després el visat.

En aquests casos de compliment de la majoria d'edat, se sol recórrer a la figura del síndic de greuges o a la mateixa Oficina d'Estrangers de Barcelona perquè certifiqui que la sol·licitud de cita i, per tant, la incoació del procediment administratiu va tenir lloc abans que el menor complís els 18 anys i, per tant, que complia els requisits en aquell moment, i s'hi aplica el criteri d'unitat de procediment.

A l'Oficina d'Estrangers de la Subdelegació del Govern a Girona, no cal demanar cita prèvia: cada dia de 8 a 15 hores —tret dels divendres, que l'horari és de 9 a 14 hores— es poden presentar les sol·licituds. A les oficines d'estrangers de Tarragona i Lleida cal demanar cita prèvia, tot i que es dona a pocs dies vista. Pel que fa als terminis de resolució de les sol·licituds, tant les oficines d'estrangers de Girona com les de Tarragona poden arribar a superar els quatre mesos, sobretot a Tarragona, on durant el març del 2007 encara restaven pendants sol·licituds del mes de juliol del 2006. A Lleida, es resolen aproximadament en tres mesos.



## **B) REQUISITS**

### **Acreditació de recursos econòmics per atendre les necessitats de la família**

Pel que fa al procediment per obtenir l'autorització de residència per reagrupament familiar i els requisits que cal complir, a l'article 42.2 d del Reglament s'exigeix l'acreditació d'una feina i/o recursos econòmics suficients per atendre les necessitats de la família, inclosa l'assistència sanitària, i es diu que mitjançant l'Ordre del Ministeri de la Presidència es fixarà també la quantia de mitjans de vida exigibles i la manera d'acreditar-los, tot tenint en compte les persones que passaran a dependre del sol·licitant del reagrupament.

Aquest extrem tampoc no s'ha determinat a data d'avui per Ordre Ministerial i, per tant, els criteris establerts per les diferents oficines d'estrangers a cada província són heterogenis i sotmesos al criteri de cadascuna. En el cas de Barcelona, constatem que, a la pràctica, es demana un mínim de 600 euros nets d'ingressos mensuals per reagrupar una persona i 300 euros nets sobre d'aquest mínim per a cadascuna de les altres persones més es vol reagrupar. De totes maneres, aquest no és un criteri oficial ni publicat i, per tant, no podem confirmar que s'utilitzi en el 100% de les ocasions ni que es tingui en consideració també l'estabilitat de la situació laboral o el sector d'activitat en què es treballa, ja que per exemple en el servei domèstic no hi ha més constància que la que pugui demostrar-se mitjançant rebuts estesos a l'efecte pels diversos ocupadors, l'emissió dels quals, d'altra banda, no és obligatòria en aquest règim.

Tant a l'Oficina d'Estrangers a Tarragona com a la de Girona no hi ha un criteri de quantia econòmica concret, ja que es té com a referència l'SMI. A Lleida es requereix acreditar més de 300 euros d'ingressos per persona per reagrupar-la descomptant les despeses de lloguer o hipoteca.

### **Justificació documental que acrediti la disponibilitat d'un habitatge adequat**

D'altra banda, també es requereix la justificació documental que acrediti la disponibilitat del reagrupant d'un habitatge adequat per atendre les necessitats de la família en el moment de la sol·licitud.

El mateix Reglament a l'apartat e, segon paràgraf, de l'article 42.2 estableix que aquest requisit es justifiqui primerament mitjançant l'informe expedit per la Corporació Local del lloc de residència del reagrupant. Només si en el termini de quinze dies la Corporació no emet l'informe sol·licitat, el reagrupant podrà subsanar aquest requisit presentant una acta notarial mixta de presència i manifestacions. Així mateix, caldrà que justifiqui, mitjançant còpia de la sol·licitud prèviament tramitada davant de la Corporació Local, que l'informe no ha estat emès dins del termini establert reglamentàriament.

El mateix Reglament estableix l'obligatorietat que la Corporació Local del lloc de residència del reagrupant emeti l'informe amb un *deberá*. No obstant això, alguns ajuntaments de la província de Barcelona han fet cas omís d'aquesta ordre reglamentària, ja que la Llei no estableix res al respecte.

Així, el mes d'octubre del 2006 i després de conèixer que en alguns ajuntaments de la província de Barcelona no només es negaven a emetre aquests informes d'habitatge sinó que des del mateix ajuntament, en concret en el cas del de Badalona, es facilitava un torn de notaris per sol·licitar les actes de reagrupament familiar, des de Càritas es va formular una queixa al síndic de greuges. El 10 de gener de 2007 el síndic de greuges, amb número de queixa 11984/06, va posar en coneixement de Càritas les actuacions practicades. Efectivament, es posa de manifest que els ajuntaments de Mataró, Badalona i Terrassa no han posat en marxa cap dispositiu per emetre l'informe d'acord amb l'establert en el Reglament fins al mes d'octubre del 2006, tot i que el Reglament va entrar en vigor el 7 de febrer de 2005. Recordem que el Reglament entén com a subsidiari i en benefici de l'administrat i no per al seu perjudici el recurs a la via notarial.

Actualment, i després de la tramitació de la queixa pel síndic de greuges, no sabem de cap ajuntament de la província de Barcelona que es negui a emetre l'informe. El que sí que constatem altre cop és la disparitat de criteris a l'hora d'emetre els informes, diferències pel que fa a la rapidesa en l'emissió i el sentit de la valoració final en relació amb les condicions d'habitabilitat i equipament. D'altra banda, alguns ajuntaments han activat paral·lelament dispositius per controlar les condicions d'amuntegament

i salubritat així com per poder preveure les necessitats dels futurs reagrupats pel que fa a escolarització i altres serveis que depenen del municipi.

A les províncies de Girona, Tarragona i Lleida, els ajuntaments estan complint aquesta obligació d'emetre els informes sol·licitats des de l'entrada en vigor del Reglament. Pel que fa al cobrament de taxes per a l'emissió dels esmentats informes, cada ajuntament decideix si en cobra i la quantia que cobra: a tall d'exemple, als ajuntaments de les províncies de Girona i Lleida és gratuït, a l'Ajuntament de Reus l'import és de 20,50 euros; al d'Arbúcies, és de 61,20 euros.

### **C) VIGÈNCIA DE L'AUTORITZACIÓ DEL REAGRUPAT**

L'article 42.7 del Reial Decret estableix que la durada de la targeta de residència del reagrupat, un cop tramitada i concedida la sol·licitud d'autorització de residència per reagrupament familiar i el visat corresponent davant del Consolat d'Espanya al país d'origen, serà la mateixa que la del reagrupant. Això no es compleix a la pràctica per a l'emissió de la primera targeta, que sempre és d'un any, però sí a partir de la segona, que s'estén fins a la data de caducitat de la del reagrupant.

### **D) TRAMITACIÓ DEL VISAT**

#### **Requisits establerts pels consolats *extra legem***

Pel que fa a la fase consular del procediment de reagrupament familiar, que comença un cop concedida l'autorització de residència des de Barcelona, cal afegir a les dificultats ja associades amb els tràmits en els països d'origen, problemes específics del tràmit del reagrupament. Tot i que s'estableix un termini de resolució del visat privilegiat de dos mesos (art. 43.5 del Reial Decret), que gairebé mai no s'acaba complint, hi ha alguns consolats, com el de Nigèria i Ghana, que pràcticament no concedeixen cap visat de reagrupament familiar, i altres que demanen molts més requisits que els establerts legalment i reglamentàriament, com per exemple els del Marroc i l'Equador, que demanen requisits ja provats pel reagrupant davant de l'Oficina d'Estrangers a Espanya, quan a jutjar per l'establert a l'article 43.3, l'Oficina Consular només podrà comprovar els

extrems relatius a les condicions del reagrupat i no del reagrupant. D'aquesta manera, malgrat que normalment es deneguen els visats basant-se en preteses irregularitats dels certificats de naixement i/o de matrimoni, també ens trobem alguns casos en què en la mateixa motivació exigida en la resolució de denegació del visat expressa com a causa de denegació, per exemple, la insalubritat de l'habitatge del reagrupant, ja provada a Espanya. El nombrós llistat de queixes formulades respecte d'això davant del defensor del poble i el Ministeri d'Assumptes Exteriors en són bona mostra.

### **Procediment: cita, notificacions, incompliment de terminis, motivació...**

El procediment de tramitació del visat en seu consular depèn del país d'origen, però en general es produeixen molts incompliments del procediment administratiu comú. Així, les sol·licituds de cita en el cas de l'Equador, el Marroc o Bolívia, per exemple, es tramiten a través d'agències de viatge i d'oficines bancàries, amb el problema de prova que això suposa per poder al·legar la no caducitat del procediment, ja que d'acord amb l'establert en l'article 43.1 del Reial Decret el termini per sol·licitar el visat és de dos mesos des de la notificació al reagrupant de la concessió de l'autorització. Igualment, trobem problemes a l'hora de notificar la concessió del visat o el requeriment d'entrevista personal, que s'afegeixen als problemes de comunicació propis del país d'origen, ja que sovint es fa mitjançant trucades telefòniques o la publicació d'un anunci a l'oficina consular; a més, també hi té un paper fonamental el termini de dos mesos (o de quinze dies en el cas de l'entrevista), d'acord amb el punt 5 de l'esmentat article, data a partir de la qual s'entén el desistiment del sol·licitant i l'arxiu del procediment.

Pel que fa a l'exigència de compliment de terminis de resolució en un màxim de dos mesos, cal comentar que no es dona en la realitat en la majoria de consolats. També, i respecte de l'obligació de motivar les denegacions de visat, alguns consolats les motiven formalment amb frases buides de contingut com ara "no es compleixen els requisits" o, com ja hem exposat anteriorment, esgrimeixen motius no propis de la competència consular, cosa que dificulta el recurs via judicial, ja de per si complicat per la instància jurisdiccional a recórrer, a Madrid.

## Renovacions

### Tramitació simultània de renovacions del reagrupat i el reagrupant

Per acabar, una disfunció que constatem que genera problemes als administrats és l'obligatorietat establerta reglamentàriament de tramitar les sol·licituds de renovació de les autoritzacions de residència dels reagrupats i reagrupants conjuntament (art. 44.3 del Reial Decret). El problema resideix en el fet que els reagrupants acostumen a ser titulars d'una autorització de residència i treball la renovació de la qual es tramita mitjançant el sistema de renovació automàtica establert per l'Oficina d'Estrangers de la Subdelegació de Govern de Barcelona, mentre que els reagrupats segueixen un altre sistema. Així, els primers reben el formulari i la sol·licitud emplenada al seu domicili dins del termini dels seixanta dies anteriors a la caducitat, mentre que els segons no, cosa que comporta confusió. Tampoc no sabem que s'apliqui cap tipus de penalització pel seu incompliment.

### Certificats de silenci administratiu positiu

Pel que fa a la resolució de les renovacions de les residències fora de termini i a la no emissió del corresponent certificat de silenci administratiu positiu em remeto a l'exposició general que s'ha fet respecte d'això. L'esmentat certificat no s'emeta a cap de les oficines d'estrangers de Catalunya, tret de la de Barcelona, on tampoc no s'emeta per sistema, només en comptades ocasions. A Tarragona no s'emeta principalment perquè el termini de resolució és inferior als tres mesos.

## SUPÒSITS EXCEPCIONALS

Abans d'entrar en els casos concrets, ens detindrem en algunes qüestions generals.

### Determinació de supòsits: *numerus apertus*? Especial menció a la situació d'estrangers amb descendents de nacionalitat espanyola a càrrec seu

En aquest àmbit és on més paleses han quedat les conseqüències de l'eliminació de l'exempció de visat de la Llei i el Reglament anteriors. Així, queden fora de l'actual text

normatiu les residències de fills menors i cònjuges de resident legal que viuen irregularment a Espanya, i les residències dels ascendents que tenen a càrrec seu un menor de nacionalitat espanyola. Aquest darrer cas es dona molt freqüentment, ja que tots els nens nascuts a Espanya la nacionalitat dels quals no quedi directament determinada per la nacionalitat dels seus pares, adquireixen en virtut de l'article 17.3 del Codi civil la nacionalitat espanyola amb valor de simple presumpció; aquest fet ocorre a molts països de l'Amèrica llatina, que tenen regulat el sistema d'adquisició de nacionalitat via *ius soli*.

Aquest seguit de supòsits que en l'anterior legislació quedaven protegits, ara només podrien trobar un canal a través dels supòsits excepcionals establerts a la Llei i regulats posteriorment *extra legem* a través del Reglament de manera força restrictiva, cosa que no deixaria escletxes per a la seva inclusió. En aquest sentit, el cas d'ascendents de menor espanyol a càrrec ja ha estat reconegut per la nostra jurisprudència com a supòsit de concessió de residència per circumstàncies excepcionals (Jutjat Contenciós Administratiu, número 1, de Palma de Mallorca d'aquest mes de gener). No obstant això, a cap de les oficines d'estrangers de Catalunya no es concedeixen residències en aquest cas i només és tingut en compte per a la demostració de vincles familiars en les sol·licituds d'arrelament social.

Un cop esmentat això, cal que entrem en el que és la regulació estricta que el Reglament fa de les circumstàncies excepcionals: arrelament, protecció internacional, raons humanitàries i col·laboració amb la justícia. Abans de detallar la problemàtica de cadascun dels tipus de residències per circumstàncies excepcionals, comentarem el funcionament de dos aspectes que les afecten: l'autorització de treball que pot portar aparellada i la incoació del procediment.

### **Autorització de treball**

L'autorització de treball per circumstàncies excepcionals està regulada a l'apartat 7 de l'article 45 del Reial Decret i en els supòsits d'arrelament també a l'apartat V de les Instruccions dictades per la Direcció General de la Immigració el juny de 2005. En aquest apartat, s'exclou la concessió d'autorització de treball als menors d'edat per arrelament, la qual cosa deixa un buit legal en el cas dels menors en edat legal per treballar, de 16 a 18 anys.

En el cas de l'arrelament social, no només es concedeix l'autorització de treball durant la vigència de l'autorització de residència concedida sinó que a més es condiona l'eficàcia de la mateixa autorització de treball a la posterior afiliació i alta del treballador estranger a la Seguretat Social en el termini d'un mes des de la notificació de la concessió de l'autorització, amb la qual cosa s'equipara aquest tipus d'autorització per residència pràcticament a una autorització de residència i treball per compte d'altri. Encara que per a la seva concessió, a diferència del cas de l'autorització de residència i treball per compte d'altri, no es requereix acreditar la situació nacional d'ocupació de l'article 50 a del Reial Decret, l'autorització així concedida per compte d'altri està limitada per sector i àrea geogràfica excepte si l'autoritat competent estima que hi ha condicions per no limitar-la.

Així mateix, les Instruccions preveuen la possibilitat, que el Reglament no preveu, que l'arrelament social s'obtingui acreditant que es compleixen els requisits per obtenir una autorització de treball per compte propi (i no només amb contracte de treball, per compte d'altri). De totes maneres, igual que en l'autorització d'arrelament per compte d'altri, es condiona també l'eficàcia de l'autorització de residència per arrelament amb autorització de treball per compte propi a l'alta i afiliació a la Seguretat Social en aquest règim en el termini d'un mes des de la resolució. En aquest cas, està clar que el tipus d'autorització de treball que s'obté és només per treballar per compte propi.

Res no es diu a les Instruccions d'arrelament respecte de l'obtenció d'autorització de treball derivada de l'autorització de residència per arrelament laboral i per a fills de pare o mare originàriament espanyols. A la pràctica, però, es concedeix autorització de treball, indistintament per compte propi o d'altri segons la voluntat expressada pel sol·licitant en el moment de la sol·licitud, sense necessitat d'aportar cap contracte de treball ni de demostrar els requisits per a l'obtenció d'una autorització per compte propi. En aquests casos no es condiona l'eficàcia de l'autorització de residència a l'alta i afiliació a la Seguretat Social en el termini d'un mes des de la resolució.

Per últim, en els casos d'arrelament social en què l'estranger disposa de mitjans de vida que tant l'Ajuntament en el seu informe social com posteriorment l'Oficina

d'Estrangers de la Subdelegació de Govern consideren suficients per a l'exempció de contracte de treball, no es concedeix autorització de treball, segons les Instruccions de la Direcció General de la Immigració de juny de 2005.

Això sí, tant en aquest últim cas com en la resta de casos de concessió d'autorització de residència per circumstàncies excepcionals, l'estranger pot sol·licitar personalment l'autorització per treballar simultàniament o posteriorment a la sol·licitud d'autorització de residència. Cal que acrediti el compliment dels requisits establerts a l'article 50, apartats b, c, d i e, se l'eximeix d'acreditar la situació nacional d'ocupació i no se'n condiona l'eficàcia a l'alta i afiliació a la Seguretat Social, però sí que es condiona posteriorment la possibilitat de modificar la residència en una residència amb treball, d'acord amb l'article 98 del Reial Decret.

### **Procediment: sol·licitud de cita per incoar el procediment i dilació en la tramitació**

Pel que fa al procediment, ens remetem al que hem esmentat per als supòsits de reagrupament familiar. A l'Oficina d'Estrangers de la província de Barcelona el sistema de sol·licitud de cita per presentar la sol·licitud formal de la residència per circumstàncies excepcionals es fa via fax, s'ha d'adjuntar una còpia del passaport en vigor del sol·licitant i la documentació que acredita que es reuneixen els requisits del supòsit a què es vol acollir: empadronament en el cas de l'arrelament social, còpia de resolució o sentència i empadronament en el cas d'arrelament laboral, còpia de vincles familiars en el cas d'arrelament per ser fill de pare o mare originàriament espanyols, informe mèdic en el cas de raons humanitàries per malaltia, sentència o ordre de protecció en el cas de víctimes de delictes, o informe de col·laboració amb la justícia en aquest últim cas. La sol·licitud de cita sol trigar uns tres dies a rebre resposta i la cita es concedeix aproximadament a un mes vista. Així mateix, també en aquesta matèria s'incompleixen sistemàticament i de forma exagerada els terminis de resolució establerts en el procediment administratiu comú de tres mesos.

A l'Oficina d'Estrangers de la Subdelegació del Govern a Girona i a la de Tarragona no cal concertar cita prèvia per presentar sol·licituds d'autorització temporal de residència



per circumstàncies excepcionals per motius d'arrelament. A l'Oficina d'Estrangers de Lleida cal cita prèvia, que se sol donar a poques setmanes vista. Pel que fa a la resolució de les sol·licituds, tant a Girona com a Lleida normalment es resolen en uns tres mesos, mentre que a Tarragona la resolució es pot demorar fins a set mesos.

## **Autoritzacions de residència per arrelament**

Segons una nota de premsa emesa pel Govern el passat 13 de febrer de 2007, durant l'any 2006 s'han emès a tot Espanya 7.427 autoritzacions de residència per arrelament, moltes de les quals s'han emès a Catalunya, concretament 1.529. D'aquestes 1.529 autoritzacions de Catalunya, 1.455 són per arrelament social, 57 per arrelament laboral i 17 per a fills de pares d'origen espanyol.

## **ACREDITACIÓ DE PERMANÈNCIA CONTINUADA A ESPANYA**

L'arrelament social i laboral implica l'acreditació d'un determinat temps de permanència continuada a Espanya establert reglamentàriament. En l'arrelament laboral aquest període és de dos anys i en el social és de tres. El cert és que la reiterada jurisprudència derivada del procés de normalització que reconeix la validesa de qualsevol prova admissible en dret per demostrar la permanència a Espanya a banda de l'empadronament, ha forçat l'Administració a admetre també per a l'arrelament qualsevol prova, sempre que pugui tenir eficàcia jurídica. Així, les Instruccions de la Direcció General de la Immigració de juny de 2005 comenten, respecte de l'arrelament social (entenem que s'hauria d'estendre també al laboral), que s'admetran documents que reuneixin els requisits següents:

- haver estat emesos per una administració pública espanyola,
- ser documents originals o còpies degudament compulsades, i
- contenir dades d'identificació de la persona interessada.

S'admeten, així, segells al passaport, volants de metge, certificats d'entitats socials, carnets de biblioteques i targetes sanitàries, entre altres.

Però continua, “sens perjudici de la presentació d'altres documents registrats o emesos pels ajuntaments, la permanència es presumirà acreditada quan així consti a través del padró del municipi en què l'estranger tingui el seu domicili habitual”. Per tant, declara com a prova *iuris et de iure*, el padró. Això sí, per sol·licitar la cita via fax per presentar l'expedient d'arrelament a la Subdelegació de Govern a Barcelona s'exigeix l'enviament d'una còpia de l'empadronament. Malgrat això, després que el col·lectiu d'advocats hagi presentat queixes reiterades, s'ha aconseguit que no s'exigeixi que l'empadronament que s'envia per fax certifiqui el temps de permanència continuada exigint per a l'arrelament sinó només el fet d'estar empadronat en el moment de fer la sol·licitud.

A l'Oficina d'Estrangers de Girona, per a la presentació de la sol·licitud d'arrelament social, no s'admeten proves per acreditar l'estada continuada a Espanya durant tres anys que no siguin documents expedits per l'Administració. Així, el segell d'entrada al passaport no s'admetria com a prova —sí, en canvi, a l'Oficina d'Estrangers de Lleida—, ni un certificat mèdic expedit per un metge privat, ni una factura, ni un compte bancari —sí a Tarragona i a Lleida. En canvi, es dona la màxima validesa al certificat o certificats d'empadronament, als volants d'ingrés al servei d'urgències d'un hospital de la Seguretat Social, als informes del CAP, a informes de l'assistent o treballador social de l'Ajuntament, al certificat d'assistència a un curs d'una escola municipal d'adults, etc.

Tampoc no s'exigeix que aquesta permanència continuada sigui regular o irregular (s'admeten ambdues), cosa que obeeix, al nostre entendre, al criteri plasmat al Reglament. Així mateix, per demostrar la continuïtat s'ha admès, *mutatis mutandi*, l'establert per a l'extinció de la residència legal (article 75.2 f del Reial Decret), la permanència fora d'Espanya de més de sis mesos en un període d'un any. Les mateixes Instruccions de juny de 2006 declaren que s'entendrà que la permanència és continuada sempre que les absències no hagin superat els cent vint dies durant el període de tres anys.

## **ARRELAMENT LABORAL**

### **Aplicació contrària a la voluntat del legislador?**

La regulació via reglamentària de l'arrelament laboral és una conseqüència del procés de normalització de treballadors estrangers establert pel legislador en el mateix Reial

Decret, a la disposició transitòria tercera, i que va entrar en vigor com a mecanisme de resposta als estrangers que no s'havien pogut acollir a aquest procés per causa de la manca de voluntat de l'ocupador per al qual treballaven en l'economia submergida. És per aquest motiu que l'article del Reglament que regula l'arrelament laboral entra en vigor sis mesos després de l'entrada en vigor de la resta del Reial Decret, un cop es preveia ja finalitzat el procés de normalització.

No obstant això, a la pràctica observem que s'han donat alguns casos en què s'ha aplicat aquest article per a fins que no eren els desitjats pel legislador. Així, la regulació de l'arrelament laboral sorgeix com a mesura contra els ocupadors que es neguessin a tramitar ofertes de treball intencionadament, i no per als casos que no es van poder normalitzar a causa de la manca d'altres requisits del procés de normalització aliens a la voluntat de l'ocupador (com la prova d'estada a Espanya o l'existència o manca de certificat d'antecedents penals als països d'origen). Sovint s'ha utilitzat aquesta via fins i tot amb voluntat de regularització pels ocupadors. De totes maneres, no tenim coneixement que hagi causat el recel social que podria haver causat, sobretot en àmbits com el servei domèstic, atesa la dificultat d'obtenir-les i per tant l'escassetat de sol·licituds presentades.

Per obtenir una autorització de residència per arrelament laboral cal demostrar la permanència continuada a Espanya durant un període mínim de dos anys, no tenir antecedents penals a Espanya o al país d'origen i demostrar l'existència de relacions laborals la durada de les quals sigui inferior a l'any (art. 45.2 a del Reial Decret). Cal esmentar que les relacions laborals poden ser en situació de regularitat o no, continuades o no, i amb el mateix ocupador o amb diversos.

### **Exigència de resolució judicial**

Ara bé, el Reglament estableix un mètode probatori únic per demostrar l'existència d'aquestes relacions laborals. En concret, a l'article 46.2 b del Reial Decret s'exigeix una resolució judicial que les reconegui o la resolució administrativa confirmatòria de l'acta d'infracció de la Inspecció de Treball i Seguretat Social. És per aquest motiu que aquest supòsit ha estat molt poc utilitzat.

Aquest requeriment específic de resolució judicial que les reconegui o la resolució administrativa confirmatòria de l'acta d'infracció de la Inspecció de Treball i Seguretat Social grava la regulació de la normativa laboral i social general en aquesta matèria. Així, la mateixa legislació de procediment laboral admet com a prova de l'existència d'una relació laboral davant la mateixa Tresoreria General de la Seguretat Social a efectes, per exemple, de percebre prestacions com l'atur, l'acta de conciliació prèvia davant l'òrgan administratiu competent de conciliacions individuals (CMAC), sense necessitat que hi hagi sentència judicial, com sí que s'exigeix per obtenir l'autorització de residència per arrelament laboral. Aquesta exigència suposa una dificultat més a l'estranger que precisament ha estat treballant de manera irregular i per tant de manera oculta expressament a la legalitat, cosa que sempre dificulta la prova de la relació laboral existent.

### **Inspecció de Treball i Seguretat Social**

Pel que fa al segon mètode probatori acceptat reglamentàriament, la resolució confirmatòria de l'acta d'infracció de la Inspecció de Treball i Seguretat Social, cal comentar també que no és notificada al treballador interessat; que sol trigar uns quatre o cinc mesos a emetre's després que s'hagi aixecat l'acta d'Inspecció en què ja es resol l'existència d'una relació laboral; i això si l'ocupador no hi ha plantejat un recurs i l'acta esdevé ferma. Així, en principi, és la mateixa Subdelegació de Govern que emet la resolució la que comunica a l'Oficina d'Estrangers l'esmentada resolució per prosseguir la tramitació instada per l'estranger denunciant, tot això fruit sempre de la insistència del representant legal de l'estranger.

D'altra banda, la mateixa Inspecció que a principis de 2006 només feia cinc mesos que coneixia la possibilitat de tramitar una autorització de residència per aquesta via, ha anat molt perduda a l'hora d'emetre aquestes actes i orientar els estrangers.

Un cop aconseguida l'anhelada autorització de residència per arrelament laboral, el treballador ho ha de comunicar a la Inspecció de Treball i Seguretat Social perquè la Inspecció mateixa insti la Tresoreria General de la Seguretat Social a considerar degudament les cotitzacions endarrerides i degudes a l'estranger durant el període

denunciat. A la pràctica, però, a Barcelona, tot i que hi ha algunes sentències que reconeixen prestacions contributives als treballadors estrangers en situació irregular, la doctrina no és clara, i de moment, la Tresoreria no reconeix com a períodes cotitzats els períodes en què el treballador no estava autoritzat a treballar, perquè es considera igualment el contracte com a nul, encara que hagi desplegat efectes en l'àmbit salarial, d'accidents de treball, de malalties professionals, de reconeixement de relació laboral i d'indemnització per acomiadament.

Cal comentar respecte dels casos d'intervenció de la Inspecció de Treball i Seguretat Social en matèria d'estrangeria, que, a banda de la possibilitat de l'arrelament laboral (prèvia prova de la relació laboral d'un any de durada), també hi ha, com es recull en la Instrucció DGI/SGRJ/06/2006 sobre autorització de residència temporal per circumstàncies excepcionals per col·laboració amb la Inspecció de Treball i Seguretat Social, la via de canalitzar la denúncia plantejada a través de l'autorització de residència per col·laboració amb la justícia que analitzarem més endavant. Aquesta via es planteja sovint com a mètode subsidiari si no es pot provar la continuïtat de l'any.

## **ARRELAMENT SOCIAL**

L'arrelament social és el tradicional; ja es preveia en la Llei i el Reial Decret anteriors, tot i que s'ha anat definint sobretot per evitar les sancions d'expulsió del territori espanyol mitjançant la jurisprudència. No obstant això, en el Reglament actual ha sofert algunes modificacions que en faciliten l'aplicació, ja que abans esdevenia gairebé impossible de complir-la. Tot i que ara també s'exigeix l'acumulació de tres requisits —tres anys de permanència continuada a Espanya, contracte de treball per a un any i vincles de parentiu amb estrangers residents (sempre interpretat restrictivament), a banda, com sempre, de la manca d'antecedents penals— s'admeten altres possibilitats. Així, la novetat de l'actual Reial Decret és que permet substituir els vincles de parentiu per un informe de l'ajuntament de residència habitual de l'estranger que n'acrediti la inserció social; també en determinats supòsits i amb la recomanació de l'ajuntament que emet l'informe social esmentat, es podria eximir l'estranger de la presentació de contracte de treball.

## **Informe de l'Ajuntament**

La regulació de l'arrelament social està prevista en l'article 45.2 b del Reial Decret, que ja esmenta la possibilitat de substituir l'acreditació de vincles de parentiu amb altres estrangers residents per un informe que acrediti la inserció social emès per l'ajuntament en què tingui el seu domicili habitual. Respecte d'aquest informe, l'article 46.2 c) sobre el procediment concreta: "haurà de constar el temps de permanència de la persona interessada en el seu domicili, els mitjans de vida amb què compta, el seu grau de coneixement de les llengües que s'utilitzin, la inserció sociolaboral d'institucions públiques o privades en què hagi participat i aquells extrems que puguin servir per determinar el seu grau d'arrelament". I continua: "L'Ajuntament corresponent podrà recomanar que s'eximeixi l'estranger de la necessitat de tenir un contracte de treball sempre que acrediti que compta amb mitjans de vida suficients".

Als efectes d'aclarir el contingut d'aquest article que delega competències en matèria d'estrangeria als ens locals, el mes de juny del 2005, la Direcció General de la Immigració dictava unes Instruccions juntament amb un annex que acompanyava un model d'informe social als efectes d'unificar criteris i ajudar els ajuntaments en aquesta nova funció delegada. Des de l'entrada en vigor d'aquest article, el 7 de febrer, no hi havia instruccions clares, i els diferents ajuntaments, a vegades orientats, com en el cas de la província de Barcelona, per la Secretaria per la Immigració i la Diputació de Barcelona, van començar a utilitzar formularis i models d'informes i a dotar-se de recursos destinats a aquests efectes; per exemple l'Ajuntament de Barcelona va crear el febrer de 2005 el Gabinet Tècnic d'Immigració per posar en marxa les competències atorgades per al reagrupament familiar i arrelament social. El nombre d'instàncies rebudes només a Barcelona, l'any 2006, són 300 cada mes, aproximadament.

El primer dubte que apareix entorn de l'informe social emès per l'ajuntament és si té caràcter obligatori i si és vinculant o no, i també es qüestiona la fiabilitat d'un informe emès per un ajuntament en què probablement l'estranger no ha residit durant els tres anys i on el treballador social que ha d'emetre l'informe probablement no coneix el sol·licitant que ara demana que s'acrediti la seva inserció.

La resposta a aquests dubtes és que aquest informe sí que és necessari, però el seu sentit no és vinculant (d'acord amb l'article 83 de la Llei 30/1992, de RJP i PAC). No es considera propi de les competències de l'ajuntament pronunciar-se sobre l'existència o no d'arrelament, ho haurà de decidir en tot cas la Delegació de Govern competent. El que sí que estableix la normativa és que l'ajuntament es pronunciï sobre la necessitat o no d'aportar un contracte de treball a la sol·licitud de residència per arrelament social en funció de si l'estranger acredita o no disposar de mitjans de vida suficients. Malgrat tot, posteriorment l'Administració competent, la Delegació de Govern, podrà igualment desestimar l'apreciació de l'ajuntament i exigir el contracte de treball a l'estranger si considera que els mitjans de vida que ha verificat l'ajuntament no són suficients.

L'ajuntament tampoc no ha d'examinar si es donen en la persona que sol·licita l'informe els altres requisits per a la concessió de l'arrelament social, tot i que a la pràctica sí que ho fa (contracte de treball, certificat d'antecedents penals...), encara que sense competències.

A les Instruccions de la Direcció General del mes de juny de 2005 s'especificava, a part dels extrems que ja figuren al Reglament, que es concreti, si és possible, el coneixement que té l'ajuntament de l'habitatge on l'estranger té el seu domicili i el temps que li consta que viu en el municipi.

En l'annex I de les Instruccions de juny de 2005 s'adjunta el model d'informe municipal d'inserció social esmentat, que preveu el següent:

- Temps de permanència a Espanya: manifestat i constatat pel padró.
- Mitjans de vida, documents bancaris, ajudes socials, compromís de contractació: als efectes de constatar que els mitjans de vida són suficients per a la recomanació d'exempció de contracte, cal comentar que els casos en què es dóna aquesta possibilitat pràcticament es limiten a estudiants mantinguts per familiars directes, també jubilats amb familiars que se'n responsabilitzen econòmicament o personal religiós.
- Coneixement dels idiomes: cal comentar que l'Ajuntament de Barcelona constata que no hi ha competència lingüística en català i adreça l'estranger al Centre de

Normalització Lingüística, amb el qual té un acord, però mai no denega l'informe per aquesta mancança, ja que suposaria un greuge comparatiu respecte d'aquella persona que té vincles de parentiu amb residents i per tant no necessita acreditar coneixements de l'idioma. Aquest criteri és bastant generalitzat arreu dels municipis catalans.

- Inserció en xarxes socials: aquí es tenen en compte carnets de biblioteca, de donants de sang, de la parròquia, dels centres esportius o serveis socials, entre d'altres. També certificats d'entitats, així com certificats acreditatius de ser membres d'alguna associació, cosa que contravé el que estableix l'article 8 de la Llei, que limita el dret a associació als residents legals.
- Programes educatius i formació laboral: aquí es constata també que les persones irregulars no poden accedir a cursos de formació ocupacional i no ocupacional de la xarxa pública i per tant només hi poden constar —si han estat irregulars durant els tres anys— cursos d'altres entitats socials.

En el model d'informe, com ja hem comentat, l'Ajuntament exigeix una resolució favorable o desfavorable respecte a l'arrelament de l'estranger. En aquest segon cas, l'obligació de motivar-la així com afegir-hi un peu de recurs potestatiu de reposició contra el citat informe, converteix l'informe social en un acte administratiu.

Sobre la naturalesa jurídica d'aquest informe s'han escrit molts articles, però a la pràctica no acostumem a trobar problemes relatius a l'emissió de l'informe, tot i que sí que hi ha ajuntaments que estableixen unes taxes més elevades que altres; en aquest sentit l'Ajuntament de Barcelona i la majoria d'ajuntaments de les províncies de Girona i Lleida fins ara emeten l'informe de manera gratuïta. El que sí que constatem és que, en general, per emetre l'informe l'ajuntament exigeix els requisits de l'arrelament social, amb la qual cosa s'extralimita, doncs, al nostre entendre, en les seves funcions.

### **FILLS DE PARE O MARE ORIGINÀRIAMENT ESPANYOLS: REQUISITS**

L'últim supòsit d'arrelament regulat pel Reial Decret és el de fills de pares o mares que haguessin estat originàriament espanyols, supòsit que amb la reforma del Codi civil



prevista per al proper mes de juny en el sentit de concedir nacionalitat espanyola a néts d'espanyols quedarà pràcticament buit de contingut.

La nota informativa de la Subdelegació de Govern de Barcelona referent a aquest supòsit regulat a l'article 45.2 c del Reial Decret, exigeix per acreditar-ho certificats de naixement i d'acreditació de pèrdua de la nacionalitat espanyola, per tant, compta amb el fet que el pare o la mare originàriament hagin perdut la nacionalitat i que tenen un document que la reconeix en el moment del naixement. Però no només es recull aquest supòsit, també hi ha el cas que el pare o la mare hagi mort, i que per tant no pugui recuperar la nacionalitat espanyola d'origen, que tampoc no ha estat mai reconeguda, perduda o no *a posteriori*, però que l'hagi obtingut *ex lege* d'acord amb la legislació civil en matèria de nacionalitat vigent en el moment del seu naixement. En algun cas d'aquests, néts d'espanyols d'origen han sol·licitat un arrelament a la Subdelegació de Govern de Barcelona, tot acreditant que en el moment del naixement del pare o la mare, ja difunts, l'avi tenia encara nacionalitat espanyola (tot això amb la dificultat d'obtenir certificats de naixement d'aquella època) i s'han concedit amb autorització de treball.

## Raons humanitàries

L'apartat quart de l'article 45 regula les autoritzacions de residència per raons humanitàries, sense deixar clar si es tracta d'una enumeració *numerus clausus o apertus*, tot i que aquest apartat és l'utilitzat per concedir les autoritzacions per circumstàncies excepcionals a mares de menors espanyols a càrrec, ja comentat anteriorment, i altres casos d'especial vulnerabilitat.

De totes maneres, a Barcelona són reticents a aplicar aquest supòsit, ja que per presentar totes les sol·licituds cal demanar cita prèvia via fax i la sol·licitud ha d'anar acompanyada dels documents acreditatius d'una de les possibilitats enumerades a l'article del Reial Decret i no altres. Per tant, és molt difícil aconseguir cita per uns altres supòsits genèrics i, en cas que s'assigni, que després es concedeixi l'autorització. A les oficines d'estrangers de Girona, Tarragona i Lleida, en el cas remot de ser admeses a tràmit,

no es concedeixen les sol·licituds d'autorització de residència per raons humanitàries per a mares de menors espanyols.

### **MALALTIA SOBREVINGUDA DE CARÀCTER GREU QUE REQUEREIXI ASSISTÈNCIA SANITÀRIA ESPECIALITZADA D'IMPOSSIBLE ACCÉS AL PAÍS D'ORIGEN**

La novetat en la regulació d'aquest supòsit previst a l'article 45.4 apartat b del Reial Decret rau en el fet que s'exigeixi que la malaltia, a més de ser greu, sigui sobrevinguda i que s'acrediti l'impossible accés a l'assistència sanitària especialitzada necessària al país d'origen a través d'un informe clínic expedit per l'autoritat sanitària corresponent. Molts dels facultatius s'oposen a acreditar la impossibilitat d'accedir a l'assistència sanitària al país d'origen, ja que és fora de les seves competències. Així mateix, aquest tipus de sol·licituds tarden actualment a Barcelona més de set mesos a resoldre's i se'ns ha informat que properament es demanarà a l'organisme competent de la Generalitat de Catalunya, un cop presentada la sol·licitud amb informe mèdic, que es confirmi si és cert que la malaltia és realment greu, si requereix tractament i el tractament no es pot proporcionar al país d'origen, cosa que probablement encara endarrerirà més la tramitació.

### **PERILL DE RETORN AL PAÍS D'ORIGEN: REDUCTE D'EXEMPCIÓ DE VISAT**

Aquest és l'únic reducte que queda en la nova regulació de les anteriors exempcions de visat, que ja només es preveuen en l'àmbit comunitari. L'article 45.4 c) diu que es concediran autoritzacions de residència per raons humanitàries en cas que els estrangers acreditin que el seu trasllat al país del qual són originaris o procedeixen, a efectes de sol·licitar el visat que correspongui, implica un perill per a la seva seguretat o la de la seva família i que reuneixen la resta de requisits per obtenir l'autorització de residència o residència i treball. A la pràctica no s'aplica, ja que alguns països en guerra i conflicte evident, com molts països de l'Àfrica subsahariana, l'Iraq, l'Afganistan i fins i tot Cuba... no es reconeixen per poder tramitar aquest supòsit.

## **VÍCTIMES DE DELICTES DELS ARTICLES 311 A 314 DEL CODI PENAL, DELICTES AMB AGREUJANT DE MOTIUS RACISTES, ANTISEMITES O DISCRIMINACIÓ, DE L'ARTICLE 22.4 DEL CODI PENAL O DELICTES DE CONDUCTES VIOLENTES EN L'ENTORN FAMILIAR**

Hi ha també un supòsit que el que intenta és que la persona estrangera que és víctima de determinats delictes, atesa la seva gravetat o la relació que tenen amb la seva condició d'estranger, pugui denunciar la comissió d'aquests delictes i quedar, d'aquesta manera, protegida d'una possible sanció per la seva situació d'irregularitat a Espanya, sempre que hi hagi sentència condemnatòria.

Aquest supòsit és específic respecte a les conductes de col·laboració amb la justícia en general regulades en el següent punt de l'article 45, que regula les circumstàncies excepcionals. Quant als delictes comesos per conductes violentes en l'entorn familiar en els termes previstos en la Llei 27/2003, reguladora de l'ordre de protecció de víctimes de violència domèstica, el mateix article 46.3, respecte al procediment, especifica que en aquest supòsit la sol·licitud (en el cas de la Subdelegació de Barcelona i de l'Oficina d'Estrangers de Lleida, la sol·licitud de cita) es pot tramitar des del moment en què hi hagi una ordre judicial de protecció, però la concessió es veurà condicionada a l'emissió de sentència condemnatòria. Cal dir que hi ha un protocol de funcionament adreçat al cos policial, en aquest cas als Mossos d'Esquadra, per tal que puguin actuar d'acord amb la normativa vigent en un supòsit de violència domèstica exercida contra un estranger. Quan es presenta una denúncia, en primer lloc s'incoa un expedient sancionador per la comissió d'una infracció administrativa greu, de l'article 53 a de la Llei, que consisteix a romandre de forma irregular en territori espanyol i que és sancionable amb l'expulsió de territori nacional, que es manté en suspens un cop decretada l'ordre de protecció judicial, i permet obrir un expedient de sol·licitud de residència per circumstàncies excepcionals. Si finalment hi ha una sentència condemnatòria es concedeix l'autorització de residència i s'arxiva l'expedient sancionador i si, contràriament, la sentència és absolutòria, es continua amb l'expedient sancionador des del moment en què es va suspendre. A l'Oficina d'Estrangers de Lleida s'incompleix la normativa i no es pot tramitar la sol·licitud amb la mera ordre de protecció sinó que cal la sentència condemnatòria de l'agressor. A les oficines d'estrangers de Girona i

Tarragona, es pot sol·licitar i tramitar mitjançant la presentació de l'ordre judicial de protecció, i es concedeix sense haver d'esperar la sentència condemnatòria, com diu el Reglament, ja que es considera que caldrà acreditar aquest extrem en el moment de la sol·licitud de renovació, si és el cas.

## **Col·laboració amb la justícia**

Un altre supòsit d'autorització de residència per circumstàncies excepcionals regulat a l'article 45.5 del Reglament és la col·laboració amb autoritats administratives, policials, fiscals o judicials, o quan ocorrin raons d'interès públic i seguretat nacional que justifiquin la necessitat d'autoritzar la residència a Espanya. Aquest supòsit inclou una globalitat de casos molt àmplia a la discrecionalitat de l'Administració. Sí que trobem regulada mitjançant la Instrucció DGI/SGRJ/06/2006 l'autorització concedida per col·laboració amb la Inspecció de Treball i Seguretat Social, potser per la rellevància que té l'abús en l'àmbit laboral en matèria d'estrangeria i el pes de l'economia submergida no mitigat per l'accés a l'arrelament laboral, molt difícil encara. De totes maneres, sempre s'exigeix un informe de l'autoritat amb qui es col·labora conforme la col·laboració ha estat útil i rellevant per al cas. No sempre es dona que la col·laboració, en forma de denúncia o testimoni d'uns fets, doni lloc a l'esclarament i detenció dels acusats i, com que es condiona l'obtenció de l'autorització de residència per aquest motiu al fet que la col·laboració doni resultats o sigui "efectiva", el risc personal que suposa la denúncia molts cops no compensa la possibilitat no garantida en cap moment d'acabar obtenint aquesta autorització de residència. A més, la renovació d'aquest tipus d'autorització està sempre condicionada al fet que l'estranger es presti a col·laborar en investigacions i altres activitats de l'Administració relatives al cas que va motivar la primera obtenció.

## **INSPECCIÓ DE TREBALL I SEGURETAT SOCIAL: INSTRUCCIONS DEL MINISTERI DE TREBALL I ASSUMPTES SOCIALS**

La Instrucció de juliol de 2006 de la Direcció General de la Immigració diu que només seran susceptibles de comportar una autorització d'aquest tipus aquelles conductes

de col·laboració consistents en denúncia amb dades essencials per a la investigació; prestació de testimoni rellevant, dades o materials d'interès i indispensables per al curs del procediment per la víctima o el testimoni de fets que puguin ser constitutius d'infracció administrativa prevista a la Llei Orgànica d'estrangeria o a la Llei sobre infraccions i sancions de l'ordre social. Si la conducta denunciada o la conducta per a la qual s'aporten dades és constitutiva de delictes, es reconduirà el cas a les autoritats competents, fiscals o judicials, que també determinaran, si escau, la concessió d'autorització de residència basant-se en la col·laboració posterior.

Si hi ha un expedient sancionador en curs per infraccions de l'article 53 a i b de la Llei Orgànica, estada i treball irregulars, quedarà en suspens mentre se substancia la sol·licitud d'autorització de residència per circumstàncies excepcionals, es reprendrà un cop es resolgui favorablement la sol·licitud de residència i es resoldrà amb multa de quantitat inferior a les assenyalades per la Llei per la infracció comesa. Si la resolució de la sol·licitud de residència és desfavorable, se sancionarà l'estranger amb l'expulsió, tret que les circumstàncies aconsellin la multa. En aquest cas, a diferència de l'arrelament laboral, encara que la persona interessada demostrï que estava treballant de manera irregular per a l'empresa denunciada, no obtindrà autorització de treball annexa a la de residència sense contracte o oferta de treball, d'acord amb l'article 45.7 del Reglament.

## **RENOVACIONS, MODIFICACIONS I EXTINCIONS**

Quant a les renovacions, trobem que hi ha dificultats en el termini de resolució, que sobrepassa el previst legalment. A més, trobem que l'Administració d'ofici aplica l'article 98 del Reial Decret (modificació a residència amb treball) en molts casos de residències excepcionals, i les denega un cop sobrepassats els tres mesos de resolució, desatenent, doncs, la institució de silenci administratiu positiu.

Un altra mala praxi administrativa que també es produeix en matèria d'estrangeria és que es deneguen autoritzacions un cop transcorregut el termini de tres mesos establert legalment per a la resolució de les sol·licituds de renovació o pròrroga de residències

pel fet que hi hagi antecedents penals. Un cop transcorreguts aquests tres mesos, la mateixa normativa estableix que l'autorització serà renovada o prorrogada per silenci administratiu positiu i per tant no es pot denegar aquesta renovació posteriorment. En tot cas, el que s'hauria de fer és admetre la renovació per silenci i després resoldre l'extinció de la mateixa residència ja renovada per la verificació *a posteriori* de l'existència d'antecedents penals. De totes maneres, si els antecedents penals existien ja en el moment de la sol·licitud de renovació o pròrroga, l'Administració no podrà extingir posteriorment una renovació concedida per silenci administratiu positiu per aplicació del principi que l'Administració no pot anar contra els seus propis actes.

## **LES AUTORITZACIONS DE RESIDÈNCIA I TREBALL PER COMPTE D'ALTRI**

Imma Mata  
Maria Rieradevall

### **AUTORITZACIONS DE RESIDÈNCIA I TREBALL PER COMPTE D'ALTRI VINCULADES AL PROCÉS DE NORMALITZACIÓ DE L'ANY 2005**

Amb l'entrada en vigor, el 7 de febrer de 2005, del Reglament d'estrangeria (Reial Decret 2393/2004) es va obrir un procés de normalització, durant un període de tres mesos, mitjançant el qual empresaris i ocupadors podien sol·licitar una autorització de residència i treball inicial per compte d'altri a favor d'un ciutadà estranger, sempre que es complissin les condicions següents:

- a) Que el treballador estigués a Espanya en el moment de la presentació de la sol·licitud i hi constés empadronat almenys amb sis mesos d'antelació a l'entrada en vigor del Reglament, per tant des d'abans del 8 d'agost de 2004.
- b) Que treballador i empresari o ocupador haguessin subscrit un contracte que, evidentment, estaria condicionat a l'obtenció de l'autorització de residència i treball, en el qual l'empresari o ocupador es comprometia a mantenir el treballador en el seu lloc de treball per un període mínim de sis mesos, a excepció del sector agrari, en què aquest període quedava reduït a tres mesos.
- c) Que l'empresari o ocupador, exceptuat el de servei domèstic, estigués inscrit en el corresponent règim de la Seguretat Social i estigués al corrent de pagaments tant dels seus deutes tributaris com dels de la Seguretat Social.

d) I que el treballador estranger no tingués antecedents penals a Espanya ni en el seu país d'origen.

També es reconeixia la possibilitat de normalitzar els treballadors estrangers que desenvolupessin la seva activitat en l'àmbit del servei domèstic, treballant parcialment i de manera simultània per a més d'un titular de llar familiar, sempre que el còmput global de nombre d'hores setmanals treballades no fos inferior a trenta.

Un cop s'obtenia la resolució favorable, l'autorització que s'havia concedit estava condicionada al fet que, en el termini d'un mes, s'efectués l'afiliació i/o alta del treballador a la Seguretat Social. En cas de no produir-se aquesta afiliació o alta, l'autorització de treball no entrava en vigor i en conseqüència el treballador es mantenia en la seva situació d'irregularitat, com si mai no hagués realitzat cap tràmit. Per contra, en cas de fer-se efectiva l'afiliació i/o alta del treballador a la Seguretat Social, l'autorització de treball i residència començava el seu període de vigència, que era d'un any, i permetia treballar en la província i en el sector d'activitat pels quals havia estat concedida.

A través d'aquest procés de normalització, i segons dades de l'Observatorio Permanente de la Inmigración del Ministeri de Treball i Assumptes Socials, en tot l'Estat es van presentar 691.655 sol·licituds d'autorització de treball i residència, i a 31 de desembre de 2006 se n'havien aprovat 573.267, és a dir, un 83,2%. Ara bé, algunes d'aquestes resolucions favorables no van anar seguides de la posterior afiliació i/o alta del treballador a la Seguretat Social, de manera que els treballadors estrangers a favor dels quals es van concedir van veure frustrades les seves expectatives i no van poder obtenir les corresponents autoritzacions de residència i treball. Diverses van ser les causes per les quals no es va produir l'afiliació i/o alta del treballador a la Seguretat Social, algunes d'elles del tot justificades, com ara la mort de l'ocupador, i altres sense justificació, fora d'una flagrant mala fe de l'empresari o ocupador que va fer una oferta de feina i va presentar una sol·licitud de normalització, moltes vegades a canvi de diners, sense cap intenció de procedir a la posterior afiliació i/o alta del treballador a la Seguretat Social.

Arran dels nombrosos casos en què no fou possible l'obtenció de l'autorització de residència i treball per causes alienes als treballadors estrangers, l'1 de setembre de 2005 es



va fer pública la possibilitat de presentar, amb caràcter excepcional i fins a l'1 de febrer de 2006, sol·licituds de “continuació” d'expedients de normalització a favor d'aquelles persones a qui s'havia denegat la sol·licitud de normalització per alguna de les causes següents: per mort de l'ocupador o cessament de l'activitat de l'empresa que havia fet l'oferta de treball, per desestimació de l'oferta per part de l'empresa o ocupador que l'havia efectuada, per existència de deutes de l'empresa amb la Seguretat Social o amb Hisenda, o per qualsevol altra causa de força major acreditada i que tingués relació amb l'empresa o ocupador que havia fet l'oferta. D'altra banda, també s'hi podien acollir els treballadors estrangers a favor dels quals s'havia aprovat la sol·licitud de normalització, però que, a causa de no haver estat donats d'alta a la Seguretat Social per algun dels motius esmentats, no havien pogut obtenir l'autorització de treball i residència. I fins i tot podien acollir-s'hi els treballadors estrangers que sabien del cert que l'empresa o ocupador no els donaria d'alta a la Seguretat Social, tot i obtenir una resolució favorable a la seva sol·licitud.

Paral·lelament a aquesta possibilitat de poder continuar amb l'expedient de normalització, el 20 de desembre de 2005 la Direcció General d'Immigració del Ministeri de Treball i Assumptes Socials va fer pública una Instrucció en la qual s'establia que les persones que es trobessin en un dels supòsits de l'article 40 de la Llei d'estrangeria<sup>1</sup> i

---

1. Article 40 de la Llei d'estrangeria, Llei Orgànica 4/2000, “Supòsits específics. No es tindrà en compte la situació nacional d'ocupació quan el contracte de treball o l'oferta de col·locació s'adrexi als casos següents:

- a) La cobertura de llocs de confiança en les condicions fixades reglamentàriament.
- b) El cònjuge o fill d'estranger resident a Espanya amb una autorització renovada, així com el fill de l'espanyol nacionalitzat o de comunitari, sempre que aquest darrer faci com a mínim un any que resideix legalment a Espanya i al fill no li sigui d'aplicació el règim comunitari.
- c) Els titulars d'una autorització prèvia de treball que en pretenguin la renovació.
- d) Els treballadors necessaris per al muntatge per renovació d'una instal·lació o d'equips productius.
- e) Els que hagin gaudit de la condició de refugiats durant l'any següent a la cessació de l'aplicació de la Convenció de Ginebra de 1951, sobre l'Estatut de refugiats pels motius recollits en l'article 1.C.5.
- f) Els que hagin estat reconeguts com a apàtrides i els que hagin perdut la condició d'apàtrides l'any següent a la finalització de l'esmentat estatut.
- g) Els estrangers que tinguin al seu càrrec ascendents o descendents de nacionalitat espanyola.
- h) Els estrangers nascuts i residents a Espanya.

haguessin obtingut una autorització de residència i treball durant el procés de normalització podien treballar en qualsevol sector d'activitat i província. Per demostrar aquesta no limitació i als simples efectes de prova davant de tercers, es podia sol·licitar, si s'acreditava alguna de les circumstàncies de l'article 40 esmentat, un certificat a l'Oficina d'Estrangers conforme no existia limitació ni d'activitat ni de província.

Durant les setmanes següents a aquesta instrucció, la pràctica de l'Oficina d'Estrangers de la Subdelegació de Govern de Barcelona va ser atorgar certificats de no limitació de sector d'activitat i d'àmbit territorial a tothom qui ho demanés i hagués obtingut l'autorització de residència i treball a l'empara del procés de normalització, i no només a les persones que estaven en algun dels supòsits de l'article 40 indicat.

A finals del mes de febrer de 2006, la mateixa Oficina d'Estrangers de la Subdelegació de Govern de Barcelona va emetre una nota informativa que deia:

“[...] en els casos en què ja s'hagin complert els sis mesos de contracte (tres mesos en el sector agrari), es pot procedir a canviar d'ocupador i/o d'activitat laboral tant en aquesta província com en qualsevol altra del territori nacional, amb la corresponent formalització del contracte de treball i alta a la Tresoreria General de la Seguretat Social, sense que hi hagi cap inconvenient per part de l'Oficina d'Estrangers de Barcelona.

Consegüentment, NO ÉS NECESSARI sol·licitar cap CERTIFICAT d'aquesta Oficina d'Estrangers per canviar de sector d'activitat o àmbit geogràfic.”

- i) Els fills o néts d'espanyol d'origen.
- j) Els menors estrangers en edat laboral amb autorització de residència que siguin tutelats per l'entitat de protecció de menors competent per a les activitats que, a criteri de l'esmentada entitat, afavoreixin la seva integració social, i una vegada acreditada la impossibilitat de tornar amb la seva família o al seu país d'origen.
- k) Els estrangers que obtinguin l'autorització de residència pel procediment previst en l'article 31.3 d'aquesta Llei. Aquesta autorització tindrà una durada d'un any.
- l) Els estrangers que hagin estat titulars d'autoritzacions de treball per a activitats de temporada, durant quatre anys naturals, i hagin tornat al seu país.”

Al cap de pocs dies, la Subdelegació de Govern de Barcelona, que havia estat l'única d'Espanya que tenia una postura tan generosa, va haver de retirar aquesta nota informativa, ja que, segons paraules del mateix subdelegat de Govern, ni la Tresoreria General de la Seguretat Social ni la Secretaria d'Estat d'Immigració i Emigració del Ministeri de Treball i Assumptes Socials no admetien el canvi d'activitat laboral ni d'àmbit territorial. Aquest pas enrere no només va afectar totes les persones que no estaven en cap dels supòsits de l'article 40 de la Llei d'estrangeria, Llei Orgànica 4/2000, sinó també les persones que estaven en algun dels casos continguts en aquest article, perquè a partir d'aquell moment se'ls va exigir demanar el certificat de no limitació d'activitat ni d'àmbit territorial. Aquesta exigència no hauria suposat cap entrebanc si aquests certificats s'haguessin emès amb celeritat, però els certificats tardaven moltíssim a ser expedits, amb la qual cosa persones que en teoria podien treballar en qualsevol activitat laboral s'hi veien impedides per manca d'una formalitat. A tall d'exemple, hi ha el cas d'una mare d'un menor espanyol (article 40.g de la Llei d'estrangeria, Llei Orgànica 4/2000), a qui se li va concedir una autorització per treballar com a administrativa. Al cap de dos mesos de l'obtenció de l'autorització de treball, l'empresa per a la qual treballava la va acomiadar. Al cap d'un temps, va aconseguir una oferta com a treballadora de la llar, però no es va poder incorporar a la feina perquè la seva autorització era per treballar com a administrativa. Com que aquesta situació es va donar en el moment en què ja s'exigia l'obtenció del certificat de no limitació, va presentar-ne la sol·licitud davant l'Oficina d'Estrangers. Quan se li va concedir el certificat ja era massa tard per poder cotitzar els sis mesos que s'exigeixen per a la renovació; en canvi, si l'haguessin pogut donar d'alta a la Seguretat Social quan li van fer l'oferta de feina, hauria pogut cotitzar el temps requerit i no hauria tingut els problemes que ha tingut a l'hora de renovar, i dels quals parlem en l'apartat de renovacions d'aquest capítol. Davant de les dificultats esmentades i veient que moltes persones no podrien renovar les seves autoritzacions de treball perquè mai no arribarien a treballar en la feina que els va permetre normalitzar-los, el mes d'agost de 2006 es va obrir, només a la província de Barcelona, un procediment molt similar al que es va dur a terme des de l'1 de setembre de 2005 fins a l'1 de febrer de 2006, que consistia a fer que les persones a favor de les quals s'havia aprovat la sol·licitud de normalització però que no havien estat mai donades d'alta a la Seguretat Social poguessin instar la continuació del procediment de normalització si disposaven d'una oferta de feina amb un altre empresari o ocupador

i aportaven la mateixa documentació que s'havia exigít a l'empresa o ocupador en el moment de la normalització.

En realitat, tots aquests mecanismes no han donat resposta a totes les situacions que han derivat del procés de normalització, ja que podem trobar persones que no han aconseguit cotitzar el temps requerit i per tant no podran renovar la seva autorització de residència i treball; d'altres que han cotitzat el temps exigít en l'activitat per a la qual se'ls va concedir l'autorització de treball, però que en realitat han estat treballant en un altre sector, com podria ser el cas de molts treballadors que han estat cotitzant en el sector del servei domèstic, on és més barata la quota de la Seguretat Social i és més fàcil donar-se d'alta, però que en realitat ni tan sols han treballat o ho han estat fent en un altre sector d'activitat i evidentment en l'economia submergida; o bé persones que han cotitzat en sectors d'activitat o províncies diferents dels de la seva autorització de treball, quan en les autoritzacions de treball inicials hom està obligat a treballar i cotitzar en l'activitat laboral i en la província per a la qual se li va concedir. Pel que fa a aquest darrer cas, i arran del fet que la majoria d'altres a la Seguretat Social es fan via Internet i sense necessitat d'aportar l'autorització de treball del treballador estranger, en la pràctica s'han donat moltes altres i cotitzacions en activitats i en províncies diferents de les de l'autorització de treball. Aquestes situacions s'han posat en evidència a l'Oficina d'Estrangers quan s'han presentat les sol·licituds de renovació de l'autorització de residència i treball, que és el moment en el qual l'Administració analitza per a qui s'ha treballat i durant quant de temps. Cal destacar que en les quatre províncies catalanes no només no s'ha sancionat cap ocupador ni treballador per infracció de la Llei d'estrangeria, Llei Orgànica 4/2000, sinó que s'han renovat la majoria d'aquestes autoritzacions de treball.

Malgrat tot, s'ha de tenir en compte la postura de molts inspectors de la Seguretat Social, que van obrir un nombre considerable d'expedients sancionadors a empreses i autònoms que havien donat d'alta treballadors que no podien treballar en aquell sector d'activitat i/o província. La Inspecció entenia que havien comès la infracció molt greu de contractar treballadors estrangers sense autorització de treball. Finalment, però, aquests expedients es van acabar arxivant davant la insistència de la defensa de les empreses, que argumentava que hi havia un buit legal, ja que si bé era cert que hi

havia un incompliment pel que feia al sector d'activitat i/o a l'àmbit geogràfic, tampoc no podia afirmar-se que s'hagués estat contractant treballadors no autoritzats a treballar. Es tenia en compte, a més, que la Tresoreria General de la Seguretat Social havia donat d'alta aquests treballadors i que, per tant, era d'aplicació el principi dels actes propis de l'Administració, recollit entre altres en les sentències de la Sala Tercera del Tribunal Suprem de 27 de febrer de 2002, de 7 de novembre de 1999 i de 27 de febrer de 1991.

Les dificultats legals per aconseguir l'autorització de residència i treball a Espanya i la situació de precarietat i desesperació en què es troben totes les persones immigrants que estan de manera irregular en el nostre país provoquen que es recorri a tots els mecanismes esmentats.

### **AUTORITZACIONS DE RESIDÈNCIA I TREBALL PER COMPTE D'ALTRI QUE S'OBTENEN A L'EMPARA DE L'ARTICLE 38 DE LA LLEI ORGÀNICA 4/2000, D'11 DE GENER, SOBRE DRETS I LLIBERTATS DELS ESTRANGERS A ESPANYA I LA SEVA INTEGRACIÓ SOCIAL, I DESENVOLUPAT PELS ARTICLES 48 A 54 DEL REIAL DECRET 2393/2004, MITJANÇANT EL QUAL S'APROVA EL SEU REGLAMENT D'EXECUCIÓ**

Aquests preceptes regulen el procediment que s'ha de seguir quan una empresa o ocupador domiciliats en el nostre país volen contractar un treballador estranger que no té autorització de treball a Espanya. El procediment, que es coneix per "contractació en origen", consisteix en el següent: l'empresa o ocupador presenta davant l'Oficina d'Estrangers de la província del centre de treball una oferta de treball i una sol·licitud d'autorització de residència i treball a favor del treballador estranger, que en principi ha d'estar en el seu país d'origen; l'Administració analitza el cas i emet una resolució que pot ser d'inadmissió a tràmit, si es donen els supòsits de la disposició addicional quarta de la Llei Orgànica 4/2000, de denegació o de concessió de l'autorització de treball sol·licitada. En cas d'estar en desacord amb la resolució, l'empresa o ocupador pot recórrer la resolució mitjançant un recurs de reposició i en cas que la resolució concedeixi l'autorització de treball, el treballador estranger ha de comparèixer perso-

nalment, i en el termini d'un mes, davant del consolat espanyol del seu país d'origen per sol·licitar el visat corresponent. Així que obté el visat, entra a Espanya, on se l'ha de donar d'alta a la Seguretat Social en el termini d'un mes per tal que sigui efectiva l'obtenció de l'autorització de residència i treball inicial. Un cop està donat d'alta també disposa d'un mes per tramitar la Targeta d'Identitat d'Estranger (TIE).

Aquest procediment, que d'entrada no sembla gaire difícil, es complica per diversos motius: en primer lloc, pel sistema de concertació de cita per poder presentar la sol·licitud d'autorització de treball en determinades províncies; en segon lloc, per la dificultat que hi ha de complir algunes condicions per poder obtenir l'autorització de residència i treball; i en tercer lloc, perquè es comet una constant vulneració de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (LRJAP/PAC).

A la província de Barcelona, per presentar la sol·licitud d'autorització de treball cal demanar cita prèvia a través de la pàgina web del Ministeri d'Administracions Públiques. Durant l'any 2005, aquest sistema va funcionar de forma molt deficient, de manera que era gairebé impossible aconseguir una cita per poder presentar la documentació. Durant el primer semestre de l'any 2006, la situació va millorar una mica, però les cites es concedien al cap de tres o quatre mesos des de la data en què s'havien sol·licitat, i no ha estat fins al segon semestre que la situació ha canviat: ara les cites es concedeixen en el termini d'un mes i mig aproximadament. A més d'aquest lloc web, hi ha un sistema paral·lel per demanar cita prèvia per als sindicats, ONG i col·legis professionals d'advocats, graduats socials i gestors, que tenen una taula assignada on poden presentar les seves sol·licituds setmanalment o cada quinze dies. De totes maneres, i a causa de l'acumulació de casos que es va produir durant l'any 2005 i del volum que tenen alguns col·legis professionals, aquest sistema no ha funcionat gaire bé, com ha estat el cas de l'Il·lustre Col·legi d'Advocats de Barcelona, on a principis de l'any 2006 s'havia d'esperar fins a cinc i sis mesos per obtenir una cita; si més no, la situació es va anar regularitzant i cap al final de l'any s'ha pogut obtenir una cita quasi a una setmana vista.

No obstant això, la lentitud en la tramitació dels expedients no depèn únicament de la tardança a l'hora d'obtenir la cita per presentar la sol·licitud d'autorització de treball,

sinó també del termini de resolució, ja que des que es presenta la sol·licitud fins que es rep la resposta poden passar fins a deu mesos.

On també cal demanar cita prèvia és a les oficines d'estrangers de les subdelegacions de Govern a Tarragona i Lleida. Ara bé, tant en un lloc com en l'altre les cites es donen a pocs dies vista, tot i que els terminis de resolució són també llarguíssims. A Tarragona triguen cinc mesos i a Lleida, de tres a nou mesos, en funció de si s'han de fer requeriments per esmenar l'expedient. L'única província catalana on no cal demanar cita prèvia per sol·licitar una autorització de residència i treball inicial és a l'Oficina d'Estrangers de la Subdelegació de Govern a Girona, però llevat d'aquest avantatge, els terminis de resolució són similars als de les altres tres províncies catalanes i les resolucions no surten fins passats nou o deu mesos de la data de presentació de la sol·licitud. S'ha de tenir en compte que a aquests terminis se'ls ha de sumar el d'un mes per sol·licitar el visat en el consolat del país d'origen, més el temps que es pren el consolat per resoldre-ho, de manera que el període total que es necessita per obtenir una autorització de residència i treball per compte d'altri va de sis mesos, en el millor dels casos, a un any. Això significa, doncs, que l'ocupador s'ha d'esperar de sis mesos a un any des del moment en què decideix contractar un treballador estranger i per tant engega tot el procediment, fins al moment en què el pot contractar efectivament.

Paral·lelament, alguns dels requisits que s'han de complir en sol·licitar una autorització de treball —com ara l'exigència de presentar el passaport del treballador que es vol contractar, el coneixement de l'espanyol per a aquelles persones que no procedeixen d'un país de parla hispànica o la valoració de la solvència de l'empresa o ocupador— també dificulten la possibilitat de poder regularitzar un treballador estranger.

Quant a l'obligació de presentar el passaport de l'estranger, es tracta de verificar si el sol·licitant està o ha estat a Espanya i en cas que sigui així, per comprovar que ja no hi és. El motiu d'aquesta exigència el recull l'article 50 g) del Reglament d'estrangeria, Reial Decret 2393/2004, i el setè supòsit de la disposició addicional quarta de la Llei d'estrangeria, Llei Orgànica 4/2000, en els quals s'estableix que el treballador estranger no pot estar en situació irregular en territori espanyol i que s'inadmetran a tràmit les

sol·licituds que es refereixin a ciutadans estrangers que estiguin en aquesta situació, llevat d'aquells que estiguin en una de les circumstàncies excepcionals de l'article 31.3 de la mateixa llei. No és cap secret que la majoria d'estrangers a favor dels quals es fa una oferta de feina són de forma irregular en el nostre país, i és comprensible que sigui així, ja que difícilment un ocupador domiciliat a Espanya contractarà una persona que no coneix; davant d'aquesta circumstància, els preceptes esmentats obliguen els treballadors irregulars a favor dels quals es presenta una sol·licitud d'autorització de treball a viatjar als seus països d'origen abans de la presentació de la sol·licitud i a romandre-hi fins al moment en què se'ls concedeix el visat. És evident que quan deixen Espanya no tenen cap garantia que l'autorització de treball els serà concedida, amb la qual cosa molts no s'arrisquen a marxar i es queden aquí, esperant complir el termini de tres anys d'estada en el nostre país per poder-se acollir a la figura de l'arrelament, prevista com un supòsit excepcional en l'article 31.3 de la Llei d'estrangeria, Llei Orgànica 4/2000, i regulada en els articles 45 a 47 del seu Reglament d'execució, Reial Decret 2393/2004.

En relació amb l'exigència del coneixement de la llengua espanyola per a aquelles persones que no procedeixen d'un país de parla hispànica, s'ha de dir que aquest requisit dificulta enormement l'obtenció de l'autorització de treball i residència, en primer lloc, perquè en quasi cap dels països de procedència de la població immigrant hi ha cap institució que pugui acreditar el coneixement de l'espanyol, amb la qual cosa podem trobar persones que pel motiu que sigui coneixen el castellà, però que se'ls denega l'autorització de treball perquè no saben com poden acreditar-ho, i en segon lloc, i això en el cas concret de Barcelona, perquè en la nota informativa publicada per la Subdelegació de Govern en aquesta província s'estableix aquesta exigència per als "dependents, cambrers, auxiliars administratius, operadors telefònics..." Aquests punts suspensius donen peu a molta discrecionalitat, de manera que en moltes ocasions s'està exigint el coneixement de la llengua espanyola per a feines en què realment no cal. Aquesta mateixa condició s'està exigint, des del mes d'octubre, a l'Oficina d'Estrangers de la Subdelegació de Govern a Tarragona, i en canvi no s'ha fet mai ni a l'Oficina d'Estrangers de Girona ni a la de Lleida.

Pel que fa al tercer requisit que dificulta l'obtenció de l'autorització de treball, la valoració de la solvència de l'ocupador, els articles 50 i 51 del Reglament d'estrangeria, Reial



Decret 2393/2004, estableixen que quan l'autoritat competent ho consideri necessari podrà requerir a l'empresari que acrediti els mitjans econòmics, materials o personals, per demostrar que podrà fer front a les seves obligacions. En aquest aspecte, s'ha d'esmentar el cas concret dels ocupadors de servei domèstic a qui, de forma oficiosa, se'ls exigeix una solvència desmesurada per poder contractar un treballador de la llar. L'Oficina d'Estrangers de la Subdelegació de Govern a Barcelona, fins a l'any 2006, exigia als ocupadors de servei domèstic haver declarat una quantitat mínima de trenta mil euros en la base imposable de la seva declaració de l'Impost sobre la Renda de les Persones Físiques (IRPF) dels tres anys anteriors a la presentació de la sol·licitud, i en cas que fossin jubilats aquesta suma es veia reduïda a la meitat, és a dir, a quinze mil euros; a partir de l'any 2006, ja no es demanen les declaracions dels tres últims anys, sinó només la de l'últim, però les quantitats s'han vist incrementades a cinquanta mil euros per a les persones que estan en actiu, i trenta mil per als jubilats. És obvi que persones amb ingressos molt inferiors als esmentats, i que viuen prou bé, poden contractar un treballador de la llar; però a més, fixar aquestes quantitats amb caràcter general, sense entrar en les particularitats de cada cas i sense tenir en compte altres indicatius de la solvència de les persones, fan que aquest criteri sigui absurd, discriminatori i que s'allunyi del que es pretenia quan es va fixar. Es poden posar infinitat d'exemples de la seva manca de lògica, però amb un podria ser suficient per posar-ho en evidència: posem per cas una persona en actiu, amb una base imposable de la seva declaració de l'IRPF de quaranta mil euros anuals, que viu en un pis heretat i no té ni fills ni cap càrrega familiar, davant d'una altra persona amb una base imposable en la declaració d'IRPF de cinquanta mil euros, que viu en un pis comprat amb una hipoteca important i té a càrrec seu el seu cònjuge i quatre fills menors. Realment aquest segon ocupador disposa de més diners per pagar un treballador de la llar? Independentment de quina sigui la quantitat adequada per acreditar una solvència econòmica suficient, en el cas present hi ha una clara vulneració de la Llei 30/1992 de RJAP/PAC, concretament de l'article 80.1, en el qual s'estableix que els fets rellevants per a la decisió d'un procediment podran acreditar-se mitjançant qualsevol mitjà de prova admissible en dret.

On també es demana una quantitat fixa i es produeix una vulneració de l'article 80.1 de la llei esmentada és a l'Oficina d'Estrangers de la Subdelegació de Govern a Lleida,

on s'exigeix que l'ocupador acrediti, mitjançant la declaració de l'IRPF, uns ingressos mínims de vint-i-cinc mil euros l'any.

Diferent és el cas de les oficines d'estrangers de les subdelegacions de Govern a Girona i a Tarragona, on sí que es respecta l'article 80.1 de la Llei 30/1992 de RJAP/PAC, ja que es permet acreditar la solvència econòmica de l'ocupador mitjançant qualsevol mitjà de prova, com ara nòmines i certificats bancaris, entre altres. Ara bé, quant a l'exigència d'una quantitat determinada sense tenir en compte la situació particular de l'ocupador, sí que hi ha una diferència entre ambdues províncies: a Girona s'han exigint divuit mil euros anuals fins al mes de juliol de l'any 2006 i a partir d'aquesta data s'estan demanant trenta mil euros l'any, sense ni tan sols discriminar si es tracta d'una persona en actiu o no, mentre que a Tarragona s'ha establert la quantitat de vint-i-un mil euros anuals, i s'ha augmentat aquesta xifra en cinc mil euros més per cada membre de la família que no sigui la parella.

Si tenim en compte que l'estrangeria és competència de l'Estat central i que aquest té personalitat jurídica única, no deixa de sorprendre que hi hagi una diferència tan gran entre els criteris utilitzats en les quatre províncies catalanes, sobretot quan és evident que el cost de la vida hi és similar en totes.

Malauradament, la vulneració de l'article 80.1, esmentada en relació amb les províncies de Barcelona i Lleida, no és l'única infracció de la Llei 30/1992 de RJAP/PAC, sinó que aquesta norma es vulnera de forma reiterada, sobretot a l'Oficina d'Estrangers de Barcelona, durant tota la tramitació del procediment d'obtenció d'autorització de residència i treball, tot i que tant la Llei d'estrangeria, Llei Orgànica 4/2000, com el seu Reglament de desenvolupament, Reial Decret 2393/2004, són molt clars quant a la seva aplicació.

L'article 20.2 de la Llei d'estrangeria, Llei Orgànica 4/2000, estableix el següent:

“Els procediments administratius que s'estableixin en matèria d'estrangeria respectaran en tot cas les garanties previstes en la legislació general sobre procediment administratiu, especialment en allò referent a publicitat de les normes,

contradicció, audiència de la persona interessada i motivació de les resolucions, tret del que disposa l'article 27 d'aquesta llei.”<sup>2</sup>

I la disposició addicional segona del Reglament d'estrangeria, Reial Decret 2393/2004, estableix en l'apartat 1 que:

“En allò no previst en matèria de procediments en el Reglament de la Llei Orgànica 4/2000, d'11 de gener, s'estarà al que disposa la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, i en la seva normativa de desenvolupament, en particular pel que fa a la necessitat de motivar les resolucions denegatòries de les autoritzacions.”

Doncs bé, a Barcelona, quan es rep la resposta d'una sol·licitud d'autorització de residència i treball, es posa de manifest que s'han ignorat molts dels tràmits que prescriu la norma esmentada, sobretot si la resolució és denegatòria, i s'evidencia que si s'haguessin efectuat, en molts casos s'hauria pogut evitar la denegació. Per exemple, si imaginem una denegació d'autorització de treball per una causa imputable a l'ocupador, com pot ser que té deutes pendents amb la Seguretat Social o que a l'Administració li consta que l'ocupador no va contractar un treballador estranger a favor del qual havia obtingut una autorització de treball<sup>3</sup> i l'ocupador ho desconeix, i que passats vuit mesos des que va presentar la sol·licitud d'autorització de treball rep la resolució en la qual se li comunica que se li ha denegat per algun d'aquests motius, aquesta denegació probablement no s'hauria produït si s'haguessin utilitzat tots els mecanismes previstos per esmenar-ho en la Llei 30/1992 de RJAP/PAC. En primer lloc, si l'Administració considera que juntament amb la sol·licitud d'autorització de treball

---

2. L'article 27 de la Llei d'estrangeria, Llei Orgànica 4/2000, regula l'expedició de visats en les missions diplomàtiques i oficines consulars d'Espanya.

3. Article 53.1 del Reglament d'estrangeria, Reial Decret 2393/2004: “L'autoritat competent denegarà les autoritzacions de residència i treball per compte d'altri en els supòsits següents: [...]”

f) Quan l'empresari o ocupador no garanteixi al treballador l'activitat continuada durant la vigència de l'autorització de residència i treball, [...]”

s'hauria d'haver presentat algun altre document, aportat alguna altra dada fonamental o realitzat algun acte, d'acord amb els articles 71.1 i 3 i 76.2, s'hauria d'haver requerit la persona interessada perquè esmenés el defecte. En segon lloc, si l'instructor de l'expedient, en analitzar el cas, no considera cert l'al·legat per la persona interessada o la naturalesa del procediment ho exigeix, hauria d'haver obert l'expedient a prova per tal que es poguessin practicar totes aquelles proves que fossin necessàries, tal com estableix l'article 80.2. I en darrer lloc, hi ha l'oportunitat del tràmit d'audiència de l'article 84, del qual només se'n pot prescindir quan no figuren en el procediment ni són tinguts en compte en la resolució altres fets ni altres al·legacions i proves que les aportades per la persona interessada, que no és el cas, perquè si l'Administració denega perquè li consta que l'ocupador té deutes pendents amb la Seguretat Social o perquè no va contractar un treballador a favor del qual va obtenir una autorització de treball és perquè ha sol·licitat i ha rebut els corresponents informes de la Seguretat Social, per tant és obvi que no ha basat la seva resolució en els fets, al·legacions i proves aportades per la persona interessada, sinó en indagacions que ha fet la mateixa Administració, amb la qual cosa no pot prescindir del tràmit d'audiència.

És evident que en aquest supòsit l'Administració ha deixat passar, en perjudici de l'ocupador o empresari espanyol així com del treballador estranger, les tres oportunitats d'esmenar l'expedient que ofereix la Llei 30/1992 de RJAP/PAC. Amb aquesta actuació els ha provocat una situació de total indefensió que, d'acord amb els apartats 1 i 2 de l'article 63 de la Llei esmentada, fa que aquesta denegació sigui un acte anul·lable i obligui els interessats a presentar el recurs corresponent. Això genera més volum de feina a l'Oficina d'Estrangers, i concretament al seu departament de recursos, cosa que si s'hagués tramitat amb totes les garanties des del moment de la presentació inicial hauria estalviat temps i recursos tant als afectats com a la mateixa Administració.

Tanmateix, la vulneració de la Llei 30/1992 de RJAP/PAC no acaba aquí. Quan es desconeix el motiu exacte d'una denegació, la Llei ofereix en l'article 35 a) el mecanisme de la vista de l'expedient, que consisteix en la possibilitat de consultar tot l'expedient administratiu i així conèixer realment la causa per la qual s'ha produït la denegació. Doncs bé, per efectuar aquest tràmit a l'Oficina d'Estrangers de la Subdelegació de Govern a Barcelona s'ha de sol·licitar per correu electrònic, i no a través del registre

públic com es fa habitualment, amb la qual cosa la persona interessada no té cap prova d'haver-ho sol·licitat. La infracció de la norma, però, encara va més enllà, perquè gairebé mai no es concedeixen les vistes d'expedient que se sol·liciten, de manera que, si partim del fet que les denegacions es motiven esmentant únicament l'article de la Llei o Reglament d'estrangeria infringit, però sense detallar les causes específiques del cas concret —per exemple, poden dir que no s'ha garantit el lloc de treball, però no s'informa de quina persona es tracta—, en la majoria d'ocasions es presenten recursos sense saber gaire bé contra què.

Diferent és el cas de les oficines d'estrangers de Girona, Tarragona i Lleida, on normalment donen tràmit d'audiència quan durant la tramitació de l'expedient administratiu es posa en evidència algun defecte, com pot ser que l'empresa no estigui al corrent de pagament de les seves obligacions amb la Seguretat Social o amb Hisenda o que no es considerin acreditats els mitjans econòmics dels quals disposa l'ocupador per fer front a les obligacions derivades de la contractació de l'estranger a favor del qual s'ha presentat una sol·licitud d'autorització de residència i treball.

Finalment, i per acabar amb el tema de la vulneració de la Llei 30/1992 de RJAP/PAC, s'ha de dir que en tots els casos, l'extrema lentitud en la resolució de l'expedient comporta una clara infracció del criteri de celeritat contingut en els articles 74.1 d'aquesta llei.

## **RENOVACIONS DE LES AUTORITZACIONS DE RESIDÈNCIA I TREBALL PER COMPTA D'ALTRE**

En tractar de les renovacions de les autoritzacions de treball durant l'any 2006, ens referirem a un aspecte de procediment, que ha estat molt innovador, i a diversos de fons que dificulten enormement les renovacions de les autoritzacions de residència i de treball inicials per compte d'altre.

El mes de febrer de l'any 2006, el Ministeri de Treball i Assumptes Socials va fer públic un pla per a l'automatització de les primeres i segones renovacions de les autoritzacions

de residència i treball per compte d'altri i les renovacions per obtenir l'autorització de residència permanent. Aquest pla consisteix a fer que els ciutadans estrangers que estan dins del període legal de seixanta dies per demanar la renovació de la seva autorització de residència i treball per compte d'altri, reben una comunicació de l'Administració en què se'ls informa que ja poden presentar la renovació i els documents que han de presentar. Juntament amb aquesta comunicació hi ha l'imprès de sol·licitud ja emplenat amb les seves dades personals i laborals, i amb el número d'expedient provisional que els correspon. Si en l'imprès rebut hi ha algun error, el ciutadà estranger l'ha de rectificar i en tots els casos, l'ha de signar i presentar per correu administratiu o en qualsevol registre públic. El mateix pla preveu, per a aquelles casos en què no es rebi la informació en el domicili, la possibilitat de baixar aquesta informació de la pàgina web del Ministeri d'Administracions Públiques ([www.map.es](http://www.map.es)).

Aquest procediment ha estat molt positiu quant a la tramitació de la presentació, ja que el fet que es pugui presentar en qualsevol registre públic, inclòs el correu administratiu, ha evitat moltes cues i ha agilitat moltíssim el sistema. Malgrat tot, s'ha de lamentar que no tots els registres públics estiguin col·laborant perquè aquest pla es pugui dur a terme plenament. En alguns casos això ha passat per desconeixement, com és el cas d'algunes oficines de correus gironines on durant alguns mesos es van negar a enviar per correu administratiu sol·licituds de renovació d'autorització de residència i treball dirigides a l'Oficina d'Estrangers de la Subdelegació de Govern a Girona, perquè no havien estat informades que a partir de la implementació d'aquest pla es podien presentar per correu administratiu aquests tipus de sol·licituds. En altres casos, com ara en molts ajuntaments, es negaren a agafar-les per evitar-se feina i cues.

Sorprenentment, i en contra del que estableix el pla per a l'automatització de les renovacions i sol·licituds d'autorització de residència permanent, a l'Oficina d'Estrangers de la Subdelegació del Govern a Lleida s'exigeix cita prèvia i presentació personal per a la presentació de sol·licituds d'autorització de residència permanent.

En principi, aquest procediment és molt més avantatjós que l'anterior, ja que en el moment en què l'Administració envia la comunicació al ciutadà estranger, aquella ja ha fet un preexpedient amb un informe relatiu a les dades de cotització a la Seguretat

Social i amb un altre dels antecedents penals, emesos pel Ministeri de Treball i Assumptes Socials i pel Ministeri de l'Interior respectivament, que són les administracions implicades en la concessió d'una autorització de residència i treball. Així, quan el ciutadà estranger presenta la sol·licitud de renovació, una part important de la feina ja està feta i la resolució de l'expedient pot ser molt més ràpida. Malauradament, en la pràctica això no ha suposat una millora en els terminis de resolució dels expedients, i durant l'any 2006 l'Administració ha tardat a resoldre el mateix temps que abans, quan tots els informes es demanaven en el moment que es rebia la sol·licitud de renovació de l'interessat. Una possible explicació d'aquest col·lapse és el fet que hi ha hagut una manca de previsió de l'Administració, i si bé les mesures impulsades haurien solucionat els retards de fa dos anys, ara no és així, ja que després del procediment de normalització de l'any 2005, algunes oficines d'estrangers han duplicat el nombre d'expedients de renovació a tramitar i, per tant, el preexpedient resulta una mesura insuficient si no va acompanyat d'una clara voluntat d'acabar amb el problema de l'acumulació d'expedients, i això passa per invertir en personal, cosa que comporta dotar l'Administració de funcionaris especialitzats i crear centenars de places que ara no existeixen.

Sortosament, en aquest punt hi juga a favor el silenci positiu establert en la disposició addicional primera, segon apartat, de la Llei d'estrangeria, Llei Orgànica 4/2000, i en l'article 54.10 del seu Reglament d'execució, Reial Decret 2393/2004, segons els quals si l'Administració no ha resolt en el termini de tres mesos de què disposa, la sol·licitud de renovació de l'autorització de residència i treball es dona per resolta a favor del sol·licitant. Tot i així, l'efecte d'aquest silenci positiu és més teòric que real, ja que d'una banda molts empresaris es malfien de tenir contractats o contractar treballadors estrangers que tenen la seva tarja caducada, per més que els demostrin que van presentar la renovació dins del termini legalment establert i que d'això ja fa més de tres mesos, i d'altra banda, és la mateixa administració qui no sempre respecta el silenci positiu, ja que en alguns supòsits, com és el cas de l'Oficina d'Estrangers de la Subdelegació del Govern a Girona, s'ha denegat la sol·licitud de renovació d'autorització de residència i treball per tenir antecedents penals o causes judicials pendents a estrangers que havien presentat la sol·licitud sis, set i fins i tot vuit mesos abans de la data de la resolució denegatòria. I el més greu és que quan es recorren aquestes reso-

lucions davant la Delegació de Govern a Catalunya, que és l'Administració competent per conèixer aquests recursos, les confirma, amb la qual cosa vulnera la Llei d'estrangeria, Llei Orgànica 4/2000, el Reglament d'estrangeria, Reial Decret 2393/2004, i la Llei 30/1992 de RJAP/PAC.

Amb l'aprovació del Reial Decret 2393/2004, es va creure que s'havia trobat la solució a aquest problema amb el certificat de silenci positiu que ha d'expedir l'Administració si no ha resolt en el termini de tres mesos que té per fer-ho, i del qual parla l'article 54.10 del Reial Decret 2393/2004. Malauradament això no ha estat així i cap de les oficines d'estrangers de les quatre províncies catalanes no n'expedeix ni un. Això sí, ara el treballador, a diferència d'abans de l'entrada en vigor del Reial Decret 2393/2004, pot ensenyar a l'empresari un altre document que reforça la seva postura: la sol·licitud de certificat de silenci positiu.

De totes maneres, tot i que no s'expedeixen certificats de silenci positiu, a les tresorereries generals de la Seguretat Social s'ha donat l'ordre de considerar que a partir dels tres mesos de la data de la sol·licitud de renovació de l'autorització de residència i treball l'autorització ha estat concedida a tots els efectes, tant per a la renovació de la targeta com per a l'àmbit de la mateixa, que passa a ser nacional i per a ocupacions en diversos sectors. Ara bé, aquesta ordre inclou el compromís de l'Oficina d'Estrangers de notificar a la Tresoreria General de la Seguretat Social les resolucions denegatòries, les quals, repetim, vulnereu el silenci positiu, si bé no notifiquen si aquestes resolucions han estat recorregudes davant de la Delegació de Govern a Catalunya. Així, trobem estrangers que estan recurrent la resolució denegatòria de la seva renovació d'autorització de residència i treball, que ha estat concessòria per silenci administratiu positiu i que, fins i tot, han demanat la suspensió dels efectes de la resolució recorreguda, que perden el seu lloc de treball perquè l'empresa i el mateix treballador reben una notificació de la Tresoreria General de la Seguretat Social en la qual se'ls informa que s'ha procedit a la baixa d'ofici del treballador a la Seguretat Social. I no només no tenen en compte que s'ha interposat un recurs i s'ha demanat la suspensió dels efectes de la resolució denegatòria, sinó que apliquen un criteri de retroactivitat en els efectes de la baixa d'ofici del treballador a la Seguretat Social i es basen en la data de signatura de la resolució recorreguda, ni tan sols en la data de notificació de la resolució al ciutadà estranger ni en la data resultant de



calcular el pas del mes que tenia el treballador per interposar el recurs pertinent. Aquesta situació crea molta angonya a les empreses, que sovint opten per prescindir dels serveis del treballador, tot i recórrer la resolució de la Tresoreria General de la Seguretat Social, i prefereixen que el treballador deixi el seu lloc de treball per por a inspeccions o a ser multades en cas d'accident. Com sempre, el principal afectat és el treballador, el qual no només ha d'invertir temps i diners per defensar una autorització de residència i treball que ja tenia concedida per silenci positiu, sinó que a més perd el seu lloc de treball i la seva única font d'ingressos, i la de la seva família, que depèn no només econòmicament d'ell sinó moltes vegades també administrativament, ja que la denegació de la seva autorització de residència i treball comporta també la de la resta dels membres de la seva família. Aquesta situació provoca molts casos d'irregularitat sobrevinguda d'estrangers que fins a la data estaven integrats en el teixit social i laboral de Catalunya, i que, pels motius esmentats, poden caure en la marginació i ser víctimes de les condicions de treball abusives freqüents en l'economia submergida. Potser aquestes situacions s'esmenaran el dia que els ciutadans estrangers interposin demandes de reclamació de responsabilitat patrimonial a l'Administració.

La Tresoreria General de la Seguretat Social de Tarragona ignora que ha de considerar concedida per silenci positiu la renovació de l'autorització de residència i treball quan han passat tres mesos des de la data en què es va sol·licitar, i per donar d'alta un treballador estranger exigeix veure la resolució expressa.

A banda de l'aspecte procedimental de les sol·licituds de renovació, hi ha un aspecte més de fons que dificulta les renovacions de les autoritzacions de residència i treball inicials per compte d'altri, la necessitat d'haver cotitzat a la Seguretat Social com a mínim durant un període de sis mesos durant la vigència de l'autorització de treball, i d'estar cotitzant en el moment de la presentació de la sol·licitud de renovació. Aquests dos requisits amb caràcter acumulatiu fan que es donin situacions absurdes: hi ha persones que han cotitzat gairebé tot l'any, però no en el moment de renovar, a qui no se'ls renova la seva autorització de residència i treball i queden com a irregulars; o bé persones que no han cotitzat durant sis mesos, però que sí que ho estan fent en el moment de renovar, de vegades amb contractes de treball indefinits, i a les quals no se'ls renova, amb la qual cosa perden l'autorització de treball i la feina.

El mateix Reglament d'estrangeria, Reial Decret 2393/2004, dona una sortida a les persones que no poden renovar segons els requisits esmentats, però és més il·lusòria que real, perquè exigeix amb caràcter acumulatiu que el treballador estranger hagi cotitzat per un període mínim de tres mesos, que la relació laboral que li va permetre obtenir l'autorització de residència i treball s'hagi interromput per causes alienes a la seva voluntat, que hagi buscat feina activament, participant en programes d'inserció sociolaboral determinats pel servei públic d'ocupació o organitzats per entitats públiques o privades que tinguin subvencions públiques, i que en el moment de la sol·licitud de la renovació tingui un contracte de treball en vigor.

Donada la precarietat laboral que hi ha al nostre país, molts treballadors perden la feina per causes alienes a la seva voluntat, però en moltes ocasions això és molt difícil de provar; d'altra banda, també és molt complex poder participar en programes d'inserció laboral i encara més tenir un contracte de treball en vigor en el moment de renovar, sobretot si es té en compte que les autoritzacions de residència i treball inicials estan limitades a una província i a una activitat laboral concreta, amb la qual cosa només poden treballar en aquella província i activitat. És evident que l'exigència dels tres mesos de cotització mínima, més els tres requisits esmentats, no són una solució plausible per a aquelles persones que no han pogut cotitzar sis mesos o no ho estan fent en el moment de renovar la seva autorització de residència i treball.

En aquestes circumstàncies, ajudaria molt que fos àgil i ràpid el sistema de modificació de les autoritzacions de residència i treball inicials, regulat en l'article 99.1 del Reglament d'estrangeria, Reial Decret 2393/2004, però dissortadament això no és així. En el primer apartat d'aquest article, es reconeix la possibilitat de modificar l'activitat laboral i l'àmbit territorial de l'autorització de treball inicial per compte d'altri, sempre que s'aporti una nova oferta de feina i es compleixin els requisits per a l'obtenció d'una autorització de treball inicial; això significa que aquella persona que ha perdut la feina i no en troba una altra en l'activitat per a la qual se li va concedir l'autorització de treball pot treballar i cotitzar en una altra activitat quan aconsegueixi la modificació de la seva autorització de treball, cosa que faria possible la cotització mínima de sis mesos i estar cotitzant en el moment de presentar la sol·licitud de renovació de l'autorització de treball. El problema, però, és que l'Administració tarda fins a vuit mesos a

concedir les modificacions de l'activitat laboral de les autoritzacions de treball inicials, de manera que en la majoria de casos, quan s'obté la modificació, ja ha passat gairebé l'any de vigència de la primera autorització de treball i ja no s'ha arribat a temps a la cotització mínima de sis mesos.

Hi ha un cas particular, el dels pares de menors espanyols, a qui se'ls ha complicat moltíssim la renovació de les autoritzacions de treball i/o residència en aplicar-los el Reglament d'estrangeria actual, és a dir, l'aprovat mitjançant el Reial Decret 2393/2004. Aquests pares van sol·licitar la seva autorització de residència per circumstàncies excepcionals durant tot l'any 2004 i fins al 7 de febrer de 2005, en virtut de l'article 49 f) de l'anterior Reglament d'estrangeria, Reial Decret 864/2001, d'acord amb el que s'establia en l'Exposició de motius de la Llei Orgànica 14/2003, de 20 de novembre, de reforma de la Llei Orgànica 4/2000, d'11 de gener, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social, modificada per la Llei Orgànica 8/2000, de 22 de desembre. Segons aquesta normativa, podien obtenir autorització de residència per circumstàncies excepcionals els estrangers que acreditessin ser ascendents directes o tutors d'un menor o incapacitat, quan aquest menor o incapacitat fos espanyol i visqués al seu càrrec; és a dir, que fossin pares o tutors d'un menor nascut aquí i que havia adquirit la nacionalitat espanyola gràcies a la nostra normativa de nacionalitat i a la del seu país d'origen. En el cas de l'Oficina d'Estrangers de la Subdelegació de Govern a Barcelona, a diferència de les altres províncies catalanes, les autoritzacions de residència que es concedien anaven acompanyades d'una autorització de treball, si els interessats ho sol·licitaven, simplement omplint un imprès i sense necessitat d'haver de presentar una oferta de treball. Això va fer que tant els que tenien interès a treballar com els que no, per exemple en el cas de mares amb criatures petites, sol·licitessin l'autorització de treball.

Amb l'aprovació de l'actual Reglament d'estrangeria, Reial Decret 2393/2004, s'elimina com a causa de concessió de l'autorització de residència per circumstàncies excepcionals el fet de tenir a càrrec un menor espanyol i com a conseqüència, i d'acord amb el que estableix l'article 47.3 del mateix reglament, desapareix la possibilitat de poder renovar la residència per aquest concepte; l'única via que els queda als estrangers que estan en aquesta situació és la de recórrer a la sol·licitud de modificació cap a una autorització

de residència i treball per compte propi o per compte d'altri. Quant a l'autorització de treball per compte propi, se'ls exigiran tots els requisits que estableix l'article 58 del Reglament d'estrangeria, Reial Decret 2393/2004, que no són pocs ni fàcils d'obtenir. Quant a l'obtenció de l'autorització de treball per compte d'altri, es poden donar dues situacions: que ja hagin gaudit prèviament d'una autorització de treball, amb la qual cosa hauran de complir tots els requisits esmentats per a les renovacions, o bé que no hagin obtingut mai cap autorització de treball, fet que els obligarà a aconseguir una oferta de feina de quaranta hores setmanals per un any, a més de complir tots els requisits establerts en l'article 50 del Reglament d'estrangeria, Reial Decret 2393/2004, per obtenir una autorització de treball inicial, llevat d'haver de demostrar que no hi ha espanyols o estrangers residint legalment a Espanya que vulguin desenvolupar la feina que se'ls està oferint ni d'haver d'aportar un certificat d'antecedents penals del seu país d'origen.

Tal com ja s'ha esmentat, la majoria d'autoritzacions de residència que es van concedir per tenir un menor espanyol a càrrec anaven acompanyades d'una autorització de treball. Això, que sens dubte era avantatjós, ha resultat ser una trampa per a totes les persones que no han treballat o ho han fet de manera esporàdica, perquè en aquest moment se'ls apliquen amb la mateixa rigidesa les normes sobre renovació d'autorització de treball que a la resta de ciutadans estrangers. Així, hi ha moltes mares amb criatures petites espanyoles a càrrec que no poden renovar ni la seva autorització de treball ni, el que és més greu, la seva autorització de residència. En alguns casos, si aquestes mares estan casades, s'aconsegueix la renovació de l'autorització de residència aportant els mitjans de vida del marit i convertint l'autorització de residència per circumstàncies excepcionals en una autorització de residència per reagrupament familiar, però aquesta via està vedada quan es tracta d'una parella de fet i evidentment d'una mare sola, i com a conseqüència d'això s'estan donant casos d'irregularitat sobrevinguda en mares de menors espanyols.

Totes les situacions exposades en aquest apartat de renovacions fan que cada dia augmenti més el nombre d'estrangers en situació d'irregularitat sobrevinguda. Totes aquestes persones, per poder tornar a gaudir d'una situació de residència regular, hauran de començar de zero i presentar la corresponent sol·licitud d'autorització de residència temporal per circumstàncies excepcionals per raons d'arrelament que, si no poden acreditar un any de treball irregular o que són fills de persona originàriament

espanyola, els exigirà disposar d'un contracte de treball de quaranta hores setmanals d'un any de durada i haver de demostrar una estada mínima a Espanya de tres anys.

## **AUTORITZACIONS DE RETORN**

La lentitud en els procediments de renovació de les autoritzacions de residència i de residència i treball fa que moltes persones que desitgen viatjar als seus països d'origen, però que no tenen encara concedida la renovació de la seva autorització de residència, hagin de demanar una autorització de retorn per poder tornar a Espanya una vegada finalitzi la seva estada a l'exterior. Per aquest motiu, durant els mesos de juliol i agost les cues a la Subdelegació de Govern a Barcelona són interminables. Aquesta autorització de retorn, regulada en l'article 18.6 del Reglament d'estrangeria, Reial Decret 2393/2004, és imprescindible per poder entrar al nostre país i d'entrada podria semblar una garantia per poder-ho fer, però la realitat és que no sempre és així i malauradament es desconeix. Hom no tindrà cap problema si en retornar encara té la sol·licitud de renovació en tràmit, i evidentment encara en tindrà menys si la renovació ha estat concedida, però sí que tindrà problemes, i greus, quan en el moment d'entrar consti que la renovació ha estat denegada. En aquest cas, se li impedeix l'entrada i se'l retorna al seu país, des d'on, en tot cas, ja presentarà els recursos pertinents per aconseguir que se li concedeixi la renovació.

Davant d'aquesta situació i tenint en compte que tota persona que està renovant la seva autorització de residència disposa de la seva Targeta d'Identitat d'Estranger caducada, a més del seu imprès de renovació, no seria suficient viatjar amb aquesta documentació? No es podria prescindir d'aquest tràmit i estalviar esforços i recursos tant de l'Administració com dels afectats?

## **RECURSOS ADMINISTRATIUS**

Les nombroses denegacions de les autoritzacions de residència i treball així com de les seves renovacions, fan que els departaments de recursos de les oficines d'estrangers de les quatre províncies catalanes estiguin completament saturats.

Pel que fa a les oficines d'estrangers de la Subdelegació de Govern a Girona i a Tarragona, resolen tots els recursos, tot i que el termini de resolució acostuma a superar l'indicat legalment i reglamentàriament, però l'administrat pot tenir la seguretat que rebrà la notificació de la resolució expressa. Aquest no és el cas de l'Oficina d'Estrangers de la Subdelegació de Govern a Lleida, on només es resolen de forma expressa alguns recursos, i tampoc el de l'Oficina d'Estrangers de la Subdelegació de Govern a Barcelona. En aquesta darrera província, i atès que en la resolució dels recursos administratius no s'aplica el silenci positiu, aquest departament ha decidit resoldre de forma expressa només quan s'estimen els recursos i no fer-ho en els casos de desestimació, de manera que així s'estalvien tot el que suposa emetre la resolució, fonamentar-la, passar-la a la signatura de la persona que correspon i notificar-la. Amb aquesta manera de procedir, s'està produint de nou una clara vulneració de la Llei 30/1992 de RJAP/PAC, concretament de l'article 89.4, on s'estableix l'obligació de resoldre de l'Administració.

A aquest fet cal afegir-hi que aquest departament és molt restrictiu a l'hora d'analitzar els temes que se li presenten, amb la qual cosa en molts supòsits desestima recursos que després, als jutjats o tribunals del contenciós administratiu, són acceptats, i genera així una sobrecàrrega de feina a l'Administració de Justícia.

Un cop més, es posa en evidència que si es tramitessin bé els temes en el moment oportú s'estalviaria molt temps i molts recursos tant a les persones afectades com a la mateixa Administració.

## **2 La normativa d'immigració i el seu impacte a la ciutat de Barcelona**

Ramon Sanahuja

## RESUM

La renovació del padró dels estrangers no comunitaris sense permís de residència permanent ha tingut un impacte important en la xifra d'estrangers empadronats a la ciutat de Barcelona. La xifra de residents d'origen estranger a 1 de gener de 2007 ha disminuït en 9.269 persones respecte a l'1 de gener de 2006, tot i que el nombre de noves altes de persones d'origen estranger al padró municipal continua al mateix ritme que en anys precedents. D'altra banda, la nova normativa d'estrangeria que va entrar en vigor el febrer del 2005 ha tingut un impacte important a la ciutat de Barcelona en diversos aspectes. Per a l'Ajuntament de Barcelona ha comportat l'assumpció de dos tràmits fonamentals de la regulació de fluxos migratoris: l'elaboració dels informes de disponibilitat d'habitatge adequat per a reagrupants familiars —cal destacar que el nombre de sol·licituds de famílies reagrupants ha estat de 5.764 durant l'any 2006— i els informes d'arrelament social per a sol·licitants de permís de residència per circumstàncies excepcionals. Aquests darrers han experimentat un increment important respecte al 2005. El nombre de sol·licituds ha estat de 2.951. L'estudi d'aquestes sol·licituds ens ofereix un perfil interessant de les persones que estan regularitzant la seva situació després de viure més de tres anys en situació irregular. El 2006 ha estat l'any de consolidació d'aquests dos procediments, que durant aquest any s'han començat a explotar com a eina de gestió per facilitar la integració dels immigrants a la ciutat.



## **LA RENOVACIÓ DE L'EMPADRONAMENT DELS RESIDENTS NO COMUNITARIS SENSE PERMÍS DE RESIDÈNCIA PERMANENT**

El 2006 ha estat un any excepcional pel que fa a l'evolució de les dades d'empadronament de la ciutat de Barcelona en particular i del conjunt de municipis de Catalunya i Espanya en general. Per primer cop el nombre d'estrangers empadronats a la ciutat de Barcelona ha disminuït respecte de l'any anterior. La causa fonamental ha estat l'aplicació de la nova normativa sobre caducitat del padró dels estrangers sense permís de residència permanent, que ha comportat un nombre de baixes padronals important.

Durant l'any 2006 es va dur a terme, d'acord amb l'article 16 de la Llei de bases del règim local, impulsada per l'Institut Nacional de Estadística (INE) i el Ministeri d'Administracions Públiques, l'aplicació de la renovació de l'empadronament dels estrangers no comunitaris que no disposessin de l'autorització de residència permanent (ENCSARP).

Aquest procediment ha tingut conseqüències importants pel que fa a la xifra de residents estrangers empadronats enguany a la ciutat, atès que l'Ajuntament s'ha vist obligat a donar de baixa aquells que no han realitzat la renovació de la inscripció en el padró municipal.

La renovació del padró és un procediment presencial que requereix que la persona interessada es presenti davant l'Ajuntament i realitzi l'acte explícit de la renovació. Aquest procediment va ser introduït a la Llei de bases de règim local per donar resposta a una reclamació històrica de l'INE, que es trobava que quan una persona d'origen estranger empadronada en un municipi espanyol marxava de l'Estat —tornava al seu país d'origen o anava a viure en un altre país— no era possible donar-la de baixa del padró municipal, fet que feia que les dades del padró no s'ajustessin a la realitat.

En els darrers anys s'havia detectat un increment important de persones d'origen estranger empadronades en els municipis espanyols que havien marxat del país i que continuaven figurant com a empadronats però que ja no vivien realment a Espanya. Any rere any aquest nombre d'empadronats anava augmentant i figurava en les xifres oficials de la població espanyola. La Unió Europea havia manifestat la seva preocupació i havia instat el Govern espanyol a resoldre el problema. Per això es va introduir aquesta modificació a la Llei de bases del règim local.

Aquesta mesura, que des del punt de vista estadístic està justificada, ha tingut com a conseqüència perjudicis per a algunes persones correctament empadronades als municipis i que hi continuen residint però que per diverses raons no van dur a terme el tràmit de renovació.

A l'hora de posar en pràctica la renovació del padró han sorgit algunes dificultats. La primera és com determinar quins dels estrangers empadronats al municipi no tenien autorització de residència permanent. L'Ajuntament no tenia informació de quins són els residents extracomunitaris sense permís de residència permanent. Aquesta informació és competència del Ministeri de l'Interior, que és qui atorga els permisos de residència. El registre del padró recull el número d'identificació de l'estranger (NIE), el DNI o el passaport, però no el tipus de permís de residència (temporal o permanent). La qüestió es va solucionar mitjançant un llistat, proporcionat per l'INE als ajuntaments, que indicava el nom de les persones que havien de fer el tràmit.

Tanmateix, la informació subministrada per l'INE no estava actualitzada amb les últimes dades, i algunes de les persones que suposadament havien de fer la renovació perquè no tenien permís de residència permanent, en realitat ja l'havien aconseguit, i

fins i tot algunes ja havien aconseguit la nacionalitat espanyola. Tot plegat va comportar un esforç administratiu i de gestió important per intentar no perjudicar ningú.

Va caldre fer palès a la població interessada la importància de dur a terme aquest tràmit. Alguns ajuntaments van fer una campanya porta a porta, però els costos que hauria suposat fer-ho a Barcelona —calia visitar 116.000 persones empadronades— no ho feien aconsellable.

Per tant, es va optar per comunicar per carta a totes les persones estrangeres extracomunitàries empadronades que havien de renovar la seva inscripció al padró cada dos anys si no havien obtingut el permís de residència permanent. Abans de donar-los de baixa, es va enviar una segona carta amb informació explicativa del procediment en vuit idiomes (català, castellà, anglès, urdú, xinès, àrab, rus i francès).

Finalment, a mitjan juliol del 2006 es va procedir a donar de baixa 32.874 persones que no havien renovat el seu empadronament. Una estimació aproximada a partir d'un estudi sobre una petita mostra va concloure que pels volts del 80% de les baixes realitzades corresponien a persones que efectivament ja no vivien al municipi de Barcelona, però que un 20% de les baixes realitzades corresponien a persones que continuaven residint a la ciutat però que per causes diverses no havien dut a terme la renovació de l'empadronament (havien canviat de domicili sense notificar-ho al padró, no havien entès el que havien de fer, eren fora quan es van enviar les cartes, el carter va retornar les cartes, etc.), cosa que es va confirmar quan el gener del 2007 es va fer un estudi de les baixes realitzades el juliol del 2006 i es va trobar que 3.891 persones donades de baixa el mes de juliol ja tornaven a estar d'alta al padró de Barcelona.

## **L'IMPACTE DE LA RENOVACIÓ DE L'EMPADRONAMENT EN L'EVOLUCIÓ DE LES DADES SOCIODEMOGRÀFIQUES DELS ESTRANGERS RESIDENTS**

El nombre de residents estrangers empadronats a Barcelona ha augmentat any rere any en aquesta dècada fins a l'any 2006, en què ha disminuït. Això suposa un canvi

en l'evolució de les dades, a causa de l'aplicació per primer cop de l'obligatorietat de la renovació del padró.

A 1 de gener de 2007 hi havia 250.789 residents estrangers a Barcelona, és a dir el 15,6% del total de la població resident a la ciutat. Si comparem les dades, això vol dir que el nombre de veïns i veïnes residents a la ciutat de Barcelona ha disminuït 9.269 persones respecte a l'1 de gener de 2006; és a dir, una disminució del 3,6% en el nombre d'empadronats estrangers. L'única procedència (per àmbits continentals) que ha augmentat respecte a l'any 2005 són els nacionals procedents de la Unió Europea, a qui no ha afectat aquest procediment de renovació del padró.

Aquesta evolució de les dades d'empadronats no ens ha de fer concloure que Barcelona ha deixat de ser una ciutat atractiva per als residents extracomunitaris; l'anàlisi de les altes en el padró continua sent molt important, el que passa és que aquest any s'han donat de baixa més persones que no pas d'alta.

Per nacionalitats, el rànquing l'encapçala, amb diferència, Equador amb 25.351 persones —el 9,7% del total d'estrangers—, seguit d'Itàlia (17.556), Bolívia (16.352), el Perú (14.439), el Marroc (13.348), el Pakistan (13.093), Colòmbia (12.439), la Xina (11.095), França (10.750) i l'Argentina (10.074). Totes aquestes nacionalitats superen els 10.000 residents. Tanmateix, durant l'any 2006 hi ha hagut canvis considerables pel que fa a les principals nacionalitats presents a la ciutat.

L'any 2006, les nacionalitats que més van augmentar, en termes absoluts, van ser Bolívia (4.857 persones), Itàlia (3.190), França (1.659) i Paraguai (991). És molt remarcable el cas dels bolivians, que tot i que han estat afectats pel procediment de renovació de l'empadronament, han crescut un 42%. Bolívia s'ha situat en tercera posició absoluta en el rànquing de nacionalitats en molt pocs anys. El fet que fins a l'1 d'abril de 2007 els bolivians poguessin entrar a la Unió Europea com a turistes i també l'anunci que a partir de l'1 d'abril de 2007 s'exigiria un visat del consolat espanyol va propiciar una important arribada de bolivians.

L'increment d'italians i francesos s'explica en part pel fet que no han estat afectats pel procediment de renovació de l'empadronament, que sí que ha afectat tots els residents extracomunitaris.

La immigració per districtes

La realitat migratòria es va assentant de manera més repartida per tots els districtes de la ciutat. La presència d'immigrants, a mesura que s'assenten en el territori, es va igualant entre els diferents districtes.

Taula 1.  
Evolució del nombre de residents estrangers. Barcelona, 2005-2007

	Nombre estrangers residents (1/1/2005)	Total estrangers residents (1/1/2006)	Total estrangers residents (1/1/2007)	% sobre el total de la ciutat	Increment durant l'any 2006	% residents estrangers del total de residents del districte (1/1/2007)
1. Ciutat Vella	38.045	40.952	37.980	15,1%	-2.972	37,1%
2. Eixample	39.616	44.366	41.893	16,7%	-2.473	15,8%
3. Sants-Montjuïc	28.352	32.717	31.114	12,4%	-1.603	17,2%
4. Les Corts	8.340	9.359	8.582	3,4%	-777	10,4%
5. Sarrià-Sant Gervasi	14.949	16.318	15.297	6,1%	-1.021	10,7%
6. Gràcia	15.326	17.156	16.426	6,5%	-730	13,6%
7. Horta-Guinardó	16.688	18.998	18.765	7,5%	-233	11,1%
8. Nou Barris	19.307	22.812	23.631	9,4%	819	14,1%
9. Sant Andreu	14.135	16.433	16.350	6,5%	-83	11,3%
10. Sant Martí	25.639	29.745	29.509	11,8%	-236	13,1%
No consta	10.545	11.202	11.242	4,5%	40	-
Total Barcelona	230.942	260.058	250.789	100%	-9.269	15,6%

Font: Departament d'Estadística de l'Ajuntament de Barcelona.

L'Eixample és el districte que per tercer any consecutiu se situa en primer lloc en nombre absolut de residents d'origen estranger (41.893), per davant de Ciutat Vella, el segon districte (37.980), i Sants-Montjuïc (31.114), en tercer lloc.

En nombres absoluts, el procediment de renovació del padró no ha afectat per igual tots els districtes de la ciutat. Si bé en general la població immigrant ha experimentat una disminució, en els districtes d'Horta-Guinardó, Sant Martí i Sant Andreu aquesta disminució ha estat relativament petita i cal destacar que hi ha un únic districte, Nou Barris, en el qual el nombre de residents estrangers ha augmentat (819 persones més).

Es confirma que s'està produint un repartiment més equilibrat de la població resident d'origen immigrant entre els barris i districtes de la ciutat. Per exemple, l'any 2001 Ciutat Vella concentrava el 21% del total de residents estrangers a la ciutat, xifra que ha baixat al 15,1% l'any 2007. En canvi Sant Martí l'any 2001 tenia el 9,5% del total de residents estrangers de la ciutat i l'any 2007 ja en té l'11,8%.

La tendència observada en els darrers anys apunta cap al manteniment de la presència de residents d'origen estranger a Ciutat Vella, Sants-Montjuïc i l'Eixample i una creixent importància dels districtes del nord i est de la ciutat (Sant Martí, Sant Andreu i Nou Barris).

Mentrestant, els districtes de Sarrià-Sant Gervasi i Les Corts tenen una presència de residents d'origen estranger molt menor, especialment de residents d'origen extra-comunitari.

De tota manera, Ciutat Vella continua sent el districte amb una proporció més alta de població estrangera de Barcelona, ja que un 37,1% del total de residents són estrangers.

## **ANY DE CONSOLIDACIÓ DEL REGLAMENT D'ESTRANGERIA**

El 7 de febrer de 2005 va entrar en vigor el Reglament aprovat pel Reial Decret 2392/2004, de 30 de desembre, pel qual s'aprovava el Reglament d'execució de la Llei Orgànica 4/2000, d'11 de gener, sobre els drets i les llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social (en endavant RLOE).

Aquest reglament ha tingut conseqüències importants pel que fa a la implicació de l'Administració local en la gestió dels fluxos migratoris, concretament en tres supòsits diferents.

En primer lloc, en relació amb la disposició transitòria sisena del RLOE pel que fa al procediment de normalització de l'any 2005. En segon lloc, pel que fa al procediment de sol·licitud de reagrupament familiar (regulat en l'art. 42 del RLOE), i finalment en relació amb la sol·licitud del permís de residència en circumstàncies excepcionals (art. 46 del RLOE).

La implicació de l'Administració local en aquests processos ha comportat un canvi radical pel que fa a la gestió de la immigració des del punt de vista de les administracions locals.

Pel que fa al procediment de reagrupament familiar, abans de l'entrada en vigor del Reglament d'estrangeria (el Reial Decret 2393/2004, de 30 de desembre), l'immigrant que volia reagrupar un familiar havia de demostrar que disposava d'un habitatge adequat mitjançant una acta notarial mixta de presència i manifestacions.

El canvi introduït pel RLOE és substancial atès que, per primer cop, involucra els ajuntaments en el procediment de reagrupament familiar. Amb la nova normativa, els ajuntaments han d'emetre un certificat de disponibilitat d'habitatge adequat. Aquest informe és imprescindible per procedir a tramitar l'autorització del reagupament familiar.

Per tant, l'entrada en vigor d'aquest reglament ha comportat que les administracions locals participin en una de les principals vies de regulació dels fluxos migratoris a

Espanya: el reagrupament familiar. A continuació es detalla l'evolució dels dos serveis esmentats.

## **Informes de disponibilitat d'habitatge per a familiars reagrupants**

El Reial Decret 2393/2004, de 30 de desembre, pel qual s'aprova el Reglament de la Llei Orgànica 4/2000, d'11 de gener, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social, en la secció segona, referida al reagrupament familiar, en l'article 42, apartat e), disposa que les corporacions locals hauran d'emetre un informe que certifiqui que el reagrupant disposa d'habitatge.

L'any 2005 l'Ajuntament de Barcelona va posar en marxa un dispositiu gestionat pel Gabinet Tècnic d'Immigració per tal de facilitar aquests informes i que inclou visites domiciliàries de comprovació de les condicions dels habitatges dels sol·licitants.

El reagrupament familiar és el procés pel qual l'estranger amb autorització de residència a Espanya pot demanar el reagrupament del cònjuge, els descendents i/o els ascendents. El reagrupament familiar facilita l'estabilitat de la població immigrant i n'afavoreix la integració.

L'Ajuntament està obligat a emetre l'informe de disponibilitat d'habitatge adequat per a atendre les necessitats del reagrupant i de la seva família. Subsidiàriament, el reagrupant podrà justificar aquest requisit presentant acta notarial mixta de presència i manifestacions, si l'Ajuntament no ha procedit a emetre i notificar l'informe de disponibilitat d'habitatge en els quinze dies preceptius, la qual cosa podrà ser acreditada amb la còpia de la sol·licitud realitzada.

La implicació dels ajuntaments en el procés de reagrupament familiar —una de les principals formes d'entrada legal al nostre país— comporta disposar d'una potent eina de planificació dels processos d'integració amb la societat d'acollida. A més, esdevé una eina de gestió clau des de tres punts de vista:



1. La possibilitat de planificar el procés d'acollida dels familiars reagrupats amb mesos d'anticipació ja que es disposa d'informació sobre els nuclis familiars reagrupants.
2. Disposar d'informació sobre els processos d'assentament de la població immigrant en el territori de la ciutat: conèixer en quins barris i districtes s'estan produint els reagrupaments familiars.
3. Disposar d'informació molt concreta sobre les condicions d'habitabilitat d'una part de la població immigrant, ja que es procedeix a una comprovació *in situ* de les condicions dels habitatges. Aquest és un aspecte que concentra molta atenció mediàtica, política i ciutadana en general.

Cal recordar que es tracta d'immigrants no comunitaris en situació regular, que disposen d'un habitatge per reagrupar familiars, que disposen de contractes de treball i d'uns ingressos suficients per poder reagrupar familiars. Es tracta d'immigrants que s'estan assentant a la nostra ciutat i que estan en disposició d'iniciar els tràmits de reagrupament.

Així doncs, és una tipologia de població que ha decidit fer una aposta important en el seu projecte de vida personal, fins al punt de voler establir-se a la nostra ciutat i, per tant, portar des del país d'origen els seus familiars més propers (fills, cònjuge o pares).

El coneixement d'aquests nous residents ens pot donar algunes pistes sobre els processos d'assentament i integració de la població immigrant a la nostra ciutat.

És important tenir en compte que la realitat migratòria extracomunitària a la nostra ciutat és relativament recent. La gran arribada de població immigrant en nombres absoluts es va produir entre els anys 2001 i 2004. Gran part de les persones que van arribar en aquests anys ho van fer sense tenir la documentació en regla. Amb el temps i amb les diferents possibilitats que la llei permet, una part molt important dels immigrants aconsegueix normalitzar la seva situació legal i obtenir permisos de residència i treball.

## EVOLUCIÓ DE LES DADES

Al llarg de l'any 2006, s'han rebut 5.764 sol·licituds d'informe de disponibilitat d'habitatge adequat. Això suposa un increment del 29% en el nombre de sol·licituds rebudes respecte de l'any anterior.

### Taula 2.

Evolució dels informes de disponibilitat d'habitatge. Barcelona, 2005-2006

	2005	2006	Increment anual
Total d'instàncies rebudes	4.459	5.764	29,3%
Notificacions notarials rebudes	576	114	-80,2%
Informes positius enviats	3.576	5.346	49,5%
Expedients arxivats/negatius	151	249	64,9%
Expedients en procés de visita/pendents de resolució	156	55	-64,7%

Font: Oficina Tècnica d'Immigració de l'Ajuntament de Barcelona.

La mitjana de persones que es vol reagrupar en cada sol·licitud va ser d'1,74 durant l'any 2006. Aquesta xifra s'ha incrementat respecte a l'any anterior, atès que havia estat d'1,64 persones. El 56% de les sol·licituds és per a reagrupar només un familiar.

Pel que fa al sexe dels sol·licitants, cada cop s'igualen més les proporcions entre homes i dones. L'any 2006 el 50,5% de les sol·licituds van ser realitzades per homes i el 49,5% per dones. L'any 2005 la proporció havia estat d'un 52,5% d'homes i un 48,5% de dones. Tanmateix es detecten diferències importants segons les nacionalitats dels sol·licitants.

El 99% de les sol·licituds de pakistanesos són realitzades per homes, mentre que el 73% de les sol·licituds de reagrupament realitzades per dominicans les fan dones.

El nombre mitjà de persones empadronades als domicilis dels sol·licitants ha disminuït respecte de l'any anterior i s'ha situat en 4,3 persones. L'any 2005 va ser de 4,5. Aquesta xifra és superior a la mitjana de la ciutat.

La relació de parentiu principal amb els familiars que es vol reagrupar és la de descendència. El 43% dels sol·licitants volen reagrupar els seus fills. Un 19% addicional vol reagrupar els descendents i el cònjuge.

Les principals nacionalitats que sol·liciten reagrupar familiars són els equatorians, els peruans, els colombians, els xinesos i els dominicans. En aquest cas existeixen diferències respecte de les principals nacionalitats empadronades a la ciutat. Els equatorians, per exemple, representen el 13,8% del total d'empadronats estrangers a la ciutat, però són el 25% dels sol·licitants de reagrupament familiar. Els peruans, colombians, dominicans i xinesos també sol·liciten reagrupar més del que es podria esperar segons les dades del padró. Per contra, els marroquins i els argentins realitzen menys reagrupaments.

Pel que fa a les variacions respecte de l'any passat, els bolivians són la nacionalitat que ha crescut més en nombre de sol·licituds d'informes d'habitatge per a reagrupar, i ha passat de 80 sol·licituds l'any 2005 a 180 l'any 2006. És també molt destacable que les sol·licituds de residents que provenen de països asiàtics hagin crescut molt per damunt de la mitjana, concretament filipins (un increment del 71% de sol·licituds), xinesos (un increment del 65,4%) i pakistanesos (un increment del 67,9%).

Es pot fer un estudi dels reagrupaments familiars segons el districte de residència dels sol·licitants. Així podem establir que els districtes als quals correspon un percentatge més alt de sol·licituds respecte del total són: Nou Barris, 16,3%; Sants-Montjuïc, 16% i Ciutat Vella, 14,7%. Per contra, els districtes de Les Corts i Sarrià-Sant Gervasi registren molt poques sol·licituds: un nombre inferior al 2% del total de sol·licituds.

Pel que fa a les variacions respecte de l'any anterior, cal destacar l'important increment de les sol·licituds de tots els districtes situats a l'est de la ciutat: Sant Andreu (increment del 42,3% de les sol·licituds), Sant Martí (increment del 42%). Ciutat Vella i Sants-Montjuïc tenen també increments de sol·licituds superiors a la mitjana de la ciutat.

Aquesta configuració per barris dibuixa un mapa de Barcelona, pel que fa als immigrants nouvinguts que estan en procés de reagrupament, substancialment diferent del

**Taula 3.**

Solicituds d'informes de disponibilitat d'habitatge, per districtes. Barcelona, 2005-2006

Districte	2005	2006	Variació	% sobre total de sol·licituds 2006
Ciutat Vella	626	847	35,3%	14,7%
Eixample	580	667	15,0%	11,6%
Sants-Montjuïc	703	924	31,4%	16,0%
Les Corts	76	95	25,0%	1,6%
Sarrià-Sant Gervasi	84	107	27,4%	1,9%
Gràcia	193	245	26,9%	4,3%
Horta-Guinardó	452	512	13,3%	8,9%
Nou Barris	734	940	28,1%	16,3%
Sant Andreu	402	572	42,3%	9,9%
Sant Martí	590	841	42,5%	14,6%
N/D	19	14	-26,3%	0,2%
<b>Total</b>	<b>4.459</b>	<b>5.764</b>	<b>29,3%</b>	<b>100%</b>

Font: Oficina Tècnica d'Immigració de l'Ajuntament de Barcelona.

l'anàlisi de la població resident per districtes segons les dades del padró. L'assentament de la població nouvinguda immigrant a la nostra ciutat s'està produint en districtes diferents dels tradicionalment lligats a la immigració.

Les dades del 2006 confirmen la tendència observada l'any 2005. Una extrapolació d'aquestes tendències en el reagrupament familiar a uns quants anys ens mostrarà una realitat força diferent de l'actual pel que fa als barris i districtes de la ciutat de Barcelona amb més presència de residents d'origen immigrant. Els districtes de Sants-Montjuïc i Nou Barris podrien arribar a ser els districtes amb un nombre més gran de residents d'origen immigrant, almenys pel que fa a nombres absoluts. També es confirmen Sant Andreu i Sant Martí com a districtes amb increments més alts.

Finalment, pel que fa al règim de tinença, el 17,2% dels sol·licitants disposen d'un pis en propietat, el 70% d'un pis amb contracte d'arrendament i un 11,8% disposen d'altres condicions d'accés a l'habitatge.

## **LES CONDICIONS DELS HABITATGES**

Els informes de disponibilitat d'habitatge han d'incorporar una valoració sobre les condicions globals de l'habitatge (bones, deficientes o molt deficientes). Només 209 de 5.764 habitatges comprovats han obtingut la qualificació de deficientes o molt deficientes. Aquesta xifra representa només un 3,63% del total d'habitatges. Això vol dir que la immensa majoria dels sol·licitants, el 96%, viu en habitatges adequats que han obtingut la qualificació de bones condicions.

El col·lectiu que té un percentatge més gran de pisos en condicions deficientes o molt deficientes és el bangladeshi: un 21,7% dels habitatges visitats s'han classificat així. A molta distància el segueixen els originaris de la Xina i el Pakistan.

Pel que fa als districtes, Ciutat Vella (8,74% del total d'habitatges comprovats) encapçala la llista pel que fa al nombre d'habitatges en condicions deficientes o molt deficientes, seguit del districte de l'Eixample (5,4%). Per contra Nou Barris, el districte amb un nombre més alt de sol·licituds, només ha tingut un 1,81% de pisos en condicions deficientes o molt deficientes. A Sarrià-Sant Gervasi tots els habitatges han obtingut una bona qualificació.

## **Informes d'arrelament social**

L'informe d'arrelament social permet a les persones extracomunitàries en situació irregular que acreditin una permanència continuada a Espanya durant tres anys i disposin d'una oferta de treball o mitjans de vida suficients obtenir un permís de residència per circumstàncies excepcionals.

El Reial Decret 2393/2004, de 30 de desembre, pel qual s'aprova el Reglament de la Llei Orgànica 4/2000, d'11 de gener, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la

seva integració social, en la secció tercera, referida a la residència temporal en supòsits excepcionals, en l'article 46, apartat c), disposa que les corporacions locals hauran d'emetre un informe d'arrelament social per als sol·licitants de permís de residència en supòsits excepcionals.

Des del 7 de febrer de 2005, l'Ajuntament de Barcelona ha posat en marxa un dispositiu gestionat pel Gabinet Tècnic d'Immigració per a facilitar aquests informes d'arrelament social, que inclou entrevistes personalitzades amb els sol·licitants per tal d'avaluar-ne l'arrelament social.

Mitjançant aquest procediment es facilita l'autorització de residència a estrangers que acreditin la permanència continuada a Espanya durant tres anys mitjançant l'empadronament i que disposin d'un contracte de treball o de mitjans de vida suficients.

A l'informe d'arrelament cal que hi constin els aspectes següents: el temps de permanència de l'interessat en el seu domicili, els mitjans de vida de què disposa, el seu grau de coneixement de les llengües d'ús, la inserció en les xarxes socials del seu entorn, els programes d'inserció sociolaboral d'institucions públiques o privades en què hagi participat i altres situacions que puguin determinar-ne el grau d'arrelament. A més l'Ajuntament podrà recomanar que s'eximeixi l'estranger de la necessitat de disposar d'un contracte de treball sempre que acrediti que disposa de mitjans de vida suficients. Per dur a terme aquest tràmit, l'Ajuntament ha creat el Punt d'Informació d'Arrelament (PIA).

L'estudi detallat de les sol·licituds ens pot donar un perfil aproximat de les persones estrangeres que es troben en situació irregular des de fa tres anys o més a la nostra ciutat.

## **EVOLUCIÓ DE LES DADES**

L'any 2006 s'ha caracteritzat per l'augment de sol·licituds d'informe d'arrelament social realitzades a l'Ajuntament de Barcelona. El nombre de sol·licituds rebudes ha passat de 817 l'any 2005 a 2.951 l'any 2006. Això implica un augment del 261% en el

nombre de sol·licituds, i, per tant, la gestió d'expedients —la realització d'entrevistes i la mateixa emissió— ha crescut també proporcionalment.

El nombre d'expedients resolts ha estat de 2.083, és a dir, el 70% del total de les sol·licituds rebudes. La resta correspon a sol·licituds pendents de resolució (perquè falta realitzar l'entrevista o acreditar algun aspecte concret).

**Taula 4.**  
Expedients resolts d'informes d'arrelament social. Barcelona, 2005-2006

Expedients resolts	Nombre total 2006	%	Nombre total 2005	%
Informes finalitzats	1.263	42,3	218	25,9
Favorable	1.104		171	
Favorable amb recomanació d'exempció de contracte de treball	145		38	
No favorable	14		9	
Incompareixences	319	10,8	88	10,5
Renúncies	501	16,9	95	11,3
Total d'expedients resolts	2.083	70	401	47,7

Font: Oficina Tècnica d'Immigració de l'Ajuntament de Barcelona.

Dels 2.083 expedients resolts, 1.104 han finalitzat amb un informe d'arrelament social favorable, 145 han estat favorables amb la recomanació d'eximir el sol·licitant de la necessitat de tenir un contracte de treball i 14 han estat desfavorables per diverses raons (no disposar de mitjans de vida, no poder acreditar els tres anys de permanència).

La resta correspon a sol·licituds que o bé s'han tancat per la incompareixença de l'interessat (319 casos), o bé hi han renunciat (501 casos). En el cas de les renúncies, es tracta de persones que ho han fet voluntàriament, atès que en el moment de l'entrevista no complien algun dels requisits necessaris establerts en el RLOE 4/2000 (no acreditar els tres anys de permanència a l'Estat, estar empadronats en un altre municipi

en el moment de la sol·licitud i no disposar de contracte i/o oferta de treball o altres mitjans de vida).

El Reglament d'estrangeria regula les condicions en què els estrangers poden obtenir un permís de residència temporal per circumstàncies excepcionals. El Reglament fa referència als informes d'arrelament social només per als sol·licitants que no tinguin vincles familiars amb algun resident. Aquells que tinguin vincles familiars amb residents podran realitzar la sol·licitud del permís de residència directament a la Delegació del Govern sense necessitat de l'informe d'arrelament. Aquesta circumstància implica un important greuge comparatiu amb aquells que no disposen de vincles familiars.

Per aquest motiu, en aquests casos, tot i tenir vincles familiars amb els residents, els sol·licitants s'han d'adreçar primer a l'Ajuntament de Barcelona per sol·licitar l'informe d'arrelament, perquè aquest recomani l'exempció de disposar de contracte de treball, sempre que es demostrï que disposen d'altres mitjans de vida.

En aquest sentit, l'Ajuntament de Barcelona ha realitzat durant l'any 2006 un total de 145 informes en què recomana l'exempció del contracte de treball aplicant els criteris següents:

- Sol·licitant de més de 65 anys que depèn econòmicament d'un familiar directe (descendent o cònjuge) sense possibilitat de cotitzar en el sistema de la Seguretat Social.
- Sol·licitant amb alguna necessitat especial (disminucions físiques o psíquiques, malalties de llarga durada, per estar en període de gestació, etc.) que depèn econòmicament d'un familiar directe, resident a l'Estat i amb contracte de treball degudament remunerat.
- Sol·licitant amb més d'un menor a càrrec seu i que depèn econòmicament del cònjuge.
- Sol·licitant dependent econòmicament d'ascendents directes (progenitors) i que està en el sistema d'ensenyament públic (estudiants de secundària o universitaris).



- Sol·licitants que estaven desenvolupant una activitat laboral per compte propi a la ciutat de Barcelona, però no havien pogut obtenir un permís de residència i treball per compte propi en cap ocasió i, per tant, han sol·licitat la documentació per arrelament social per compte propi. En tots aquests casos, el servei els ha demanat un projecte d'empresa per verificar que són persones que tindran suficients mitjans de vida per a residir a l'Estat.
- Sol·licitant que acredita mitjans de vida suficients per mitjà de rendes immobiliàries.

## **PERFIL DELS ENTREVISTATS**

En relació amb les principals nacionalitats dels sol·licitants, el col·lectiu més nombrós és el pakistanès, amb un 29,9% del total de persones entrevistades, seguit dels equatorians (11,8%) i els marroquins (8,5%). Aquestes nacionalitats no es corresponen exactament amb la representació que tenen en el padró de Barcelona, on la primera nacionalitat és l'equatoriana seguida de les nacionalitats boliviana, peruana, marroquina, pakistanesa i colombiana.

Respecte de l'any 2005 han guanyat posicions els sol·licitants procedents de Pakistan i Índia. En canvi, han perdut posicions els procedents de països de l'Amèrica llatina.

## **TIPUS DE DOCUMENTACIÓ D'IDENTIFICACIÓ PERSONAL**

Una dada molt rellevant és que el 29,8% dels entrevistats tenien número de NIE (número d'identificació de l'estranger) assignat, és a dir, havien disposat en alguna ocasió de permís de residència i/o treball i no n'havien obtingut la renovació per diversos motius. Es tracta principalment de persones a qui han denegat la renovació de permís de residència i treball per no haver cotitzat el temps suficient en el sistema de la Seguretat Social durant la vigència de la documentació.

Un 11% dels sol·licitants d'aquesta tipologia eren persones que disposaven d'un permís de residència de "règim comunitari" o sigui, que mantenien una convivència formal amb una persona amb nacionalitat espanyola i posteriorment s'havien divorciat o separat de

dret. Això comporta la pèrdua automàtica d'aquest permís de residència i treball si no es procedeix a fer una modificació de la situació a la Subdelegació del Govern.

### **MITJANS DE VIDA DE QUÈ DISPOSEN**

El 87,6% dels sol·licitants que han finalitzat el procés amb un informe d'arrelament social havien obtingut una oferta o un contracte de treball de 12 mesos de durada en el moment de sol·licitar el permís de residència i treball per arrelament social, és a dir, que els mitjans de vida de què disposen provenen d'una activitat laboral remunerada per compte d'altri. D'altra banda, el 10,5% dels entrevistats obtenen els mitjans de vida a través de l'activitat laboral d'una tercera persona amb la qual existeix un vincle de parentiu acreditat (ascendents, descendents directes o cònjuges) i que disposa d'ingressos acreditats suficients.

Un 1% dels entrevistats estaven desenvolupant una activitat laboral per compte propi a la ciutat de Barcelona, però no havien pogut obtenir un permís de residència i treball per compte propi en cap ocasió i, per tant, han sol·licitat la documentació per arrelament social per compte propi. En tots aquests casos, l'Ajuntament els ha demanat un projecte d'empresa per verificar que són persones que podran tenir suficients mitjans de vida per a residir a l'Estat espanyol.

Durant aquest període, també s'ha recomanat l'exempció del contracte de treball a quatre sol·licitants que acreditaven els seus ingressos econòmics a través de prestacions socials (contributives i no contributives, renda mínima d'inserció, prestacions per malaltia de llarga durada, etc.). Per últim, hi ha hagut quatre sol·licitants que han acreditat els mitjans de vida a través del seu patrimoni personal.

### **TEMPS DE PERMANÈNCIA A L'ESTAT ESPANYOL**

El 52,6% dels sol·licitants tenen un temps de permanència acreditat a l'Estat espanyol d'entre 3 i 5 anys. Aquesta dada indica que la mateixa proporció d'entrevistats van sol·licitar correctament l'informe d'arrelament social i el corresponent permís de residència i treball per arrelament social, ja que la permanència de 3 anys és un dels requisits que es tenen en compte a l'hora de concedir documentació per circumstàncies

excepcionals. Tot i això, no tots els entrevistats tenen 3 anys de permanència continuada i acreditada amb els documents pertinents (documents emesos per qualsevol administració pública) i s'han produït diverses renúncies d'expedients per no poder acreditar aquest requisit indispensable.

## **CONEIXEMENT DE LLENGÜES VEHICULARS**

La llengua vehicular d'ús majoritari dels 2.294 sol·licitants entrevistats és la castellana en un 76,1% dels casos. Tot i això, un 21,2% de les persones entrevistades coneixen i entenen el castellà i el català. Cal tenir present la importància de la immigració llatinoamericana a Barcelona (el 50% dels residents), que ja coneix una de les dues llengües oficials.

Durant l'any 2006 i a diferència del període anterior, hi ha hagut 36 sol·licitants (1,5% dels entrevistats) que només parlaven i entenen la llengua catalana. En tots els casos, eren persones que havien residit en altres punts de la geografia catalana (Girona, Vic, etc.) on la llengua d'ús habitual era la catalana en tots els àmbits. Finalment, 24 sol·licitants (1,2%) no tenien cap coneixement de cap de les dues llengües. Per altra banda, s'ha constatat una continuïtat respecte de l'any passat en el nombre de persones entrevistades que coneixen i entenen la llengua catalana, bàsicament per mitjà dels cursos gratuïts impartits pel Consorci per a la Normalització Lingüística.

El recurs que ha rebut un major nombre de sol·licitants des del Punt d'Informació d'Arrelament (PIA) ha estat el Consorci per a la Normalització Lingüística ja que és un servei accessible, amb un horari flexible i amb centres pròxims als domicilis dels sol·licitants. El nivell de satisfacció de les persones derivades ha estat alt per la gratuïtat dels cursos i la possibilitat de realitzar els cursos sense permís de residència i/o treball.

Pel que fa als cursos de llengua castellana, des del servei s'han diversificat les derivacions a diferents recursos lingüístics del municipi. Les dues entitats més utilitzades han estat els centres o les aules de formació d'adults (tant municipals com autonòmiques), la Fundació Bayt al-Thaqafa i l'Associació Servei Solidari.



**3 Anàlisi de la transposició a Espanya de la  
Directiva 2004/38 sobre entrada, lliure circulació  
i residència de ciutadans de la Unió Europea i els  
seus familiars a través del Reial Decret 240/2007**

Francina Esteve  
Mariona Illamola

## **RESUM**

En aquest capítol s'expliquen les aportacions del Reial Decret 240/2007, que va entrar en vigor el 2 d'abril de 2007. Aquest reial decret transposa la Directiva 2004/38 que regula en un únic document l'entrada, la lliure circulació i la residència tant dels ciutadans de la Unió Europea com dels països membres de l'Espai Econòmic Europeu i de Suïssa, i dels seus familiars nacionals de tercers països, i alhora deroga el Reial Decret 178/2003. Entre les novetats que incorpora el nou text legislatiu cal destacar que s'adapta a les noves situacions de convivència familiar, inclou el dret de residència permanent, substitueix la targeta de resident comunitari per una inscripció al Registre Central d'Estrangers, i canvia la denominació de la targeta de familiar de resident comunitari, que passa a ser la targeta de residència de familiar de ciutadà de la Unió Europea.

L'evolució del dret comunitari des del caràcter econòmic de la lliure circulació de treballadors consagrada pel Tractat de Roma de 1957 fins a la consolidació de la lliure circulació i residència com a dret de ciutadania que incorpora el Tractat de Maastricht de 1992, va suposar la progressiva adopció de nombroses normes europees que conformaven tradicionalment un cos jurídic dispers i de difícil comprensió (vegeu, entre altres, Aguado Cudolà, 2007; Iliopoulou, 2004; Wathelet, 2000), que s'havia d'interpretar tenint en compte les precisions que el Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees (TJCE) havia anat fent al llarg del procés d'integració, caracteritzades majoritàriament per impulsar l'ampliació en termes d'àmbit material i de beneficiaris de les normes i per restringir els límits que els estats poden imposar als drets d'estada i residència, encara que no sempre aquesta jurisprudència hagi estat exempta de contradiccions (vegeu Martin, 2006). Certament, la jurisprudència ha contribuït decisivament a fer el pas de la concepció econòmica a la concepció sociopolítica de la mobilitat, i ha exigit amb freqüència la reformulació dels drets i de l'abast de les restriccions aplicades per les administracions nacionals dels diferents estats.

Actualment, la lliure residència apareix com un dels elements fonamentals de la ciutadania, tal com s'estableix a l'article 18 del Tractat de la Comunitat Europea (TCE),<sup>1</sup>

---

1. Article 18 TCE: "1. Tot ciutadà de la Unió tindrà dret a circular i residir lliurement en el territori dels estats membres, amb subjecció a les limitacions i a les condicions previstes en aquest tractat i en les disposicions adoptades per a aplicar-lo.

però esdevé un concepte polític que al mateix temps està immers en un procés de replantejament que ha de portar a determinar quina és la comunitat política que ha d'incloure. Fins ara, aquesta comunitat ha quedat sempre vinculada a la nacionalitat d'un estat membre, però les actuals evolucions mostren l'extensió dels drets als membres de la família dels nacionals amb independència de la seva nacionalitat i comença també a tenir un cert paper el concepte de residència, especialment si la situació del nacional d'un tercer país és de residència permanent dins el territori de la Unió Europea (Illamola Dausà, 2005; Illamola Dausà, 2006).

Però més enllà del procés expansiu al qual està sotmès, el TJCE ha reconegut la invocabilitat de l'article 18 TCE en afirmar que "un ciutadà de la Unió Europea que ja no gaudeix en l'estat membre d'acollida d'un dret de residència com a treballador migrant pot, d'acord amb la seva condició de ciutadà de la Unió Europea, gaudir en aquest estat d'un dret de residència en virtut de l'aplicació directa de l'article 18 CE. L'exercici d'aquest dret està subjecte a les limitacions i condicions a què es refereix aquesta disposició, però les autoritats competents i, si escau, els òrgans jurisdiccionals nacionals han de vetllar perquè aquestes limitacions i condicions s'apliquin respectant els principis generals del dret comunitari i, en particular, el principi de proporcionalitat".<sup>2</sup> Aquest article actualment assumeix una funció de garantia, en el sentit que el legislador només pot millorar la llibertat de moviment com a dret cívica i no pot restringir els drets ja consolidats.

Després d'un llarg període d'anàlisi i negociació a escala de la Unió Europea, el 29 d'abril de 2004 el Consell i el Parlament europeus van adoptar la Directiva 2004/38 relativa al dret dels ciutadans de la Unió Europea i als membres de les seves famílies a circular i residir lliurement en el territori dels estats membres, la qual cosa responia a la necessitat de codificar i revisar els instruments comunitaris vigents amb la voluntat

2. Quan una acció de la Comunitat resulti necessària per assolir aquest objectiu, i a menys que aquest tractat hagi previst els poders d'acció respecte d'això, el Consell podrà adoptar disposicions destinades a facilitar l'exercici dels drets previstos a l'apartat 1. Decidirà d'acord amb el procediment previst a l'article 251.

3. L'apartat 2 no s'aplicarà a les disposicions referents als passaports, els documents d'identitat, els permisos de residència o qualsevol altre document assimilat, ni a les disposicions referents a la Seguretat Social o a la protecció social."

2. STJCE, de 17 de setembre de 2002, *Baumbast*, assumpte C-413/99.



de superar l'enfocament sectorial i fragmentari del dret a la lliure circulació i residència i amb l'objectiu de simplificar i alhora reforçar el dret a la lliure circulació i residència dels ciutadans comunitaris,<sup>3</sup> com a dret fonamental de ciutadania.

Aquesta directiva té molta importància per la codificació que aporta no només del dret positiu (De Bruycker, 2006), sinó també de la jurisprudència del TJCE (Martin, 2006), alhora que incorpora algunes novetats significatives. Així, és una norma que procedeix a modernitzar, actualitzar, aclarir, codificar el règim jurídic d'entrada, estada i residència dels ciutadans, a desenvolupar el principi d'unitat familiar i a concretar alguns dels seus drets essencials, com la igualtat de tracte, i alhora afegeix algunes novetats que seran objecte d'especial valoració.

Mitjançant el Reial Decret 240/2007, de 16 de febrer de 2007, sobre entrada, lliure circulació i residència a Espanya de ciutadans dels estats membre de la Unió Europea i dels altres estats part en l'Acord sobre l'Espai Econòmic Europeu,<sup>4</sup> s'ha procedit a adaptar l'ordenament espanyol a les obligacions derivades de la Directiva 2004/38/CE, tot i que amb un cert retard, atès que havia d'haver estat ja incorporada abans del 30 d'abril de 2006 i de fet va entrar en vigor el 2 d'abril de 2007,<sup>5</sup> derogant el RD 178/2003, de 14 de febrer, i totes aquelles normes contràries d'igual o inferior rang.

De tota manera, per intentar evitar possibles conflictes en relació amb la invocabilitat efecte directe de moltes de les disposicions de la Directiva 2004/38, la disposició

---

3. Directiva 2004/38/CE del Parlament Europeu i del Consell de 29 d'abril de 2004 relativa al dret dels ciutadans de la Unió i dels membres de les seves famílies a circular i residir lliurament en el territori dels estats membres, per la qual es modifica el Reglament (CEE) núm. 1612/68 i es deroguen les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/EE i 93/96/CEE, DOUE L 229, de 29 de juny de 2004.

4. RD 240/2007, de 16 de febrer, sobre entrada, lliure circulació i residència a Espanya de ciutadans dels estats membres de la Unió Europea i d'altres estats part en l'acord sobre l'Espai Econòmic Europeu, BOE núm. 51, de 28 de febrer de 2007. Instruccions DGI/SGRJ/03/2007, relatives al Reial Decret 240/2007, de 16 de febrer, sobre entrada, lliure circulació i residència a Espanya de ciutadans dels estats membres de la Unió Europea i d'altres estats part en l'acord sobre l'Espai Econòmic Europeu.

5. Article 40 de la Directiva 2004/38 i disposició cinquena del RD 240/2007 de 16 de febrer.

transitòria primera preveu que les sol·licituds presentades abans de l'entrada en vigor d'aquest RD es tramitaran i resoldran d'acord amb la nova normativa, a no ser que la persona interessada sol·liciti l'aplicació de la normativa vigent en el moment de la sol·licitud i sempre que això sigui compatible amb les previsions del Reial Decret present. També s'ha d'indicar que la modificada Llei Orgànica 4/2000 sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social<sup>6</sup> pot ser d'aplicació en els casos en què les seves disposicions siguin més favorables.

La decisió del Govern de procedir a la transposició de la Directiva 2004/38/CE mitjançant un reial decret sembla una decisió correcta, atès que procedeix a derogar una norma d'igual rang (RD 178/2003) i a modificar altres normes també del mateix rang, com és el Reglament d'estrangeria adoptat mitjançant el RD 2393/2004, de 30 de desembre.<sup>7</sup>

Aquest Reial Decret regula el règim específic per als comunitaris i “per als membres de la seva família” amb independència de la seva nacionalitat; aquesta és una de les principals característiques de les innovacions que incorpora el nou marc jurídic i es considera que la menció inclosa a la Directiva, en relació amb el fet que els beneficiaris no només són els ciutadans sinó també els membres de la seva família, hauria d'haver estat inclosa també en l'intítulat del RD 240/2007.

La Comissió pretenia reduir les formalitats administratives a aquelles que fossin estrictament necessàries, i aportar una millor definició de l'estatut de membre de la família, elaborar l'estatut comunitari de residència permanent i limitar la possibilitat dels estats de rebutjar o de finalitzar el dret de residència per raons d'ordre públic i, malgrat els canvis introduïts pel Consell i pel Parlament europeus, es pot considerar que gran part dels objectius s'han assolit.

---

6. Llei Orgànica 4/2000, d'11 de gener, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social, en la seva redacció donada per la Llei Orgànica 8/2000, de 22 de desembre, Llei Orgànica 11/2003, de 29 de setembre, i Llei Orgànica 14/2003, de 20 de novembre.

7. Reial Decret 2393/2004, de 30 de desembre, pel qual s'aprova el Reglament de la Llei Orgànica 4/2000, d'11 de gener, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social (RELOEX), BOE de 7 de gener de 2005.

## ELS DIFERENTS BENEFICIARIS DEL RÈGIM COMUNITARI DE LA MOBILITAT

La Directiva 2004/38/CE ha simplificat i revisat les normes que tractaven separadament les diferents categories de beneficiaris del dret de desplaçament i residència comunitari, però hi continuen havent certes diferències entre el règim dels actius i el règim dels “no actius”.

El Reial Decret s’aplica als ciutadans de la Unió Europea, que són els nacionals dels diferents estats membres (actualment vint-i-set, incloent-hi Romania i Bulgària). Val a dir que el mateix règim comunitari s’estén a altres beneficiaris, en concret als nacionals dels estats que formen l’Espai Econòmic Europeu<sup>8</sup> (Islàndia, Liechtenstein i Noruega) i també als nacionals de Suïssa,<sup>9</sup> aspecte que hauria d’aclarir-se en els primers articles i evitar després reiteracions innecessàries, entenent que quan es fa referència als ciutadans també es fa referència als nacionals coberts per la norma de transposició.<sup>10</sup>

Certament, una de les novetats més significatives és l’aplicació dels drets fins i tot als “membres de la família”, tant si són comunitaris com nacionals de tercers estats, tot i que el punt de connexió amb l’ordenament comunitari que en permet la inclusió en la Directiva 2004/38 és l’exercici de la mobilitat, és a dir, el trasllat d’un ciutadà comunitari a un altre estat diferent d’aquell de la seva nacionalitat.

Tal com assenyala l’advocat general Geelhoed en les conclusions referides a l’assumpte *Baumbast*,<sup>11</sup> l’evolució de la societat té molta rellevància en la interpretació de la normativa europea. Així, el marc jurídic dels anys seixanta es va adoptar en un context

---

8. Acord sobre l’Espai Econòmic Europeu que va entrar en vigor l’1 de gener de 1994, DOCE L 1, de 3 de gener de 1994.

9. En virtut de l’acord sobre lliure circulació de persones de 21 de juny de 1999, DOCE L 114, de 30 d’abril de 2002. Previsió inclosa a la disposició addicional tercera del RD 240/2007, que també preveu la possibilitat que els mateixos drets es puguin estendre a nacionals d’altres estats si així ho preveu un acord conclòs entre la CE i aquest tercer estat.

10. Aquest és l’enfocament que adoptem en aquest article amb l’objectiu d’evitar aquestes reiteracions.

11. Conclusions presentades el 5 de juliol de 2002, assumpte C-413/99.

d'estabilitat familiar, però actualment les formes de convivència són menys estables i més variades. A més, el context econòmic, els canvis de treball i la creixent mobilitat de les persones fa que sigui cada cop més usual trobar parelles i fills de nacionalitats diferents i organitzacions familiars heterogènies.

També l'evolució jurisprudencial ha estat molt creativa i com a mostra de les nombroses interconnexions, el TJCE recorda que les normes sobre la lliure circulació dels treballadors s'han d'interpretar a la llum de l'exigència del respecte de la vida familiar esmentat a l'article 8 del Conveni europeu per a la protecció dels drets humans i de les llibertats fonamentals de 1950.<sup>12</sup>

Així doncs, l'actual noció de "familiar del ciutadà" es defineix tant en el RD 240/2007 com en la Directiva 2004/38 i s'hi inclouen algunes novetats que cal precisar:

- a) El cònjuge. En la normativa espanyola de transposició es precisa que serà així *sempre que no hi hagi acord o declaració de nul·litat del vincle matrimonial, divorci o separació legal*.<sup>13</sup> En tot cas, s'exigirà document acreditatiu de la validesa del vincle matrimonial i de la seva inscripció en el Registre Civil espanyol prèvia comprovació de la validesa del vincle matrimonial. Segons recorden les instruccions de 22 de març de 2007 del Ministeri de Treball, aquest terme es refereix a "un únic cònjuge" i no procedeix a diferenciar entre persones de diferent sexe o del mateix sexe i recorden que els matrimonis entre persones del mateix sexe s'exceptuen de la norma d'aplicació de la llei personal quan l'estat d'origen d'un o d'ambdós contraents no hagi regulat encara aquest dret.<sup>14</sup> Actualment, només Bèlgica, Holanda i Espanya tenen regulat el matrimoni entre persones del mateix sexe.

---

12. Sentència de 18 de maig de 1989, *Comissió v. Alemanya*, assumpte 249/86; STS de 10 de juny de 2004, JUR 2004/3885, que anul·la l'exigència de mantenir un vincle de convivència estable i permanent que preveia l'article 2, i l'exigència d'acreditar la convivència a Espanya almenys durant un any prevista a l'article 11.4 del RD 178/2003.

13. S'exigirà la documentació acreditativa de la validesa del vincle matrimonial, és a dir, la inscripció en el Registre Civil espanyol, i serà requisit exigible i necessari per acreditar l'existència d'un acte de qualificació del matrimoni, realitzat per les autoritats espanyoles competents d'acord amb la normativa vigent i al qual s'atribuiran plens efectes civils.

14. Resolució circular de 29 de juliol de 2005, de la Direcció General dels Registres i del Notariat, BOE de 8 d'agost de 2005.

- b) La parella amb la qual un ciutadà mantingui una unió anàloga a la conjugal inscrita en un registre públic establert a aquests efectes, sempre que la legislació de l'estat membre d'acollida atorgui a les unions registrades un tracte equivalent al matrimoni, d'acord amb les condicions que estableixi la legislació nacional.<sup>15</sup> En el cas d'Espanya, el problema és que els diferents registres de parelles estables existents en diferents comunitats autònomes arran de la regulació de les parelles de fet per aquestes comunitats, poden no ser vàlids a aquests efectes, mentre no es desenvolupi el mecanisme oportú per tal d'assegurar que el sistema de registre públic impedeixi que hi pugui haver dos registres simultanis en el mateix Estat, situació que haurà de ser degudament acreditada. El fet que en el nostre ordenament no hi hagi un instrument normatiu de caràcter general que prevegi requisits uniformes i conseqüències per a aquestes parelles en el conjunt de l'Estat pot crear problemes, especialment en relació amb la prohibició d'un doble o múltiple registre en un mateix Estat.<sup>16</sup> S'especifica que les situacions de matrimoni i inscripció com a parella registrada es consideraran, en tot cas, incompatibles entre si.
- c) Els descendents directes i els del seu cònjuge o parella registrada que siguin menors de 21 anys.
- d) Els descendents directes més grans de 21 anys que visquin al seu càrrec o els incapacitats.
- e) Els ascendents directes o els del seu cònjuge o de la parella registrada que visquin al seu càrrec.

En el cas de descendents més grans i ascendents que *visquin al seu càrrec*, és la situació de dependència financera i fins i tot física la que en justifica la inclusió en l'àmbit de la Directiva 2004/38 i del RD 240/2007,<sup>17</sup> situació que es presumeix en relació amb els menors de 21 anys i que s'ha de demostrar en relació amb els més grans de 21 anys i ascendents directes. Cal recordar que en l'assumpte *Lebon*, de 18 de juny de 1987, el TJCE va dir que la qualitat de membre de la família a càrrec "resulta d'una situació de fet, atès que es tracta d'un membre de la família el manteniment del qual està assegurat

---

15. STSJ País Basc de 10 de març de 2006, sala del contenciós administratiu, RJCA 2006/366.

16. Tal com preveu el dictamen del Consell d'Estat de 2 de novembre de 2006, núm. 1829/2006.

17. STSJ Canàries de 30 de desembre de 2005, sala del contenciós administratiu, JUR 2006/101080.

pel ciutadà comunitari, sense que sigui necessari determinar les raons del recurs a aquest manteniment ni preguntar-se si el familiar està en condicions d'assumir o no per ell mateix el seu sosteniment". Així doncs, cal tenir en compte que la situació de la persona "a càrrec" no és la que s'aplica a l'article 39 e) del Reglament d'estrangeria en relació amb els extracomunitaris,<sup>18</sup> sinó que es tracta de poder provar per qualsevol dels mitjans admesos que els seus recursos de vida procedeixen de manera exclusiva o de manera principal i no prescindible del seu ascendent o descendent que, a la vegada, és ciutadà comunitari o cònjuge o parella registrada. Els mitjans de prova han de donar resultats objectivables, i tenen preferència els documentals i a ser possible emesos per autoritats públiques (com per exemple un certificat de dependència), però sense que es pugui descartar qualsevol altre element probatori.<sup>19</sup> Cal estar atents a quina és la valoració de les autoritats competents en relació amb els mitjans de prova que s'al·leguen.

Cal assenyalar també l'oportunitat d'haver procedit a incloure la situació dels incapacitats, que poden ser nacionals de tercers països, però que queden inclosos en aquesta normativa en el cas que un ciutadà comunitari en sigui el representant legal. Qualsevol altre cas s'ha d'estudiar de manera individualitzada i s'ha de justificar qualsevol eventual denegació d'entrada o de residència envers qualsevol altre membre de la família que estigui a càrrec seu o visqui amb el ciutadà de la Unió.

En definitiva, val la pena recordar les implicacions que té la vinculació de la lliure circulació i el principi de la unitat familiar; és significativa la sentència del TJCE de 19 d'octubre de 2004, assumpte *Kunqian Catherine Zhu*, en què s'afirma que "l'article 18 i la Directiva 90/364 confereixen a un nacional menor de curta edat d'un estat membre, titular d'una assegurança de malaltia adequada i que està a càrrec d'un progenitor que, al seu torn, és nacional d'un estat tercer i disposa de recursos suficients per evitar que el primer es converteixi en una càrrega per a l'erari de l'estat membre d'acollida, el dret a residir per temps indefinit en el territori d'aquest últim estat. En aquest cas, les mateixes disposicions permeten que el progenitor que s'encarrega de tenir cura d'aquest nacional resideixi amb ell en l'estat membre d'acollida".

---

18. Reial Decret 2393/2004.

19. Instruccions DGI/SGRJ/03/2007, relatives al RD 240/2007.

La mateixa normativa s'ha estès als familiars nacionals de tercers països d'un espanyol, sense aplicar el criteri de mobilitat que exigeix la connexió amb l'ordenament comunitari. La segona part de la disposició addicional tercera del RD 240/2007 preveu aquesta situació i resulta lloable, atès que, en cas contrari, es produiria una discriminació a la inversa contra els nacionals d'Espanya envers els ciutadans d'altres estats de la Unió Europea que vinguin a residir a Espanya. Es considera, però, que caldria haver inclòs aquesta previsió de forma més clara en el text principal del RD i no a través d'una disposició addicional.

A la primera part de la mateixa disposició addicional es preveu que les autoritats competents hauran de facilitar l'entrada, la lliure circulació i la residència a aquelles persones que acompanyin un ciutadà o es reuneixin amb ell quan es trobi en les circumstàncies següents:

- a) quan sigui un altre familiar amb parentiu fins a segon grau, en línia directa o col·lateral, qui estigui a càrrec o visqui amb el ciutadà d'un altre estat membre de la Unió Europea, o quan per motius greus de salut o discapacitat, sigui estrictament necessari que aquest ciutadà es faci càrrec de la seva cura personal.
- b) quan sigui la parella (no comunitària) amb qui el ciutadà manté una relació estable degudament provada.

Caldrà aportar acreditacions i proves que justifiquin aquestes situacions i mesures per evitar situacions de frau, però també aquí les eventuais decisions de denegació s'hauran de motivar. En tot cas, aquesta disposició transitòria suposa novament una evolució i un avenç en la voluntat de fer front a noves situacions familiars que caracteritzen la nostra societat.

## **ELS DRETS D'ENTRADA I DE SORTIDA**

Totes les persones incloses en l'àmbit d'aplicació del RD 240/2007 tenen dret a entrar, sortir, circular i residir lliurement en el territori espanyol, previ compliment de les formalitats previstes i sens perjudici de les limitacions que s'hi inclouen.

Els nacionals dels estats membres només requereixen passaport o DNI vàlid i en vigor per poder accedir al territori de qualsevol altre estat membre, sens perjudici de la normativa que reguli els documents de viatge en el creuament dels passos fronterers. Els membres de la família d'un ciutadà que tinguin la nacionalitat d'un tercer estat poden haver d'obtenir un visat d'estada per creuar les fronteres externes si així està previst en el Reglament 539/2001 o en les normes que el modifiquen en funció de quin sigui el seu país d'origen.<sup>20</sup> En aquest cas, tenen alguns avantatges en relació amb els altres estrangers que no tenen els vincles familiars esmentats: l'expedició del seu visat serà gratuïta i la seva tramitació tindrà caràcter preferent quan acompanyi el ciutadà o s'hi reuneixi; es vincula, doncs, el dret a la protecció de la vida familiar dels nacionals dels estats membres a l'eliminació dels obstacles en l'exercici del dret de desplaçament i residència<sup>21</sup> i es recorda que tenen l'obligació de facilitar l'obtenció del visat. En aquest sentit, el TJCE ja va establir que no s'ha d'exigir per a la sol·licitud o concessió d'una targeta de residència de familiar de ciutadà de la Unió Europea la titularitat d'un visat de residència ni la sol·licitud d'exempció d'aquest visat.<sup>22</sup> En cas de disposar de la targeta de residència, ja no caldria obtenir el visat d'entrada. A més, les denegacions de visat han de ser motivades i només poden basar-se en motius d'ordre públic, seguretat o salut pública.

L'article 4 del RD 240/2007 incorpora totes aquestes novetats legislatives i jurisprudencials i preveu la gratuïtat i la preferència en la tramitació del visat per creuar les fronteres externes i la motivació de tota resolució denegatòria.

També es preveu que si un ciutadà no disposa dels documents de viatge necessaris per entrar en territori espanyol o del visat corresponent, abans de procedir a decretar-ne el retorn, s'hauran de donar les màximes facilitats per tal que pugui obtenir o rebre en

---

20. El Reglament 539/2001, de 15 de març de 2001, pel qual s'estableix la llista de països tercers els nacionals dels quals estan sotmesos a l'obligació de visat per creuar les fronteres exteriors i la llista de països tercers els nacionals dels quals estan exempts d'aquesta obligació, DOCE L 81, de 21 de març de 2001. Aquest reglament ha estat modificat diverses vegades i la darrera modificació és la del Reglament 851/2005, del Consell, de 2 de juny de 2005, DOUE L 141, de 4 de juny de 2005.

21. STJCE de 31 de gener de 2006, *Comissió v. Espanya*, assumpte C-503/03.

22. STJCE de 14 d'abril de 2005, *Comissió v. Espanya*, assumpte C-157/03.



un temps raonable els documents necessaris o perquè es pugui confirmar o provar per altres mitjans que és beneficiari de l'àmbit d'aplicació d'aquesta normativa, si l'absència de document és l'únic motiu que li impedeix entrar en el territori espanyol.

Els destinataris d'aquestes normes també tenen dret a sortir del territori amb el pasaport i el DNI en vigor, i només es podrà impedir per raons de seguretat nacional o salut pública o per les circumstàncies previstes en el Codi penal.

## EL DRET DE RESIDÈNCIA

El dret de residència que es preveu tant per als ciutadans dels estats membres com per als membres de la seva família pot ser d'una durada inferior a tres mesos, d'entre tres mesos i cinc anys, o permanent (Goizueta Vértiz, 2007).

Qualsevol ciutadà de la UE té dret a residir durant un període de fins a tres mesos, mentre no es converteixi en una càrrega excessiva per a l'assistència social de l'Estat membre d'acollida, a qualsevol part del territori comunitari presentant el passaport o document d'identitat vigent i sense haver d'especificar-ne l'objectiu, els únics límits territorials que un estat pot imposar són els mateixos que imposi als seus nacionals. Els membres de la seva família que no tenen la nacionalitat d'un dels països inclosos en l'àmbit d'aplicació de la Directiva el podran acompanyar sempre que hagin complert les condicions d'entrada previstes i que estiguin en possessió d'un passaport vàlid i vigent. Si d'una banda trobem la innovació que el text comunitari permet als membres de la família i en particular als ascendents directes d'estudiants de residir per un curt període a l'estat d'acollida, de l'altra introdueix una clàusula de salvaguarda que permet als estats restringir el dret de lliure circulació per raons purament econòmiques.

La Directiva considera que s'ha d'evitar que els beneficiaris del dret de residència es converteixin en una càrrega excessiva<sup>23</sup> per a l'assistència de l'estat d'acollida, per aquest motiu sotmet els que volen residir-hi per més de tres mesos al compliment de

---

23. STJCE Baumbast, *op. cit.*; STJCE de 20 de setembre de 2001, *Grzelczyk*, assumpte 184/99.

certes condicions que recull a l'article 7 i que no reproduceix l'acte de transposició. El beneficiari ha de ser treballador per compte propi o d'altri;<sup>24</sup> ha de disposar de recursos econòmics suficients<sup>25</sup> (valorats tenint en compte la situació personal de la persona interessada) i d'una assegurança de malaltia; ha d'estar matriculat en un centre educatiu o de formació professional i gaudir de recursos suficients i d'assegurança mèdica (en aquest supòsit només tindran el dret de residència com a membres de la família els fills a càrrec i el cònjuge o parella registrada), o bé ser un ciutadà membre de la família que acompanya un altre ciutadà i reuneix alguna de les condicions anteriors; desapareix doncs el requisit de disposar d'un allotjament adequat. El compliment d'algun d'aquests requisits també es demana als membres de la família no nacionals dels estats membres. Lògicament, el RD tampoc no recull els documents que la Directiva preveu, en el seu article 8.3, que l'estat podrà exigir per provar el compliment d'alguna d'aquestes condicions. En la mateixa línia, el text nacional no reproduceix l'article 14 de la Directiva que expressament permet als estats comprovar de manera no sistemàtica el compliment de les condicions (Guild, 2006; Hailbronner, 2006). De totes maneres el text comunitari també matisa que el recurs a l'assistència social no tindrà com a conseqüència immediata l'adopció d'una mesura d'expulsió.

Si bé els familiars comunitaris d'un ciutadà comunitari no es veuen afectats davant la mort o sortida d'Espanya d'aquest ciutadà, o la nul·litat del matrimoni, divorci, separació legal o cancel·lació de la inscripció com a parella registrada, els familiars nacionals d'un tercer país podran mantenir a títol personal, amb l'objectiu de preservar el respecte a la vida familiar i la dignitat humana, el dret de residència si compleixen certes condicions a fi d'evitar abusos, ja que es tracta d'un dret derivat del que es reconeix al ciutadà comunitari. En cas de mort del ciutadà comunitari serà necessari que hagin viscut a Espanya com a familiars abans de la mort del titular del dret, en aquest cas la norma nacional és més beneficiosa, atès que no demana, al contrari que

---

24. La condició de treballador es manté si pateix una incapacitat laboral temporal causada per malaltia o accident; si s'ha inscrit al servei d'ocupació perquè ha quedat a l'atur de manera involuntària després d'haver estat treballant durant més d'un any, després de finalitzar un contracte de durada determinada inferior a un any, o bé durant els primers dotze mesos; o si segueix una formació professional.

25. STJCE de 19 d'octubre de 2004, *Kunqian Catherine Zhu*, assumpte 200/2002.

la Directiva, un període de residència mínim. En cas que no gaudeixin de residència permanent hauran de demanar una autorització de residència d'acord amb el que preveu l'article 96.5 del RELOEX, per la qual cosa hauran de provar que disposen de mitjans de subsistència, que estan cotitzant a la Seguretat Social o que són membres de la família d'una persona que compleix aquestes condicions. De tota manera, els fills, sempre que visquin a Espanya i estiguin matriculats en un centre d'ensenyament i fins que acabin els estudis, així com el progenitor que en tingui la custòdia, mantindran el dret de residència tot i la mort o la sortida d'Espanya del ciutadà comunitari.

El cònjuge no comunitari haurà de comunicar a les autoritats tot canvi en el seu estat civil per causa de nul·litat del matrimoni, de divorci, de separació legal (supòsit afegit per la legislació nacional) o de cancel·lació de la inscripció com a parella registrada, però podrà conservar el dret de residència si abans del començament del procediment judicial la relació legal havia durat almenys tres anys, un d'ells transcorregut a Espanya —es volen evitar d'aquesta manera els matrimonis de conveniència—; si la custòdia dels fills li pertany; si ha estat objecte de circumstàncies especialment difícils, com ara violència domèstica, o si hi ha un règim de visita dels fills menors i aquests resideixen a Espanya. De la mateixa manera que en el cas anterior, i en el termini de sis mesos, en cas que no es disposi d'una residència permanent, haurà de demanar una autorització de residència i se li aplicarà el que disposa el RELOEX.

Tant el ciutadà comunitari com els membres de la seva família que no tenen la nacionalitat d'un estat membre tenen dret a gaudir de residència permanent si han residit de manera legal i continuada a Espanya durant cinc anys. Aquest nou dret que introdueix la Directiva no sotmès a condicions és un element clau per promoure la cohesió social i enforteix el sentiment de pertinença a la ciutadania comunitària, és un pas més per assolir l'Europa dels ciutadans. Aquesta novetat suposa un pas suplementari per acostar el seu estatut al dels nacionals, i comporta una extensió a tots els ciutadans del dret de permanència reconegut als treballadors després de finalitzar la seva activitat laboral en un país. De tota manera, el RD no inclou l'apartat 3 de l'article 16 de la Directiva que exemplifica les absències que no computen negativament i que coincideixen amb les que no comporten la caducitat de la targeta de residència de familiar de ciutadà de la Unió Europea.

En certs casos, es pot gaudir d'aquest dret abans del període de cinc anys: en primer lloc el treballador que cessi la seva vida laboral a l'edat que té dret a una pensió per jubilació, o el treballador per compte d'altri en cas de jubilació anticipada sempre que hagi residit a Espanya durant més de tres anys (aquesta condició desapareix si el cònjuge és espanyol o ha perdut aquesta nacionalitat en contraure matrimoni) i hi hagi treballat durant el darrer any; el treballador que tingui una incapacitat permanent sempre que hagi viscut a Espanya més de dos anys, aquest límit temporal desapareix si la incapacitat és deguda a l'activitat professional i algun organisme de l'Administració nacional li paga de manera total o parcial una pensió, o si com en el cas anterior el cònjuge és espanyol o ha perdut aquesta nacionalitat en contraure matrimoni; només a efectes del dret de residència, es consideraran complerts a Espanya els períodes treballats en un altre estat membre en el cas d'una persona que ha residit i treballat a Espanya durant tres anys i que cada dia o un cop per setmana torna al territori nacional. En aquests supòsits especials els períodes d'atur involuntari degudament justificats pels serveis d'ocupació o els de suspensió de l'activitat per raons alienes a la voluntat de la persona interessada, així com les absències del lloc de treball o les baixes per malaltia o accident computaran de manera positiva.

Així mateix, si el ciutadà morís abans de consolidar el dret, els membres de la seva família que haguessin residit a Espanya amb ell tindran dret a una residència permanent si el titular hi hagués residit durant almenys dos anys, si hagués mort per causes laborals o si el cònjuge supervivent fos espanyol o hagués perdut aquesta nacionalitat en contraure matrimoni.

## **EL PROCEDIMENT ADMINISTRATIU**

Els procediments administratius que s'han de seguir per acreditar el dret de residència en les seves diverses variants són diferents segons la durada de la residència i segons la nacionalitat del sol·licitant. Seguint la possibilitat que deixa oberta la Directiva, el RD 240/2007 preveu que si el ciutadà vol quedar-se més temps a Espanya, durant els tres primers mesos d'estada (període mínim que estableix el text comunitari), haurà de sol·licitar personalment la seva inscripció al Registre Central d'Estrangers i haurà de

presentar el seu passaport o document d'identitat vàlid i en vigor davant les autoritats competents. El certificat de registre, en què ha de constar segons preveu la Directiva el nom, el domicili i la data de registre, així com la nacionalitat i el número d'identitat d'estranger d'acord amb la normativa nacional, s'expedeix de manera automàtica i substitueix l'actual "targeta de resident comunitari".<sup>26</sup>

En les Instruccions que desenvolupen el RD es preveu que al cap de tres mesos de la seva entrada en vigor s'hagi normalitzat l'obligació de registre, especialment respecte dels que actualment, i d'acord amb el RD 178/2003, no necessiten targeta de residència. La inscripció tindrà efecte des de la data respecte de la qual s'acrediti la residència. Lògicament, les renovacions de les actuals targetes de residència seran substituïdes pels certificats de registre. El que no recull el text estatal és la possibilitat d'imposar sancions proporcionades i no discriminatòries davant l'incompliment de l'obligació de registrar-se. De tota manera, cal recordar que el dret de residència en qualsevol part del territori comunitari és un dret fonamental i personal atorgat directament als ciutadans de la Unió Europea pel fet de ser-ho i recollit al Tractat de la Comunitat Europea, que no depèn del compliment de procediments administratius, els quals es justifiquen per raons tan pràctiques com poder conèixer quina és la població d'un territori o per finalitats estadístiques.

Tanmateix es manté per als membres de la seva família que no tinguin la nacionalitat d'un estat membre<sup>27</sup> i que vulguin acompanyar-lo la "targeta de familiar de resident comunitari" que passa a denominar-se "targeta de residència de familiar de ciutadà de la Unió". La Comissió ha justificat el seu manteniment, tot i que pot considerar-se un motiu de discriminació, perquè d'una banda considera que facilita l'exercici del seu dret a la lliure circulació i perquè de l'altra afavoreix el control dels lligams familiars per les autoritats. Per obtenir-la cal que al model oficial de sol·licitud s'adjunti, segons preveu expressament l'article 8.3 del RD que recull el que conté l'article 10.2 de la Directiva excepte en el darrer condicionant, el passaport vàlid i en vigor o el resguard de la seva

---

26. STJCE, de 8 d'abril de 1976, *Royer*, assumpte 48/75.

27. Cal recordar que els membres de la família que són ciutadans tenen l'obligació de registrar-se, i si bé la Directiva preveu els documents que se'ls poden demanar, el RD els ha obviat, per la qual cosa s'entén que els demanaran els mateixos que al ciutadà a qui acompanyen.

renovació, els documents que acreditin el vincle familiar, matrimoni (en cas de no estar separats legalment es demana el document acreditatiu de la validesa del vincle matrimonial que possibilita que aquest produeixi plens efectes civils a Espanya<sup>28</sup>) o unió registrada degudament legalitzats i traduïts si fos necessari, el certificat del registre del ciutadà acompanyat de documents que provin la dependència del familiar si fos necessari i tres fotografies.

Recollint el mínim que estableix la Directiva, la sol·licitud s'ha de presentar durant els tres mesos següents a la seva entrada a Espanya davant les autoritats competents, i immediatament se'ls atorgarà un resguard que, mentre no tinguin la targeta, que haurà de ser emesa en un període màxim de tres mesos (la Directiva en permet un màxim de sis), acreditarà la seva situació d'estada legal, però que només podrà ser utilitzada per a l'exercici d'altres drets o tràmits administratius si el seu beneficiari no té cap altre mitjà de prova. La targeta, d'una validesa de cinc anys o per al període de residència del ciutadà si aquest fos inferior, tindrà efectes retroactius al moment de la seva sol·licitud, però caducarà per absència durant més de sis mesos al llarg d'un any. De tota manera, el RD completa la llista exemplificativa de l'article 11.2 de la Directiva preveient unes excepcions a aquesta caducitat sempre que les absències siguin degudes al compliment d'obligacions militars; no superin dotze mesos consecutius i siguin per causa de part, postpart, malaltia greu, estudis, formació professional o trasllat per raons professionals; o per dur a terme programes temporals d'estudis a l'estranger promoguts per la mateixa Unió Europea. Tampoc no s'aplicarà la caducitat a aquelles persones vinculades laboralment a organitzacions no governamentals, a fundacions o a associacions inscrites i reconegudes oficialment i que duguin a terme activitats a l'estranger.

Tot i que el capítol V del Reial Decret que es complementa amb la Disposició addicional segona estableix, de manera molt positiva, les mesures comunes als procediments de sol·licitud, tramitació, expedició i renovació de certificats de registre i targetes de

---

28. En el cas que un dels cònjuges sigui espanyol serà necessària la inscripció del matrimoni al Registre Civil espanyol per poder acollir-se al RD 240/2007, amb independència de la possibilitat de concessió o renovació d'una autorització de residència en el marc del règim general d'estrangeria.

residència, aquestes mesures també es recullen en diferents disposicions al llarg del text legislatiu, cosa que en fa més feixuga i reiterativa la lectura. En aquest sentit es preveu que tots els tràmits per a l'obtenció de la targeta de resident, de resident permanent, de residència permanent o no de familiar d'un ciutadà s'han de fer personalment i d'acord amb els models oficials<sup>29</sup> davant les autoritats competents assignades, que seran o bé l'Oficina d'Estrangers de la província on es vol residir o bé la Comissaria de Policia competent<sup>30</sup> on seran tramitades de manera preferent; en el cas que les competències no estiguin expressament atribuïdes les exercirà el cap de l'Oficina d'Estrangers de la província en què resideixi el sol·licitant, i si aquesta encara no s'ha creat ho farà el subdelegat del Govern o el delegat del Govern en el cas d'una comunitat autònoma uniprovincial, segons especifica la disposició transitòria segona. Sempre hauran d'anar acompanyades del passaport o document d'identitat vàlid i vigent i, en cas que estigui caducat, del resguard de la seva renovació, i si les autoritats ho consideren adient es podran demanar els antecedents penals i/o un certificat mèdic; en el cas de ser demandants de targeta de residència familiar serà necessària la impressió dactilar. La Directiva recomana que es precisin de la manera més exhaustiva possible els justificants i documents que demani l'Administració per tal d'evitar pràctiques administratives o interpretacions divergents.

Mentre no es resolgui l'expedient i s'atorgui la corresponent targeta, que tindrà efectes retroactius a la data de la sol·licitud, es tindrà dret a una permanència temporal i al desenvolupament d'activitats; l'actual Reial Decret també s'aplicarà a les sol·licituds presentades abans de la seva entrada en vigor, segons preveu la disposició transitòria primera. Les taxes que s'hauran d'abonar seran les mateixes que les aplicades als nacionals per a l'obtenció i/o renovació del seu document d'identitat; en el cas que no s'haguessin abonat prèviament per no ser titular d'un NIE, l'Oficina o la Comissaria els n'assignarà un per tal que la persona interessada pugui fer el pagament perquè

29. Està previst que s'adoptin aquests models mitjançant una instrucció conjunta de la Direcció General d'Immigració i de la Comissaria General d'Estrangeria i Documentació.

30. Les instruccions aprovades faculten els delegats i els subdelegats del Govern per establir diferents punts dependents de les oficines d'estrangers o de les comissaries de policia existents per a la presentació de les sol·licituds.

posteriorment se li expedeixi el certificat de registre. En cas que no es pugui tramitar una sol·licitud per incompliment o manca d'algun dels requisits s'haurà d'informar d'aquests problemes la persona interessada a fi que els pugui solucionar. Els beneficiaris de qualsevol d'aquestes residències tenen l'obligació de comunicar a les autoritats competents qualsevol canvi en el seu estat civil o nacionalitat. En el cas que s'hagués de renovar una targeta de residència abans de passar a ser resident permanent, no es demanarà ni als ascendents ni als descendents l'acreditació del vincle familiar.

El certificat de residència permanent l'expedirà de manera ràpida l'autoritat competent després de comprovar la durada de la residència, davant la petició de la persona interessada i es perdrà si hi ha una absència del territori espanyol de més de dos anys consecutius. La targeta de residència de familiar de ciutadà de la Unió Europea passarà a ser permanent quan el titular del dret hagi adquirit aquest estatut i es renovarà automàticament cada deu anys.

L'administració té un termini de tres mesos (la Directiva en preveu sis) des de la seva sol·licitud per expedir la nova targeta de residència permanent, que s'haurà d'haver presentat abans de la caducitat de l'anterior amb la documentació que acredita que es té dret a la targeta i tres fotografies; si es presenta en un període màxim de tres mesos un cop caducada (termini imposat per la normativa nacional) podrà ser objecte de sanció administrativa. Les interrupcions de residència no superiors a dos anys consecutius no n'afectaran la validesa.

## **EL DRET D'ACCÉS A UNA ACTIVITAT ECONÒMICA I LA IGUALTAT DE TRACTE**

Si el dret a la mobilitat i a la residència ha tingut una evolució destacable, la lliure circulació de treballadors ha patit certs recels derivats en gran mesura dels temors dels efectes de la globalització.

Aquesta llibertat és la primera que va reconèixer el Tractat de Roma en el seu article 48 CE (avui article 39 CE), vinculada a l'exercici d'una activitat econòmica i, si bé és



un dret de tots els nacionals dels estats membres poder-hi accedir i exercir una activitat assalariada o independent en les mateixes condicions que els nacionals de l'estat d'acollida, persisteixen algunes limitacions en relació amb els nacionals de tercers països. L'article 23 de la Directiva preveu de manera clara, precisa i incondicional que els membres de la família d'un ciutadà, amb independència de la seva nacionalitat, quan gaudeixin del dret de residència tindran dret a treballar per compte propi o d'altri, per tant aquest dret, tot i no estar reproduït al RD, entenem que ha de tenir un efecte directe.<sup>31</sup>

L'article 3 del RD 240/2007 nega el dret d'accés al mercat de treball als fills més grans de 21 anys que visquin a càrrec i als ascendents a càrrec, tot i que després s'estableix que podran realitzar una activitat laboral en què s'acrediti que els ingressos no tenen el caràcter de recurs necessari per al seu sosteniment. Es considera que caldria haver previst una redacció més clara i més avançada d'aquesta limitació i centrar l'atenció en les conseqüències del fet de deixar de viure "a càrrec", i alhora facilitar un dret d'accés al mercat de treball si es reuneixen certes condicions d'integració.

En relació amb els nacionals de Romania i Bulgària, tot i estar plenament coberts pel que estableix el RD 240/2007, tenen un règim transitori particular previst en les respectives actes d'adhesió a la Unió Europea de 2005 en relació amb l'exercici d'activitats econòmiques com a assalariats i que permet que els estats defineixin les restriccions que vulguin mantenir a l'accés i l'exercici de les activitats econòmiques. Espanya va decidir, mitjançant l'acord del Consell de Ministres de 22 de desembre de 2006, que de moment aplicaria un període transitori de dos anys a partir de l'1 de gener de 2007, però que el podria reduir en funció de l'evolució del mercat de treball. Aquesta situació genera una certa contradicció en la mesura que els nous ciutadans inscrits en el cens han votat a les eleccions municipals del 27 de maig de 2007, mentre que, almenys per un cert temps, no podran exercir un treball assalariat.

El dret de circulació i residència que tenen aquests nous ciutadans encaixa malament amb les restriccions que es mantenen en el mercat de treball i genera tot un seguit

---

31. SAN de 19 de maig de 2006, sala del contenciós administratiu, JUR 2006/170894.

de situacions confuses i contradictòries que caldria haver evitat. De fet, aquests nous ciutadans tenen dret a establir-se a qualsevol estat membre de la Unió Europea, tenen dret a prestar serveis, a realitzar pràctiques professionals i a estudiar, però tenen moltes dificultats per obtenir una autorització de treball com a assalariats, en gran part pel fet que el sistema espanyol d'estrangeria continua essent molt restrictiu en la concessió dels permisos de treball. Mostra de la confusió existent en aquests moments en relació amb les persones nacionals de Bulgària i Romania és l'extensió que dediquen les Instruccions del Ministeri de Treball i Afers socials de 22 de març de 2007 a la situació dels nacionals d'aquests dos països i que modifiquen les anteriors Instruccions adoptades el 26 de desembre de 2006.

Si pel que fa aquests nacionals no es pot tenir en compte la situació nacional del mercat de treball ni requerir certificats d'antecedents penals o mèdics (excepte si hi ha motius excepcionals que ho aconsellin), el seu procediment de contractació no es veu realment facilitat a la pràctica, atesa la lenta tramitació dels expedients que segueixen la via ordinària del règim general de contractació d'estrangers i les restriccions, especialment quantitatives, vinculades al contingent, que s'aplica igualment a aquests nous ciutadans.

No sembla que totes aquestes restriccions tinguin una justificació clara, més enllà de constituir reaccions mimètiques a temors poc fonamentats, però el fet és que introdueixen una enorme complexitat de gestió i dificulten el reconeixement dels drets i no s'adeqüen a l'objectiu comunitari de facilitar la mobilitat.

De tota manera, potser els recels esmentats tenen relació amb l'evolució del principi de la igualtat de tracte, que ha recorregut un llarg camí. Així, per exemple, en les sentències *Lair i Brown*<sup>32</sup> el TJCE afirmava que en l'estat d'evolució del dret comunitari un ajut concedit als estudiants per a la seva manutenció i formació excedia l'àmbit d'aplicació del Tractat (en relació amb l'actual article 12 TCE); en canvi actualment tots els ciutadans que resideixin en el territori d'un altre estat membre gaudeixen de

---

32. STJCE de 21 de juny de 1988, *Lair*, assumpte 39/86; STJCE 21 de juny de 1988, *Brown*, assumpte 197/86.

la igualtat de tracte i estan coberts per l'àmbit d'aplicació del Tractat, tot i que si no estan en el grup dels "actius" l'estat d'acollida pot limitar els ajuts i els drets socials al compliment de certs requisits, però el control d'aquests requisits també està sota l'òrbita del TJCE i, així, en la sentència *Bidar* de 2005,<sup>33</sup> el TJCE considera que en relació amb l'ajut destinat a sufragar les despeses de manutenció dels estudiants, és legítim que un estat membre només concedeixi aquest ajut als estudiants que hagin demostrat un cert grau d'integració en la societat d'aquest estat i que aquest requisit es pot considerar acreditat mitjançant la constatació que l'estudiant ha residit durant un cert temps a l'estat membre d'acollida, de tal manera que es considera que ha establert un "vincle real" amb la societat d'aquest estat.

En realitat, un dels temes que continuen essent més polèmics en relació amb la igualtat de tracte és el dret a prestacions socials de diferent tipus, fins al punt que han arribat al TJCE diferents conflictes d'aquest tipus, com per exemple els assumptes *Martínez Sala*,<sup>34</sup> *Grzelcyk*,<sup>35</sup> *D'Hoop*,<sup>36</sup> *Collins*<sup>37</sup> i *Trojani*<sup>38</sup>, etc., en els quals el TJCE defineix els límits dels drets socials i, per exemple, en tots ells analitza les particularitats del cas concret tot i reconèixer que els estats poden establir requisits per assegurar-se que hi ha un vincle real entre els sol·licitants de subsidis que tinguin caràcter d'avantatges socials i el mercat geogràfic laboral corresponent. I afegeix que un requisit de residència pot considerar-se adequat, però no pot anar més enllà del que sigui necessari per aconseguir aquest objectiu (principi de proporcionalitat). Més concretament, la seva aplicació s'ha

---

33. STJCE de 15 de març de 2005, *Bidar*, assumpte C-209/03.

34. A la sentència de 12 de maig de 1998, *Martínez Sala*, assumpte C-85/96, el TJCE declara que: "un ciutadà de la UE [...] que resideixi legalment al territori de l'estat membre d'acollida pot invocar l'article 12 del Tractat a totes les situacions compreses en l'àmbit d'aplicació *ratione materiae* del dret comunitari, inclosa la situació en què aquest estat membre endarrerix o li denega la concessió d'una prestació que es concedeix a totes les persones que resideixen legalment al territori d'aquest estat, basant-se en el fet que no disposa d'un document que no s'exigeix als nacionals d'aquest mateix estat i l'expedició del qual pot ser endarrerida o denegada per l'Administració".

35. Sentència *Grzelczyk*.

36. Sentència d'11 de juliol de 2002, *D'Hoop*, assumpte C-224/98.

37. Sentència de 23 de març de 2004, *Collins*, assumpte C-138/02.

38. Sentència de 7 de setembre de 2004, *Trojani*, assumpte C-456/02.

39. Sentència *D'Hoop*.

de basar en criteris clars i coneguts i s'ha de preveure la protecció judicial.<sup>39</sup>

El RD 240/2007 no fa ús, però, de la restricció que durant els tres primers mesos de residència la Directiva permet que imposin els estats a la concessió de prestacions d'assistència social, o a la concessió d'ajuts de manutenció en forma de beques o de préstecs als estudis als que ja no són treballadors, als que mantenen aquest estatut o als membres de les seves famílies fins que no s'arriba a la residència permanent. En tot cas, més enllà de les restriccions legals a l'accés al mercat de treball ja esmentades anteriorment, cal recordar que les discriminacions estan prohibides i que les diferències només es poden admetre si estan justificades i són proporcionades en relació amb els objectius legítims que persegueixen.

## **ELS LÍMITS PER RAONS D'ORDRE PÚBLIC, SEGURETAT PÚBLICA I SALUT PÚBLICA**

Els drets de ciutadania, de circulació i residència no són absoluts, però el TJCE ha anat limitant progressivament la discrecionalitat dels estats a l'hora de decretar una prohibició d'entrada o una expulsió.

A més, la jurisprudència comunitària ha utilitzat la formulació de la jurisprudència del TEDH respecte de la protecció del dret de tota persona a la vida privada i familiar inclòs a l'article 8 del CEDH, i en relació amb l'adopció de mesures d'expulsió s'exigeix als estats que adoptin mesures proporcionades en relació amb l'objectiu que es persegueix, que és la protecció de l'ordre públic (Olesti Rayo, 2006).

El capítol VI de la Directiva 2004/38 reemplaça la Directiva 64/221 i inclou els articles 27 a 33 que es recullen en els articles 15 a 18 del Reial Decret 240/2007.

Els estats poden impedir l'entrada, poden denegar la inscripció en el Registre Central d'Estrangers o l'expedició o renovació de les targetes de residència, i poden decretar l'expulsió o la devolució si hi ha raons d'ordre, seguretat o salut pública. Cap d'aquestes

---

40. Article 27 de la Directiva 38/2004 i article 15 del RD 240/2007.

raons no es podrà al·legar amb finalitats econòmiques<sup>40</sup> i hauran de ser fonamentades exclusivament en la conducta personal de qui en sigui objecte i també s'incorpora la fórmula de la sentència *Bouchereau*<sup>41</sup> que estableix l'obligació que el comportament constitueixi una amenaça real, actual i suficientment greu que afecti un interès fonamental de la societat,<sup>42</sup> comportament que haurà de ser castigat també en els nacionals,<sup>43</sup> sense que es puguin argumentar justificacions que no tinguin cap relació directa amb el cas concret o que es refereixin a raons de prevenció general. L'existència de condemnes penals anteriors no pot constituir, per ella mateixa, raó suficient per adoptar aquestes mesures. S'estableix que si es considera indispensable un estat pot demanar als altres estats informació sobre els antecedents penals de la persona interessada, sense que aquesta conducta pugui tenir caràcter sistemàtic i havent de contestar en un termini màxim de dos mesos.

En aquest sentit, es pot esmentar l'assumpte *Comissió v. Espanya* de 31 de gener de 2006 en relació amb la denegació de visat a dos nacionals d'estats tercers que eren familiars de ciutadans de la Unió Europea per haver estat inclosos en la llista d'estrangers no admissibles per la República Federal d'Alemanya en el Sistema d'Informació Schengen (SIS), sense que hi aparegués el motiu de la inscripció. La Comissió al·legava que Espanya no procedia a analitzar individualment la situació dels familiars que estiguessin inclosos en el SIS, sinó que procedia a prohibir-los l'entrada i no motivava de manera adequada les resolucions denegatòries. El TJCE identifica l'incompliment d'Espanya, atès que el dret comunitari obliga les autoritats a comprovar si la presència de les persones representa efectivament una amenaça real i suficientment greu que afecti un interès fonamental de la societat, i el fet que les persones estiguin inscrites en la llista de no admissibles no és motiu suficient per justificar que representen una amenaça. El TJCE diu que hi ha

---

41. Sentència del TJCE de 27 d'octubre de 1977, assumpte 30/77, i repetida en nombroses sentències posteriors.

42. Es recull així la tradicional jurisprudència del TJCE en les seves sentències de 28 d'octubre de 1975, *Rutili*, assumpte 36/75, i de 27 d'octubre de 1977, *Bouchereau*, assumpte 30/77.

43. Segons preveu la STJCE de 18 de maig de 1982, assumptes 115 i 116/81 *Adoui et Cornuaille* en què s'indica que el comportament personal no pot ésser considerat una amenaça suficientment greu si l'estat membre no pren serioses mesures repressives en relació amb el mateix comportament quan es tracti dels seus propis nacionals.

mecanismes que permeten recollir informació suplementària entre els estats part per completar l'abast i l'actualitat de les circumstàncies de la inscripció en el SIS.<sup>44</sup> Certament la rapidesa de la informació complementària és un element essencial per tal que la persona afectada no vegi lesionat el seu dret a l'exercici efectiu de la lliure circulació.

Les raons de salut pública només poden impedir l'entrada si tenen un potencial epidèmic o contagiós, d'acord amb la legislació espanyola vigent, i només poden justificar l'expulsió si han aparegut al llarg dels tres primers mesos d'estada en el territori espanyol.<sup>45</sup>

Un dels elements més significatius és que la Directiva incorpora també la jurisprudència en matèria d'exigir el compliment del principi de proporcionalitat<sup>46</sup> a les autoritats competents en el moment de valorar si hi ha motius greus d'ordre públic o de seguretat pública abans de prendre una decisió, i aquesta exigència es tradueix en concret en l'obligació de prendre en consideració algunes informacions rellevants que permetin apreciar la situació global de la persona interessada, com la durada de la residència i la integració social i cultural de la persona interessada, la seva edat, estat de salut, situació familiar i econòmica i la importància dels vincles amb el país d'origen.<sup>47</sup> El RD no fa referència al principi de proporcionalitat, sinó que només incorpora els elements d'integració, però cal tenir en compte que aquests elements només són indicatius a l'hora de valorar la proporcionalitat de la decisió d'expulsió per les autoritats nacionals competents.

Si els ciutadans han residit a Espanya en els darrers deu anys o si la persona és menor d'edat, caldrà demostrar que hi ha motius imperiosos de seguretat pública, i en el cas del menor, que la repatriació respon al seu interès superior en el sentit del Conveni sobre els drets del nen de 1989, sense que pugui tenir caràcter sancionador.

---

44. Així, per exemple, es fa referència al SIRENE, que es va crear per completar el SIS.

45. El RD transposa literalment l'article 29 de la Directiva i estableix quines malalties poden justificar un límit a la lliure circulació i la possibilitat que en els tres mesos següents s'exigeixi un reconeixement mèdic.

46. Veure per exemple la interpretació que en fa en la STJCE de 19 de gener de 1999, *Calfa*, assumpte C-348/96; STJCE de 26 de novembre de 2002, *Olazabal*, assumpte C-100/01.

47. Article 28 de la Directiva 38/2006 i article 15 (1).

Si una resolució d'expulsió s'executa més tard de dos anys després d'haver-se dictat, les autoritats competents han de tornar a valorar els possibles canvis en la situació de la persona afectada i la realitat de l'amenaça que representa per a l'ordre i la seguretat públics.

La caducitat del DNI o passaport no pot ser motiu d'expulsió, ni tampoc d'incompliment de l'obligació de sol·licitar una targeta de residència; aquests incompliments només poden ser objecte de sancions administratives.

## **GARANTIES PROCESSALS**

El ciutadà sotmès a una decisió d'expulsió gaudirà de garanties reforçades. Per una banda, les autoritats competents seran els subdelegats del Govern, o els delegats del Govern en les comunitats autònomes uniprovincials, que hauran de notificar per escrit la decisió d'expulsió a la persona afectada. Aquesta decisió haurà de ser motivada i haurà de permetre a la persona afectada entendre el seu contingut i les seves implicacions, i haurà d'incloure la jurisdicció o instància administrativa davant la qual es pot interposar recurs, el termini per fer-ho i, quan s'escaigui, el termini concedit per abandonar el territori. La necessitat de notificació escrita a la persona afectada i de claredat del contingut no apareix en el RD 240/2007 i es considera que hauria calgut especificar millor aquesta exigència.

L'article 16 del RD preveu que prèviament a l'adopció de la resolució administrativa d'expulsió cal un informe previ de l'advocacia de l'Estat a la província, que s'ha de presentar davant l'autoritat competent, la qual podrà confirmar o revocar aquest informe i serà una garantia suplementària de defensa de la persona afectada.

Contra la decisió d'expulsió es pot presentar eventualment un recurs administratiu i en tot cas un recurs judicial. També es poden sol·licitar mesures cautelars de suspensió de l'execució i normalment caldrà esperar si són acceptades o no. En canvi, mentre es desenvolupi el recurs judicial, la persona interessada no podrà quedar-se en el territori espanyol, excepte en el tràmit de la vista, en què es podrà presentar personalment per a

la seva defensa, a no ser que hi concorrin greus motius d'ordre o de seguretat públics. La novetat consisteix en la possibilitat de presentar-se als tribunals, és a dir, s'exigeix la possibilitat d'exercir control jurisdiccional sobre els actes administratius que tenen una incidència negativa sobre el dret de mobilitat i residència (Iliopoulou, 2004).

## **CONSIDERACIONS FINALS**

En el desenvolupament i especialment en l'aplicació posterior de la normativa analitzada, cal no oblidar que l'esforç de simplificació i adaptació a les noves realitats socials de les famílies i de la mobilitat no s'ha de veure entorpit per les administracions internes competents. L'objectiu de totes les administracions ha de ser facilitar la lliure circulació i la residència i crear els mínims obstacles possibles. Aquesta obligació està imposada pel dret comunitari que ha estès el règim de la mobilitat dels ciutadans als membres de la seva família, sigui quina sigui la seva nacionalitat, amb l'objectiu de preservar la unitat familiar.

Així, en la lliure circulació i residència conflueixen evolucions provinents de diferents fonts, és a dir, hi influeix en primer lloc la consolidació del dret de ciutadania; en segon lloc, hi influeix el reforçament i l'ampliació de la no-discriminació per raó de nacionalitat de l'article 12 TCE i de la no-discriminació per altres raons, com l'origen racial, l'edat, l'orientació sexual o la discapacitat de l'article 13 TCE i de les directives de desenvolupament; en tercer lloc, hi influeix el reconeixement del reagrupament familiar com a dret subjectiu del ciutadà, recollit també a la Directiva 2003/86/CE de 22 de setembre de 2003,<sup>48</sup> i per últim hi influeix la jurisprudència en matèria de respecte de la vida familiar i drets dels menors que deriva del TJCE i també del TEDH.

---

48. DOUE L 251, de 3 d'octubre de 2003.



## Referències bibliogràfiques

AGUADO CUDOLÀ, V. (2007). “Ciudadanía, libre circulación de personas y derechos sociales”. *Noticias de la Unión Europea*, núm. 267, abril, p. 5 i següents.

DE BRUYCKER, P. (2006). “La libre circulation des citoyens européens entre codification et réforme. Présentation générale de la directive 2004/38”, a J.Y. CARLIER i E. GUILD (dirs.). *L’avenir de la libre circulation des personnes dans l’UE*. Brussel·les: Bruylant, p. 21-43.

GOIZUETA VÉRTIZ, J. (2007). *El derecho a la libre circulación y residencia en la Constitución Española*. València: Institut de Dret Públic, Tirant lo Blanch, p. 281-325.

GUILD, E. (2006). “Citizenship and Fundamental Rights”, a J.Y. CARLIER i E. GUILD (dirs.). *L’avenir de la libre circulation des personnes dans l’UE*. Brussel·les: Bruylant, p. 45-63.

HAILBRONNER, K. (2006). “Union Citizenship and Social Rights”, a J.Y. CARLIER i E. GUILD (dirs.). *L’avenir de la libre circulation des personnes dans l’UE*. Brussel·les: Bruylant, p. 65-78.

ILIOPOULOU, A. (2004). “Le nouveau droit de séjour des citoyens de l’Union et des membres de leur famille: la directive 2004/38/CE”, *RDUE*, núm. 3, p. 523 i següents.

ILLAMOLA DAUSÀ, M. (2005). “Égalité et intégration”, a F. JULIEN-LAFERRIERE; H. LABAYLE; O. EDSTRÖM, (dirs.). *La politique européenne d’immigration et d’asile: bilan critique cinq ans après le Traité d’Amsterdam. The European Immigration and asylum Policy: critical assessment five years after the Amsterdam Treaty*. Brussel·les: Bruylant, p. 175-202.

ILLAMOLA DAUSÀ, M. (2006). “El estatuto jurídico de los nacionales de terceros países residentes de larga duración”, a E. ROJO TORRECILLA (coord.). *Inmigración y mercado de trabajo en la era de la globalización*. Valladolid: Lex Nova, p. 138-147.

MARTIN, D. (2006). “De Martínez Sala à Bidar, Les paradoxes de la jurisprudence sur la libre circulation des citoyens”, a J.Y. CARLIER i E. GUILD (dirs.). *L’avenir de la libre circulation des personnes dans l’UE*. Brussel·les: Bruylant, p. 159-170.

OLESTI RAYO, A. (2006). “TJCE Sentència de 31 de gener de 2006. Comissió /Espanya, C-503/03, Lliure circulació de persones, sistema d’informació de Schengen, llista de no admissibles”. *RDCE*, núm. 25, p. 989 i següents.

WATHELET, M. (2000). “Citoyenneté européenne et libre circulation dans la jurisprudence”, a J.Y. CARLIER i M. VERWILGHEN (eds.). *Trente ans de libre circulation des travailleurs en Europe*. Luxemburg: OPOCE, p. 277 i següents.



**4 Els menors immigrants no acompanyats: estat de la qüestió. La declaració de les defensories del poble sobre la responsabilitat de les administracions públiques**

Ángeles de Palma

## RESUM

Pel que fa a la situació plantejada amb l'arribada de menors immigrants no acompanyats al llarg de l'any 2006 caldria destacar fonamentalment dues grans qüestions. D'una banda, l'arribada en *cayucos* d'aquests menors a les illes Canàries ha posat en relleu que la seva assistència i protecció no pot ser responsabilitat exclusiva de la comunitat autònoma receptora. Les comunitats autònomes tenen atribuïda, en efecte, la competència en matèria de protecció de menors; en canvi, és l'Administració de l'Estat la competent en matèria d'estrangeria. Les comunitats autònomes receptores —en especial Andalusia, Canàries i les ciutats autònomes de Ceuta i Melilla— no poden fer front per elles mateixes a la situació que se'ls planteja, ni planificar-la, i tampoc no disposen dels recursos necessaris en cada moment concret. Per aquest motiu, és fonamental que l'Estat s'impliqui i col·labori en l'atenció d'aquests menors. D'altra banda, la segona qüestió que cal destacar és la denúncia insistent de la situació d'indefensió que pateixen aquests menors en el curs dels procediments administratius i judicials que els afecten. En aquest sentit, s'han anat alçant veus cada vegada més fortes que reclamen que se'ls garanteixi el dret a l'assistència jurídica independent de l'Administració.

## **LA SITUACIÓ PLANTEJADA ARRAN DE L'ARRIBADA CONTÍNUA DE MENORS A LES COSTES CANÀRIES**

L'arribada de menors immigrants no acompanyats al nostre país ha continuat al llarg de l'any 2006. És difícil determinar si el nombre de menors que arriben a Espanya ha crescut respecte dels anys anteriors, però el que sembla clar és que cada vegada arriben de terres més llunyanes. Fins ara aquests menors procedien generalment del nord d'Àfrica, en especial del Marroc; per aquest motiu, el Govern havia centrat els seus esforços en les relacions amb aquest Estat, amb la finalitat, d'una banda, d'evitar que sortissin menors d'aquest país i, de l'altra, de facilitar-ne la repatriació. Tanmateix, l'any passat també van arribar a Canàries menors immigrants no acompanyats provinents del Senegal, Costa d'Ivori, Mali, Guinea Bissau, Guinea o Gàmbia.<sup>1</sup>

L'arribada contínua a les Canàries de menors immigrants no acompanyats d'origen subsaharià ha comportat la saturació dels recursos assistencials. La Comunitat Canària s'ha vist absolutament impossibilitada d'oferir a aquests menors la protecció

---

1. El 90% dels prop de 800 menors que hi havia a les Canàries al començament del mes d'octubre procedia precisament d'aquests estats.

que l'ordenament els reconeix, ja que no té els serveis ni els recursos necessaris per fer-ho.<sup>2</sup> En aquestes circumstàncies es fa imprescindible el compromís i la solidaritat del conjunt de l'Estat.

Veient la situació plantejada a les Canàries, el Govern central es va comprometre a traslladar a la Península 500 menors. El 18 de setembre de 2006, en el Consell Superior de Política d'Immigració, el ministre de Treball i Assumptes Socials, Jesús Caldera, va instar la solidaritat de les comunitats autònomes perquè es fessin càrrec de la tutela d'aquests 500 menors que hom volia traslladar des de les Canàries. Per la seva banda, el Govern central es va comprometre a pagar a les comunitats autònomes que es fessin càrrec d'aquests menors les despeses corresponents a la seva manutenció (despeses que es van calcular en uns vuitanta euros diaris per cada menor tutelat).

Les comunitats autònomes van posar en relleu la dificultat d'acollir aquests menors, atesa la massificació que ja hi havia als centres d'acollida. Malgrat tot, algunes comunitats es van comprometre a acollir alguns dels menors que hi havia a les Canàries. Així, al llarg de l'any 2006, es va procedir a traslladar els menors a altres comunitats autònomes. El gener del 2007, les comunitats autònomes havien posat a disposició del Govern central 252 places d'acollida. Tanmateix, els trasllats de menors immigrants no acompanyats que s'han fet finalment no han arribat als 500 inicialment compromesos pel ministre de Treball. Segons les dades de l'executiu, fins al passat 5 de gener de 2007, han estat traslladats de les Canàries a altres comunitats autònomes uns 242 menors, que han estat acollits per diverses comunitats autònomes, a excepció de Madrid, la Rioja, el País Basc i Melilla.<sup>3</sup> Per aquesta raó el Govern canari ha acusat el Govern central d'incomplir el seu compromís.

---

2. El desembre de l'any 2006 la comunitat autònoma de Canàries tenia censats uns 760 menors immigrants no acompanyats.

3. El gener de l'any 2007, Extremadura havia acollit cinquanta menors; Catalunya, quaranta; Galícia, trenta; Castella i Lleó va oferir vint places que estan cobertes; Castella-la Manxa, divuit; Aragó i Astúries, setze cada una; la Comunitat Valenciana, quinze; Cantàbria, tretze; les Balears i Múrcia, deu cada una; Ceuta, quatre, i per últim a Navarra hi havia dues places compromeses que sembla que es van ocupar el mateix mes de gener (dades extretes del diari *El Periódico* d'Extremadura, de 17 de gener de 2007).

En el cas de Catalunya, l'Administració de la Generalitat es va mostrar disposada a acollir alguns d'aquests menors. L'octubre de l'any passat van arribar els primers cinc menors procedents de les Canàries. En aquella data, la Direcció General d'Atenció a la Infància i l'Adolescència (DGAIA), del llavors Departament de Benestar Social i Família (en l'actualitat Departament d'Acció Social i Ciutadania) tenia 2.173 menors en centres d'acollida i residencials, 635 dels quals eren menors immigrants no acompanyats. D'aquests últims, el 80% eren adolescents d'origen marroquí i no arribaven al 10% els subsaharians.<sup>4</sup> En l'actualitat, han estat acollits uns quaranta menors immigrants no acompanyats provinents de les Canàries.

## **LA DECLARACIÓ DE LES DEFENSORIES DEL POBLE SOBRE LES RESPONSABILITATS DE LES ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES RESPECTE DELS MENORS NO ACOMPANYATS**

La situació plantejada amb l'arribada massiva de menors immigrants no acompanyats a les Canàries i la seva distribució entre les diferents comunitats autònomes ha fet que el conjunt de defensors del poble, tant l'estatal com els autonòmics, emetessin una declaració en què es recorda al conjunt d'administracions públiques l'obligació que tenen de garantir a aquests menors els drets que el nostre ordenament els reconeix. Aquesta declaració va ser consensuada l'octubre de l'any 2006, i es va fer pública a través de l'adjunt d'Infància del síndic de greuges de Catalunya.

En aquesta declaració el defensor del poble estatal i els defensors de les diferents comunitats autònomes posen en relleu que la Xarxa Europea de Defensors del Menor (ENOC, European Network of Ombudspersons for Children), en la seva darrera reunió anual (celebrada a Atenes el setembre del 2006), ja havia aprovat una declaració en què s'instava els estats membres del Consell d'Europa a adoptar les mesures necessàries per garantir els drets dels menors emigrants no acompanyats.

---

4. Dades extretes de la notícia publicada a *La Vanguardia* de l'11 d'octubre de 2006.

La rellevància que té aquest fenomen tant a escala europea com estatal explica que les defensories presentin una declaració dirigida a manifestar al conjunt de la societat espanyola el seu compromís i la seva responsabilitat en la tasca de vetllar pels drets dels menors. Per aquest motiu, la Declaració té com a objectiu subratllar les obligacions que les administracions públiques competents del conjunt de l'Estat tenen respecte dels menors immigrants no acompanyats i insistir-hi, i recomanar a aquestes administracions actuacions dirigides a reforçar la garantia dels drets d'aquests menors.

La Declaració comença per recordar que, en aplicació de l'article 2.1 de la Convenció dels Drets del Nen, adoptada per l'Assemblea General de les Nacions Unides el 20 de novembre de 1989 (ratificada per Espanya el 30 de novembre de 1990), totes les administracions públiques hauran de garantir i respectar els drets que l'ordenament reconeix als menors "sense cap distinció, independentment de la raça, el color, el sexe, l'idioma, la religió, l'opinió política o d'altra índole, l'origen nacional, ètnic o social, la posició econòmica, els impediments físics, el naixement o qualsevol altra condició de l'infant, dels seus pares o dels seus representants legals". Així, el nostre ordenament reconeix els mateixos drets a tots els menors sense cap tipus de discriminació.

En la Declaració s'afirma expressament que "l'ordenament jurídic espanyol estableix clarament que els menors són per davant de tot menors, principi que ha de prevaler per damunt de la condició d'estranger". D'altra banda, i com no podia ser d'altra manera, els *ombudsmen* invoquen l'article 3 de la Convenció de Drets del Nen per recordar a tots els poders públics que qualsevol mesura que adoptin en aquesta matèria ha de basar-se en el principi de l'interès superior del menor.<sup>5</sup>

Doncs bé, d'acord amb els principis jurídics generals esmentats, la Declaració del conjunt de defensories de l'Estat proclama un conjunt de normes i principis que han de regir l'actuació de les administracions públiques en aquesta matèria:

---

5. Sobre els principis que han de regir l'actuació de les administracions públiques en matèria de protecció de menors i, en particular, el principi de l'interès superior del menor i el principi d'igualtat, vegeu Ángeles DE PALMA (2006). *Administraciones públicas y protección de la infancia. En especial, estudio de la tutela administrativa de los menores desamparados*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, p. 109-118.



1) En primer lloc, els defensors comminen les administracions autonòmiques competents a assumir de manera immediata la tutela dels menors immigrants no acompanyats. Així, el menor ha de ser declarat desemparat des del primer moment i ha de ser tutelat per l'Administració. Amb posterioritat s'ha de procedir a investigar i estudiar la situació sociofamiliar del menor. El desig és evitar que aquesta fase d'investigació de la situació del menor comporti a la pràctica la privació d'accés als recursos socio-educatius i a la formació laboral.

D'altra banda, la Declaració d'ENOC, la Xarxa Europea de Defensors dels Menors, sobre les obligacions dels estats membres del Consell d'Europa en matèria de menors immigrants no acompanyats estableix en el punt 4 que les entrevistes relatives a la situació sociofamiliar dels menors les ha de fer personal qualificat i en una llengua comprensible per al menor. En el transcurs del procediment d'investigació de la situació del menor s'hauran de garantir els seus drets i caldrà actuar considerant-ne la situació d'especial vulnerabilitat, atesa la seva situació personal i l'experiència viscuda en el procés migratori.

Les administracions tenen l'obligació de garantir als menors el dret a intervenir i ser escoltats en tots els procediments que els afectin. D'altra banda, els menors han de ser informats dels seus drets i de la manera en què els han d'exercir en una llengua que comprenguin (punts 5 i 6 de la Declaració d'ENOC, Xarxa Europea de Defensors del Menor).

2) En segon lloc, un cop hagi quedat acreditada la impossibilitat o la no conveniència per a l'interès del menor de retornar amb la seva família, l'Administració que en té encomanada la tutela ha de tramitar-ne la residència, tal com estableix l'article 35 de la Llei Orgànica 4/2000, d'11 de gener, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social. En aquest punt, la Declaració de les defensories "recorda a les administracions que no és necessari esperar els nou mesos a què es refereix l'article 92.5 del Reglament d'estrangeria (aprovat pel Reial Decret 2392/2004, de 30 de desembre)"; aquest termini, interpretat d'acord amb la Llei (i amb el principi d'interès del menor) ha de ser considerat un termini màxim.<sup>6</sup>

---

6. En el mateix sentit, Ángeles DE PALMA (2006). "Los menores inmigrantes no acompañados", a *Las comunidades autónomas y la inmigración*. València: IDP-Tirant lo Blanch, p. 558-562.

3) D'altra banda, pel que fa a la repatriació dels menors, els defensors del poble recorden a l'Administració de l'Estat que no ha de procedir-hi si no hi ha garanties de la reintegració del menor en el seu nucli familiar d'origen o, de manera alternativa, només si es considera un recurs de protecció, quan aquesta mesura resulti la més adequada per a l'interès superior del menor. A més, recorden que durant el procediment de repatriació s'ha de garantir el dret del menor a ser escoltat.

El gener del 2007, el Consell General de l'Advocacia ha denunciat la falta de garanties essencials en els procediments administratius de repatriació de menors immigrants no acompanyats. El Consell ha traslladat a tots els col·legis d'advocats d'Espanya un seguit d'observacions perquè es cursin les instruccions corresponents als lletrats adscrits als serveis de torn d'ofici d'estrangeria i menors amb l'objectiu que extremin el zel en el control del compliment de les garanties legals per les administracions públiques i que interposin demandes de protecció dels drets fonamentals en els supòsits que no es respectin.

D'altra banda, la denúncia del Consell ha estat transmesa al defensor del poble estatal, que ha emès una Recomanació a la Direcció General d'Immigració. En la Recomanació, el defensor del poble posa en relleu la necessitat que els menors siguin escoltats en el curs dels procediments de repatriació i que se'ls notifiquin formalment les resolucions administratives que es dicten.<sup>7</sup>

En l'actualitat, algunes decisions judicials han estimat el recurs interposat contra la resolució de l'Administració de l'Estat per la qual s'acorda la repatriació d'un menor i contra l'execució d'aquesta resolució, fonamentant-se en el fet, entre altres, que el menor no havia estat escoltat en el procediment de repatriació. La determinació de la decisió més convenient per a l'interès del menor exigeix necessàriament que se li respecti el dret a ser escoltat, d'acord amb la seva edat i les seves condicions de maduresa, tal

---

7. La secretària d'estat d'Emigració i Immigració, Consuelo Rumi, en declaracions a la premsa exposa que les repatriacions es fan a través del Ministeri de l'Interior, i que la Secretaria d'Estat fa una tasca de "cooperació i coordinació" amb les administracions i la Direcció General d'Integració, on s'ha creat un grup de treball que estudia la Recomanació del defensor del poble ([www.diariodeavisos.com](http://www.diariodeavisos.com)).

com exigeix l'article 9 de la Llei Orgànica 1/1996, de 15 de gener, de protecció jurídica del menor. Un exemple d'això és la sentència del Jutjat del Contenciós Administratiu número 14 de Madrid, de 25 de setembre de 2006 (cas Bouabid Ettair, assistit pel lletrat D. Juan Ignacio de la Mata Gutiérrez).

4) Les defensories de l'Estat recomanen a les administracions competents que les proves mèdiques prèvies de determinació de l'edat únicament es duguin a terme en cas de dubte. A més, aquestes proves s'han de fer amb la millor tecnologia possible i combinant les proves físiques amb les socials i psicològiques.

En el mateix sentit s'ha pronunciat la Xarxa Europea de Defensors del Menor, en la seva declaració sobre les obligacions dels estats membres del Consell d'Europa en el tracte dels menors immigrants no acompanyats. En aquesta declaració han recordat als estats l'obligació que tenen d'informar els menors sobre el procés i les conseqüències derivades del compliment de la majoria d'edat. D'altra banda, s'estableix que, en cas de dubte, la presumpció haurà de ser de minoria d'edat. I, a més, s'haurà de preveure la possibilitat de revisar el resultat de les proves de determinació d'edat (punt 3).

En el supòsit que no hi hagi dubte sobre la minoria d'edat, ja sigui perquè la persona té documentació o perquè resulta així de la seva aparença física, el menor haurà de ser posat directament a disposició de l'Administració competent en matèria de protecció de menors. En aquest cas, correspondrà al servei de protecció de menors determinar l'edat del menor, quan es consideri imprescindible conèixer aquesta dada. Per exemple, quan resulti necessari perquè el menor exerceixi algun dret (dret a l'educació o a la feina) i no sigui possible o aconsellable esperar a conèixer-ne l'edat per mitjans documentals; o per saber quan assolirà la majoria d'edat i, per tant, cessarà la tutela de l'Administració.<sup>8</sup>

---

8. En canvi, el mes de novembre de 2006, al web [www.diariovasco.com](http://www.diariovasco.com) s'informava que Ezker Batua havia denunciat la Diputació de Guipúscoa per fer proves per determinar l'edat de menors no acompanyats malgrat que disposaven de la "documentació en regla" que n'acreditava la identitat. En un dels casos, de la documentació del menor es desprenia que tenia 16 anys i, tanmateix, la prova va determinar que en tenia 18 i, per tant, va haver d'abandonar el pis tutelat en què vivia.

5) Els menors immigrants no acompanyats han de tenir garantida l'assistència jurídica independent de l'Administració. Aquest és, a parer meu, un dels punts més importants i que aporten més novetat de la Declaració del conjunt de defensories de l'Estat, en la mesura que assegurar l'assistència jurídica necessària a aquests menors és essencial per garantir-los els drets i assegurar el compliment de les obligacions que legalment corresponen a les administracions competents.

Així mateix, la Xarxa Europea de Defensors dels Menors també ha declarat que els estats membres del Consell d'Europa estan obligats a garantir a aquests menors l'assistència d'un representant legal independent en el curs dels procediments administratius i judicials que els afectin (punt 7).

Les defensories de l'Estat apunten la necessitat que els menors tinguin garantida l'assistència jurídica a través del torn d'ofici col·legial, amb la finalitat d'assegurar que els procediments administratius i processos judicials es desenvolupin d'acord amb el dret i amb l'interès superior de cada menor.

El Comitè de Drets del Nen de Nacions Unides, en l'Observació general núm. 16, d'1 de setembre de 2005, sobre el "tracte dels menors no acompanyats i separats de la seva família fora del seu país d'origen", assenyalava que els estats que han ratificat la Convenció (Espanya ho va fer el 30 de novembre de 1990) queden obligats pels articles 18.2 i 20.1 de la Convenció a establir el marc jurídic i adoptar les mesures necessàries perquè l'interès del menor no acompanyat o separat de la seva família estigui degudament representat. El mateix comitè adverteix que aquesta funció no podrà ser exercida per l'Administració que, si s'escau, n'hagi assumit la tutela. La raó és que les funcions d'assessor o representant no les pot fer una entitat els interessos de la qual puguin ser contraposats als del menor.

Així mateix, a escala de tot l'Estat, el defensor del poble, Enrique Múgica, en el seu *Informe sobre asistencia jurídica a los extranjeros en España* (2005), i a Catalunya, el síndic de greuges, en el seu informe de l'any 2006 sobre *La situació dels menors immigrants sols*, han reclamat el dret d'aquests menors a gaudir d'assistència jurídica independent dels interessos de l'Administració, ja sigui l'Administració de l'Estat, competent per decidir

i executar la repatriació, o l'Administració autonòmica, competent per declarar-ne el desemparament i assumir-ne la tutela.

D'aquesta manera, els menors han de tenir garantit el seu dret a l'assistència jurídica gratuïta en el curs del procediment a través del qual l'Administració resol la declaració de desemparament i n'assumeix la tutela. Els menors també han d'actuar assistits per un lletrat en el curs del procediment a través del qual les administracions decideixen sobre la seva permanència a Espanya o el retorn al país d'origen. El lletrat ha de vetllar perquè els procediments es tramitin d'acord amb el dret, ha de garantir que s'escolti degudament el menor i que la resolució final resulti adequada a l'interès superior del menor. Si s'escau, pot recórrer davant dels tribunals la resolució administrativa que s'hagi adoptat.

Els menors immigrants no acompanyats han de tenir garantida l'assistència jurídica, tant en els procediments tramitats per l'Administració autonòmica, competent per a la seva protecció, com en els tramitats per l'Administració de l'Estat, competent en matèria d'estrangeria. Per aquest motiu, en cas que es designi un advocat d'ofici hauria de correspondre al mateix lletrat la intervenció davant les dues administracions i, si s'escau, en el procés judicial posterior; tal com ha reclamat el defensor del poble, Enrique Múgica, en l'informe de l'any 2005 sobre l'assistència jurídica als estrangers.

Actualment, diverses resolucions judicials del Contenciós Administratiu, dictades en processos judicials en què es coneixen recursos contra resolucions de repatriació i la seva execució, han procedit a nomenar un defensor judicial en considerar que hi ha conflicte entre els interessos del menor i els de l'Administració que en té legalment atribuïda la representació legal (un exemple és el cas Bouabid Ettair, ja citat anteriorment).<sup>9</sup>

---

9. Ara bé, el cert és que en aquesta matèria hi ha resolucions contradictòries. Així, per exemple, l'11 de gener de 2007 es va procedir a la repatriació de dos menors tutelats per la Comunitat de Madrid als quals no s'havia escoltat, ni se'ls havia notificat el procediment ni l'ordre de repatriació, ni tampoc se'ls havia designat advocat d'ofici; de manera immediata van ser interposats sengles recursos per l'advocat Juan Ignacio de la Mata. Doncs bé, el magistrat del Jutjat del Contenciós Administratiu número 20 de Madrid va paralitzar la repatriació i, en canvi, el jutjat número 4 va negar la representativitat legal de l'advocat De la Mata.

6) Per acabar, les defensories de l'Estat adverteixen de la necessitat de coordinar els models d'atenció als menors immigrants no acompanyats en el conjunt de les comunitats autònomes. D'aquesta manera, s'evitaria que els menors es traslladessin d'una comunitat a una altra per acudir a aquelles comunitats que efectivament procedeixen a la declaració de desemparament i assumpció de la tutela, tramiten l'obtenció del permís de residència i els ofereixen recursos socioeducatius adequats.

Una vegada examinada la Declaració de les defensories de l'Estat hem de preguntar-nos sobre l'impacte que ha tingut el contingut d'aquesta declaració en les actuacions dutes a terme pel conjunt de poders públics i, en especial, les administracions competents. A primera vista, tenint en compte les declaracions públiques fetes sobre les actuacions que es volen desenvolupar per donar resposta a la situació plantejada amb l'arribada contínua a Espanya de menors immigrants no acompanyats, sembla que se'n desconeix el contingut. D'altra banda, i el que és pitjor encara, sembla que els poders públics tampoc no s'han fet ressò del contingut de l'Observació general núm. 6 (2005) del Comitè dels Drets del Nen de Nacions Unides. S'ha de tenir en compte que, segons afirma el mateix Comitè de Drets del Nen en l'observació mencionada, "les obligacions resultants de la Convenció pel que fa als menors no acompanyats i separats de la seva família s'estén a tots els poders de l'Estat (executiu, legislatiu i judicial). S'hi inclouen l'obligació de promulgar legislació, crear estructures administratives i articular les activitats d'investigació, informació, recollida de dades i formació general, necessàries per donar suport a aquestes mesures".

Per tant, és essencial que el conjunt de poders de l'Estat actuïn per donar la resposta adequada a la situació que pateixen en l'actualitat els menors immigrants no acompanyats i separats de la seva família, i garantir-los els drets que el nostre ordenament els reconeix; en particular la Convenció de Drets del Nen, en compliment del mandat de l'article 39.4 de la Constitució espanyola. Per aquest motiu, la matèria ha de ser necessàriament tractada pels poders públics i en primer pla s'ha de situar la condició de menors d'aquestes persones per davant de la seva condició d'estrangers.

Vegem a continuació algunes de les mesures i actuacions que els poders públics han proposat per donar resposta a la situació plantejada actualment.

## **LA DESORIENTACIÓ DE LA CLASSE POLÍTICA. MESURES I PROPOSTES DE REFORMES LEGALS EN MATÈRIA DE MENORS IMMIGRANTS NO ACOMPANYATS**

En els últims mesos han aparegut gairebé diàriament als mitjans de comunicació notícies sobre el debat polític plantejat com a conseqüència de l'arribada de menors immigrants no acompanyats a les costes canàries. El risc és que una matèria tan complexa i sensible acabi sent utilitzada pels partits polítics amb finalitats electoralistes. El partit que així ho faci vulnerarà de forma flagrant la mateixa Convenció de Drets del Nen de Nacions Unides i, per tant, demostrarà la seva incapacitat per dur endavant polítiques públiques en aquesta matèria. Quan es parla de menors i, a més, de menors que pateixen i lluiten per sobreviure, com és el nostre cas, la classe política ha de deixar de banda les seves desavinences i misèries per unir esforços i caminar plegats en la recerca de respostes eficaces a aquesta complexa situació, guiats per l'interès superior dels menors, tal com exigeix l'article 3 de la Convenció i l'article 2 de la Llei Orgànica 1/1996, de 15 de gener, de protecció jurídica del menor.

### **Propostes de reformes legals**

El grup parlamentari Coalición Canaria - Nueva Canarias, veient la contínua arribada de menors a aquesta comunitat i la saturació consegüent dels recursos disponibles, va presentar al Congrés de Diputats —per debatre en el Ple— una Proposició no de llei “sobre la modificació de la legislació nacional en matèria d'assumpció de la tutela dels menors immigrants en situació irregular per les entitats públiques” (23 de juny de 2006).<sup>10</sup>

En aquesta Proposició no de llei, el grup Coalición Canaria plantejava que, per atendre degudament els menors i aplicar el principi de solidaritat interterritorial, seria convenient que l'Administració general de l'Estat distribuís entre totes les comunitats

---

10. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congrés dels Diputats, VIII legislatura, sèrie D: General, 23 de juny de 2006, núm. 409.

autònomes l'acollida dels menors immigrants no acompanyats. D'altra banda, tenint en compte que aquestes actuacions no poden dur-se a terme sense la col·laboració de les comunitats autònomes i, fins i tot, les entitats locals, consideren imprescindible que el tema sigui tractat en el Consell Superior de Política d'Immigració, en què estan representats els tres nivells administratius implicats.

El Congrés de Diputats, a la vista de la Proposició no de llei presentada pel grup parlamentari Coalición Canaria, insta el Govern central que, amb l'autorització prèvia de les autoritats autonòmiques, convoqui el Consell Superior de Política d'Immigració per tractar la possibilitat que totes les comunitats autònomes s'impliquin en l'atenció i acollida dels menors immigrants no acompanyats. Així mateix, s'afegeix que, en cas que es consideri que la legislació vigent no preveu aquesta possibilitat, es proposin les modificacions oportunes perquè l'Estat pugui distribuir els menors entre totes les comunitats. D'altra banda, es propugna que l'Estat signi convenis de col·laboració amb les comunitats autònomes i les entitats locals per implicar-hi aquestes entitats i millorar així l'acollida dels menors.

Doncs bé, en el Consell Superior de Política d'Immigració celebrat el setembre de 2006, el Ministeri de Treball i Assumptes Socials va sol·licitar la solidaritat de les comunitats autònomes perquè es fessin càrrec de la tutela dels menors que es pretenia traslladar de les Canàries a les diverses comunitats. La majoria de comunitats autònomes van assumir el compromís de fer-se càrrec d'alguns menors procedents de les Canàries i de tutelar-los. Així, es van començar a fer trasllats de les Canàries a la Península. Tanmateix, el nombre de trasllats fets encara és lluny dels 500 menors que inicialment el Govern central es va comprometre a distribuir entre totes les comunitats autònomes.

El novembre de 2006, el president i portaveu al Congrés de Coalición Canaria (CC), Paulino Rivero, va anunciar la presentació davant les Corts d'una Proposició no de llei en què es plantejaria que fos l'Administració de l'Estat —i no com fins ara les administracions autonòmiques— qui assumís la tutela dels menors immigrants no acompanyats; sens perjudici que la guarda i custòdia s'exerceixi a través de les administracions autonòmiques en el marc d'una política global de cooperació entre administracions.



En la reunió del Consell Superior de Política d'Immigració, celebrada el desembre de 2006, es va tractar altre cop la qüestió del trasllat de menors immigrants no acompanyats de les Canàries a la Península. En l'Informe presentat per la secretària d'estat d'Immigració es reiterava l'oferiment fet pel Ministeri de Treball i Assumptes Socials de distribuir els menors acollits a les Canàries; però ara es proposaven dues vies: 1) l'acolliment per ONG amb el trasllat de la tutela del menor a l'Administració de la comunitat autònoma que el rebí, o 2) l'acollida del menor per organitzacions socials radicades en altres comunitats autònomes però amb continuïtat de la tutela de l'Administració autonòmica canària.

D'altra banda, en el marc de la III Conferencia de Presidentes de Inmigración e Investigación y Desarrollo, celebrada el gener de 2007, el president del Govern va fer diverses propostes a les comunitats autònomes en aquesta matèria. D'una banda, promoure conjuntament programes específics d'acolliment familiar per als menors estrangers no acompanyats tutelats per les administracions autonòmiques.<sup>11</sup> D'altra banda, crear centres ocupacionals i de formació per als menors en els països d'origen, com els que ja s'han impulsat al Marroc. Així mateix, també en el marc d'aquesta conferència, el president de la Junta d'Andalusia, Manuel Chaves, va manifestar que considera imprescindible establir plans de coordinació, integració, formació i, si s'escau, repatriació dels menors. D'altra banda, el president del Govern es va comprometre a plantejar l'eventual necessitat de reformar el marc legal en matèria de menors immigrants no acompanyats.

---

11. El gener de 2007, el Foro Alternativo de la Inmigración va sol·licitar que els menors immigrants no acompanyats enviats des de les Canàries estiguessin amb famílies d'acollida. Javier Edo, com a representant del Foro, va declarar que s'havia de promoure l'acollida dels menors en famílies del seu país d'origen. D'altra banda, aquesta entitat va reclamar la reforma de l'article 73.2 del Reglament d'estrangeria, en considerar que és el motiu pel qual arriben nens menors d'edat, pel fet que amplia de tres a cinc anys el termini durant el qual els menors han d'estar tutelats per tenir dret a un permís indefinit de residència (dades de *Levante, el Mercantil Valenciano* de 8 de gener de 2007, [www.levante.emv.com](http://www.levante.emv.com)).

## **La cooperació internacional. La creació de centres als països d'origen per facilitar les repatriacions**

Una de les vies explorades, ja des de l'any 2005, tant pel Govern central com per alguns governs autonòmics, per resoldre la situació plantejada amb l'arribada continuada de menors immigrants no acompanyats —en aquest cas des del Marroc— ha estat optar per invertir i crear recursos assistencials en el país d'origen. És a dir, crear centres d'acollida al Marroc amb la finalitat de facilitar la repatriació dels menors. En l'actualitat, la legislació d'estrangeria només preveu el retorn d'aquests menors per fer efectiva la reintegració familiar o per ser posats a disposició dels serveis de protecció de menors del país d'origen.

El problema es planteja quan no es pot localitzar la família, o la família no desitja que el menor torni, o bé al país d'origen no hi ha serveis de protecció; en aquest cas, la repatriació del menor no és legalment possible (art. 92.4 del Reglament d'execució de la Llei d'estrangeria —Reial Decret 2393/2004, de 30 de desembre). Per aquest motiu, es tractaria de crear al Marroc —país d'origen de bona part dels menors que fins ara arriben a Espanya— centres d'acollida que en facin possible la repatriació. En comptes que siguin les administracions autonòmiques les que tutel·lin els menors i els ofereixin recursos de protecció, s'opta per col·laborar amb l'Estat d'origen per fer possible que aquest estat assumeixi la responsabilitat de donar-los assistència.

El Govern central, a través del Ministeri de Treball i Assumptes Socials, va anunciar l'any 2005 la creació de dos centres al Marroc —un a Nador i un altre a Béni-Mellal— per dur a terme repatriacions assistides. Així mateix, algunes comunitats autònomes també han posat en marxa projectes (amb finançament del programa AENEAS<sup>12</sup>) de construcció de centres al Marroc per a l'acollida dels menors repatriats. En el cas de la Comunitat de Madrid, s'ha construït un centre a Tànger i un altre a Marràqueix, sembla que en terrenys cedits pel Govern del Marroc. La Generalitat de Catalunya ha previst l'existència de pisos per repatriar menors a Tànger i la construcció i rehabilitació

---

12. Programa finançat per la Unió Europea d'assistència financera i tècnica a països tercers en els àmbits de la migració.

de centres. Canàries ha previst la construcció d'un altre centre entre Agadir i Tiznit. D'altra banda, el Govern del Marroc també s'ha compromès amb el Govern espanyol a construir centres que facilitin la repatriació de menors, en el marc de les reunions d'alt nivell del grup de treball hispanomarroquí sobre immigració.

Tanmateix, de les conclusions de l'informe elaborat per un equip d'investigadors, amb la direcció de Mohamed Serifi, representant d'UNICEF al nord del Marroc, resulta que no és aconsellable la construcció de centres al Marroc dedicats a la repatriació dels menors. L'existència de centres destinats a acollir menors repatriats podria dur l'Administració espanyola a aplicar de manera intensiva aquesta mesura, passant per alt que en aquesta matèria s'ha d'actuar, en tot cas, d'acord amb l'interès superior de cada menor concret i en el marc de la Convenció de Drets del Nen de Nacions Unides.

En matèria de repatriació dels menors immigrants no acompanyats és essencial tenir en compte que, d'acord amb l'article 55.1 de la Resolució del Consell d'Europa de 26 de juny de 1997, relativa als menors no acompanyats nacionals de tercers països,<sup>13</sup> els menors només podran ser retornats al seu país d'origen “quan en arribar es reuneixin les condicions adequades d'acollida i assistència per al menor, *en funció de les seves necessitats, i tenint en compte la seva edat i el seu grau d'autonomia*”; el mateix precepte disposa en l'apartat 4 que en cap cas es podrà retornar un menor a un tercer país si aquest retorn fos contrari a la Convenció dels Drets del Nen de Nacions Unides.

Doncs, bé, en l'Observació general núm. 6 del Comitè dels Drets del Nen, d'1 de setembre de 2005 (CRC/GC/2005/7), sobre el tracte dels menors no acompanyats i separats de la seva família fora del seu país d'origen, s'elaboren un conjunt de normes amb la finalitat de proporcionar als estats que han subscrit la Convenció l'assoliment de les obligacions que se'n deriven. Pel que fa al retorn d'aquests menors als seus països d'origen, el Comitè assenyala que únicament es podrà preveure “si redunda en l'interès superior del menor”. Per tal de determinar aquesta circumstància “es tindran en compte, entre altres aspectes: 1) la seguretat personal i pública i altres condicions,

---

13. *Diari Oficial*, núm. C221, de 19 de juliol de 1997, p. 23-27.

en particular les socioeconòmiques, que trobarà el menor en tornar; 2) l'existència de mecanismes per a l'atenció individual del menor; 3) les opinions del menor i de les persones que l'atenen; 4) el grau d'integració del menor en el país d'acollida i el període d'absència del seu país d'origen, o 5) la conveniència que hi hagi continuïtat en l'educació del nen, entre altres aspectes.

Per tant, com veiem, l'existència de centres d'acollida en el país d'origen no podrà comportar, en cap cas, la repatriació automàtica dels menors. En tot cas caldrà investigar si aquesta decisió resulta la més convenient per a l'interès superior de cada menor en concret.

D'altra banda, l'any 2006, arran de l'arribada de menors a les costes canàries procedents de l'Àfrica subsahariana, el Govern central també va intentar arribar a acords amb els estats d'origen. Així, a principi de desembre del 2006 el president del Govern va viatjar al Senegal amb la finalitat d'obrir vies de col·laboració per controlar la immigració irregular. Els mitjans de comunicació van retre compte de la subscripció d'un acord de cooperació en l'àmbit de la prevenció de l'emigració de menors d'edat senegalesos no acompanyats, la seva protecció i repatriació.

En definitiva, de l'examen de les mesures i actuacions proposades, resulta que les vies que es proposen són fonamentalment dues; en primer lloc, la responsabilitat més gran de l'Administració de l'Estat en la protecció i assistència d'aquests menors; tenint en compte que són menors però també són immigrants i la Constitució atribueix a l'Estat competències en aquesta matèria. Les comunitats autònomes tenen atribuïda competència en matèria de serveis socials o protecció i tutela de menors, però el cert és que algunes d'aquestes comunitats, per la seva situació geogràfica, han de fer front a l'arribada permanent d'aquests menors, la qual cosa fa impossible dur a terme una planificació adequada i prestar els serveis assistencials necessaris a aquest grup de població. La situació a què han de fer front en l'actualitat algunes comunitats autònomes en especial va més enllà de la matèria de serveis socials o protecció i tutela de menors, i entra en l'àmbit de la immigració i l'estrangeria, i la competència d'aquests àmbits correspon a l'Estat. La segona via s'adreça a facilitar les repatriacions dels menors, fonamentalment a través de la creació de centres d'acollida en els països d'origen. Aquesta

segona via podria conduir a fer repatriacions massives i a oblidar que la repatriació únicament és possible quan aquesta mesura és el més convenient per a l'interès de cada menor en concret. D'altra banda, per a les repatriacions a centres d'acollida en el país d'origen es requereix la col·laboració amb l'Estat a què el menor ha de ser repatriat, cosa que a la pràctica està demostrat que no sempre és fàcil.

Des del meu punt de vista, la col·laboració amb els països d'origen d'aquests menors és fonamental. Ara bé, la col·laboració hauria d'adreçar-se a evitar que aquests menors iniciïn el seu projecte migratori de la manera que ho fan (en pasteres, *cayucos*, camions...) i no, com es preveu, per facilitar-ne la repatriació. L'atenció i capacitació professional dels menors emigrants no acompanyats repatriats al seu país d'origen podria tenir l'efecte pervers d'impulsar-los a iniciar un projecte migratori amb el desig de tornar amb condicions millors, per tractar d'accedir a una assistència i una formació a què no tindrien accés d'una altra manera. Per això, des del meu punt de vista, els centres d'acollida i capacitació professional en els països d'origen haurien de destinar-se fonamentalment als menors que vulguin emigrar, amb la finalitat de preparar-los per fer-ho amb les condicions personals i legals adequades. Els menors han de saber que l'inici del camí de l'esperança no ha de ser un viatge perillós sinó la seva preparació i capacitació en el seu país d'origen per accedir a un lloc de treball en el país de destí. Aquest camí és el que emprendran si saben que és el més segur i eficaç per assolir el seu somni.



## **5 La protecció del dret a la salut dels immigrants a Catalunya: polítiques d'actuació i recursos de l'Administració sanitària**

Mónica Arbeláez

## **RESUM**

Aquest capítol pretén presentar, de manera descriptiva, però també analítica, els diferents instruments que ha dissenyat la Generalitat de Catalunya per definir les polítiques d'actuació davant els problemes sanitaris de la població immigrada i per adequar l'organització del sistema d'atenció i de prestació dels serveis de salut a les necessitats específiques d'aquest col·lectiu. A partir de la presentació de la legislació estatal i catalana que reconeix als immigrants certs drets sanitaris i de les particularitats que, derivades de la mateixa situació de l'immigrat, condicionen la relació de l'immigrant amb el sistema sanitari català, es planteja l'estudi del dret a la salut dels immigrants que resideixen a Catalunya des de dues perspectives. D'una banda, es presenten els elements essencials reconeguts pel Comitè de Drets Econòmics, Socials i Culturals de l'ONU per a la garantia d'un dret a la salut en condicions acceptables. D'altra banda, s'estudien els continguts dels diferents instruments normatius, els programes, els plans i els protocols d'actuació que ha fet servir l'Administració catalana per canalitzar les demandes d'una atenció sanitària adequada, accessible, acceptable i de qualitat per a la població immigrada.



## **ELEMENTS PER A L'ANÀLISI: LA PERSONA IMMIGRANT COM A SUBJECTE DEL DRET A LA SALUT I LES PARTICULARITATS QUE REQUEREIX TRACTAR-LA<sup>1</sup>**

La posició jurídica de l'immigrant com a subjecte del dret a la salut està marcada per diferents elements que fan que la seva relació amb els sistemes sanitaris, en general, i amb el personal sanitari, en particular, presenti característiques especials. La condició d'immigrant, algunes particularitats culturals, les condicions en què la persona immigrant s'aproxima a la societat d'acollida, les possibilitats d'obtenir informació, etc. en determinen l'accessibilitat a les prestacions derivades del reconeixement del dret a la salut. Per part seva, la barrera de la llengua, els problemes de comunicació, les concepcions sobre la salut i la malaltia, etc. condicionen la manera de relacionar-se del pacient amb els serveis de salut (Arbeláez, 2006a).

Atenent aquestes particularitats, i partint de la definició segons la qual la salut és “un estat de benestar físic, mental i social complet, i no solament l'absència de malaltia i dolor” —segons l'Organització Mundial de la Salut (OMS)—, el Comitè de Drets Econòmics, Socials i Culturals de l'ONU —en endavant, Comitè de DESC de l'ONU— ha fixat una sèrie d'indicadors que permeten, a més d'avaluar les garanties

---

1. Aquest treball ha estat fet en el marc del projecte “L'Estatut jurídic i els drets dels immigrants”, ref. SEJ2005-05368, finançat pel Ministeri de Ciència i Tecnologia i dirigit pel professor Dr. Eliseo Aja.

sanitàries que ofereix cada sistema normatiu en general, estudiar el contingut i l'abast del dret a la salut de la població immigrant i els *elements diferencials* que, respecte a la població autòctona, poden fer de l'immigrant un subjecte de dret que mereix una *atenció especial/diferenciada* dels sistemes sanitaris públics.

Segons el Comitè de DESC de l'ONU tots els estats han de garantir el dret d'accés als centres, béns i serveis de salut, especialment als grups vulnerables o marginats (dins dels quals s'inscriu normalment la població immigrada), sense cap tipus de discriminació (observació general núm. 14, paràgraf 43). El Comitè també ha assenyalat que el contingut mínim del dret a la salut comporta quatre elements o obligacions essencials bàsiques a càrrec dels estats:

- Garantir l'assequibilitat o *disponibilitat* sanitària. Això és, disposar d'un nombre suficient d'"establiments, béns i serveis públics de salut i centres d'atenció de la salut, així com programes" d'atenció sanitària, d'acord amb les necessitats de la població de referència, que garanteixin la igualtat en les possibilitats d'accés i una disponibilitat suficient sobre els anomenats *factors determinants bàsics de la salut*.
- Garantir l'*accessibilitat* de tothom, sense cap tipus de discriminació, als establiments, béns i serveis de salut. Aquesta accessibilitat presenta quatre dimensions superposades: *la no discriminació*, l'*accessibilitat material*, l'*accessibilitat econòmica* i l'*accés a la informació*.
- Garantir la *qualitat* —científica, tècnica i humana— de les prestacions sanitàries.
- Garantir l'*acceptabilitat* dels serveis sanitaris.

El concepte d'*acceptabilitat* dels serveis sanitaris es refereix principalment a la relació que s'ha de teixir entre la qualitat dels serveis sanitaris i les característiques pròpies del context en què les persones exerceixen el seu dret a la salut; ha de tenir en compte els condicionaments ètics i culturals que la societat assumeix quant al benestar físic i mental. En altres paraules, aquesta *acceptabilitat* passa per condicionar els serveis sanitaris a les necessitats específiques de certs grups poblacionals en què el factor d'edat, el factor de gènere, el factor cultural o el fet de pertànyer a una minoria són elements que determinen

la relació entre el pacient i el sistema sanitari en general, i entre el pacient i el personal sanitari en particular. El grau d'*acceptabilitat* d'un sistema sanitari depèn, doncs, de la seva capacitat per respondre satisfactòriament i respectuosament a les necessitats que es deriven de les particularitats d'un grup poblacional determinat. D'aquí que l'*acceptabilitat* de l'assistència sanitària es converteixi en un element essencial en el moment d'estudiar la relació dels immigrants amb els serveis sanitaris de la societat d'acollida.

Per potenciar una atenció sanitària acceptable als immigrants s'han de tenir en compte almenys tres factors bàsics: *a*) la mateixa condició de la persona immigrant (el seu desconeixement del sistema, de la llengua, de la cultura, dels procediments, les possibles patologies pròpies de la seva condició d'immigrant, etc.); *b*) les condicions derivades de la diversitat cultural entre el pacient immigrant i el sistema d'acollida (la concepció de la salut i la malaltia, les limitacions derivades de les creences religioses i pràctiques culturals en relació amb determinats tractaments, procediments de detecció de malalties, intervencions, etc.), i *c*) l'actitud dels professionals de la salut envers la persona immigrant (la seva actitud oberta i el seu coneixement de les diferències que hi ha entre el pacient immigrant i l'autòcton, l'atenció a les seves necessitats particulars, la possibilitat d'oferir serveis de mediació cultural i serveis d'interpretació, etc.).

La legislació estatal que reconeix a les persones immigrants certs drets sanitaris, la regulació catalana sobre els drets sanitaris del col·lectiu immigrant i les particularitats derivades de la mateixa condició d'immigrant a l'hora de relacionar-se amb el sistema sanitari públic de Catalunya, són els elements principals que determinen l'estudi del dret a la protecció de la salut de les persones immigrants a Catalunya. Per aquest motiu, són el nostre punt de referència per després aproximar-nos als instruments que ha dissenyat la Generalitat per definir i organitzar el sistema d'atenció i de prestació dels serveis quan s'adreça a la població immigrada.

## **LA REGULACIÓ DEL DRET A LA SALUT DE LES PERSONES IMMIGRANTS A CATALUNYA**

El dret a la protecció de la salut de la persona immigrant ha estat consagrat en diversos instruments internacionals. En l'àmbit estatal, l'article 43 de la Constitució espanyola

reconeix el dret a la protecció de la salut i sobre aquesta base constitucional, la Llei general de sanitat (Llei 14/1986, LGS) regula el sistema nacional de salut. Segons l'apartat 2 de l'article 1 d'aquesta llei "[s]ón titulars del dret a la protecció de la salut i a l'atenció sanitària tots els espanyols i els ciutadans estrangers que tinguin establerta la seva residència en el territori nacional", d'on es desprèn que en relació amb el dret a la protecció de la salut, la LGS no discrimina entre els espanyols i els estrangers que resideixen regularment o irregularment en territori espanyol (Arbeláez, 2006b).

El dret a la salut de la població immigrant està consagrat, a més, en l'article 12 de la Llei d'estrangeria, que reconeix el dret a la protecció de la salut dels estrangers residents a Espanya i que estiguin empadronats, en igualtat de condicions amb els ciutadans espanyols, és a dir, l'accés lliure, gratuït i indefinit a totes les prestacions sanitàries del sistema nacional de salut, independentment de la regularitat o irregularitat de la seva residència (article 12.1). Els mateixos drets es reconeixen en l'article 12.3 als estrangers menors de 18 anys, però en aquest cas no s'esmenta el requisit de l'empadronament, i es dona un tracte preferencial a aquest grup per la seva condició de minoria d'edat. En aquesta mateixa línia, l'article 12.4 estableix la igualtat de drets entre les dones que estiguin embarassades, espanyoles i estrangeres, durant el part i el postpart, independentment de la situació administrativa de les segones i del fet que estiguin inscrites o no en el registre del padró municipal.

A les persones immigrants no empadronades que no siguin dones gestants ni menors d'edat se'ls reconeix únicament el dret a l'atenció d'urgència per a malalties greus o accidents, qualsevol que en sigui la causa, i la continuïtat assistencial fins a la situació d'alta mèdica (article 12.2). El tracte preferent a les dones gestants i als menors d'edat, i la universalitat dels serveis d'urgències són l'aportació de la legislació d'estrangeria en matèria de dret a la protecció de la salut de la població immigrant (Arbeláez, 2007).

Pel que fa específicament a Catalunya, la protecció sanitària dels estrangers està determinada per les normes estatals a què ja s'ha fet referència i pels mandats del Decret 188/2001, de 26 de juny, dels estrangers i la seva integració social a Catalunya, l'article 7.1 del qual assenyala que "el Departament de Sanitat i Seguretat Social ha de garantir el dret dels estrangers que són a Catalunya, inscrits en el padró del municipi

de Catalunya en què resideixen habitualment, a l'assistència sanitària en les mateixes condicions que ho fa a la resta dels ciutadans, d'acord amb el que disposa l'article 12.1 de la Llei Orgànica 4/2000, d'11 de gener". En relació amb els menors, les dones gestants i en període de lactància, i l'atenció d'urgències per a la resta dels estrangers no empadronats, l'article 7 del Decret esmentat segueix els mateixos paràmetres establerts en la legislació estatal d'estrangeria a què s'acaba de fer referència. L'accés al sistema català de salut s'aconsegueix mitjançant la presentació de la targeta sanitària individual (TSI) per a la tramitació de la qual n'hi ha prou amb presentar el certificat d'empadronament o, si s'escau, complir els paràmetres establerts per accedir als serveis sanitaris en qualitat de persones sense recursos (article 4 de l'Ordre de 13 de novembre de 1990 i Instrucció 1/93 del Servei Català de la Salut). Aquesta targeta dóna dret a accedir als serveis d'atenció primària, especialitzada i d'urgències, i a la subvenció farmacèutica, entre d'altres.

## **CATALUNYA DAVANT LES NECESSITATS SANITÀRIES DE LES PERSONES IMMIGRANTS: PLANS I PROGRAMES**

S'ha dit que l'article 7 del Decret 188/2001 de la Generalitat de Catalunya, de 26 de juny, dels estrangers i la seva integració social a Catalunya, assenyala que s'ha de garantir el dret dels estrangers que són a Catalunya a l'assistència sanitària en les mateixes condicions que la resta dels ciutadans, d'acord amb el que estableix la legislació d'estrangeria. Doncs bé, a partir d'aquí, en els últims anys la Generalitat ha posat en marxa o ha impulsat algunes iniciatives concretes encaminades a garantir de la millor manera possible els drets sanitaris de les persones immigrants que són o resideixen a Catalunya.

El primer intent per sistematitzar polítiques i accions i per establir criteris normatius específics per a la consecució d'aquest propòsit el trobem en l'Ordre SSS/187/2003, de 28 d'abril, de creació de l'Oficina de Cooperació Sanitària i Salut Migracional. Mitjançant aquesta oficina de la Generalitat, es busca millorar la salut de les persones immigrades i donar resposta als seus problemes sanitaris específics. Per aquest motiu, es va establir que la finalitat de l'Oficina seria "dirigir i coordinar les activitats del

Departament de Sanitat i Seguretat Social en matèria d'atenció sanitària a la població immigrant destinades a l'assistència, la prevenció, el control, la recerca i la formació de professionals a Catalunya, amb especial atenció a les patologies importades i les malalties cosmopolites" (article 2). Així mateix, i en el marc de la Llei 26/2001, de 31 de desembre, de cooperació al desenvolupament, correspon a aquesta Oficina instrumentalitzar i desenvolupar programes de cooperació sanitària internacional.

En cooperació amb aquesta oficina, l'any 2004 l'Agència d'Avaluació de Tecnologia i Recerca Mèdica va elaborar l'informe tècnic "Necessitats en salut i utilització dels serveis sanitaris en la població immigrant a Catalunya: revisió exhaustiva de la literatura científica" (AADD, 2004). L'objectiu principal de l'informe era identificar de manera molt comprensiva les necessitats sanitàries dels immigrants i descriure quin ús dels serveis sanitaris feia el col·lectiu immigrant que hi ha a Catalunya. A partir d'aquest objectiu, l'informe ofereix com a resultat una tipologia molt clara de les característiques medicosanitàries de la població immigrant a Catalunya (que no disten gaire de la d'altres comunitats autònomes amb situacions d'immigració similars), i de les seves relacions amb el sistema sanitari en termes d'utilització del servei (freqüència, serveis més utilitzats, etc.) i de les patologies més freqüents en aquest col·lectiu. Amb tot, l'informe planteja una preocupació que després es veurà reiterada. S'assenyala que en termes generals hi ha limitacions i dificultats serioses per identificar la població immigrant a Catalunya i per obtenir-ne dades reals, i que falten instruments de medicació.

També amb el propòsit d'oferir eines per atendre de manera particularitzada les necessitats sanitàries de la població immigrant, el Pla de Ciutadania i Immigració 2005-2008 (PCI) de la Generalitat de Catalunya estableix algunes pautes i línies d'acció específiques. Aquest pla, en què es reconeix la salut com un dels àmbits prioritaris en l'acció de les polítiques socials de la Generalitat, planteja la necessitat de millorar l'accés de la població immigrant als serveis sanitaris i busca donar resposta a situacions específiques d'aquest col·lectiu mitjançant la millora de la qualitat dels serveis i els protocols d'acollida del sistema sanitari. Per això proposa adequar la informació i les pràctiques mèdiques per atendre les persones de contextos culturalment diversos. Igualment, el PCI preveu com una de les seves metes corregir les dificultats que bloquegen els processos d'atenció sanitària universal no normalitzada. Addicionalment, en el

marc dels seus plans sectorials, el PCI insisteix en els processos d'accés de la població immigrada als serveis sanitaris des de diferents àmbits. D'una banda, assenyala que d'acord amb el Pla Director d'Immigració i Cooperació del Departament de Sanitat s'han d'identificar les desigualtats de salut, el grau d'accessibilitat als serveis i la qualitat d'aquests serveis davant la població immigrant, i planificar i ordenar els serveis sanitaris amb la finalitat de donar resposta als problemes específics del col·lectiu esmentat. En la mateixa línia, proposa la creació d'un programa d'acollida en l'entorn sanitari que permeti informar l'immigrant del funcionament dels serveis de salut de Catalunya fent èmfasi en la condició de gènere, que permeti garantir l'atenció sanitària de dones immigrants en condicions d'exclusió.

Aquesta última proposta del PCI es concreta en el Programa Integral d'Acollida (PIA) elaborat per la Secretaria per a la Immigració de la Generalitat de Catalunya el 2006, en què s'emfatitza en dos aspectes. Com a finalitat primera del PIA es planteja la necessitat de dissenyar estratègies i material didàctic (especialment audiovisual i escrit) per informar les persones immigrades nouvingudes sobre el funcionament del sistema sanitari català, els serveis de salut a què tenen dret i els procediments administratius per accedir-hi, a més d'iniciar un treball amb la població immigrada per conscienciar-la de les dificultats sanitàries que els poden afectar, especialment en els mesos següents a l'arribada. D'altra banda, recollint les propostes contingudes en el document *Per a un model d'acollida dels immigrants: necessitats i propostes*, presentat pel Consell Assessor d'Immigració de la Generalitat (2003), es recalca la necessitat de prestar atenció psicològica específica al col·lectiu immigrant, destinada a minimitzar les conseqüències de les situacions de desarrelament i que en moltes ocasions desestabilitzen psicològicament la persona immigrant (especialment la nouvinguda), amb les respectives conseqüències tant en la seva vida personal com en la laboral.

El PCI planteja també programes d'atenció maternoinfantil, d'atenció a la salut de les dones i dels menors, de cura de malalties i tractaments específics com ara la drogo-dependència, la sida i altres malalties de transmissió sexual i de malalties recurrents en el col·lectiu immigrant, com les parasitàries i la tuberculosi, i programes de vacunació adreçats a aquest col·lectiu. En el marc dels programes d'equitat en l'àmbit sanitari, per la seva part, es busca facilitar que els col·lectius específics que tenen una dificul-

tat especial per adaptar-se als requisits dels serveis de salut (entre ells les dones que exerceixen la prostitució, moltes de les quals són immigrants en situació irregular) puguin obtenir la TSI.

La sensibilització dels professionals dels centres de salut i la seva formació pel que fa a la condició de l'immigrant és un altre dels objectius marcats al llarg del PCI. Amb aquesta finalitat busca establir línies d'actuació específiques relatives a l'atenció de la diversitat i al tractament dels problemes de la població immigrada, i presta una atenció especial al suport dels professionals en la gestió de casos de mutilacions genitals femenines. Finalment, en el marc de les polítiques d'acomodació es planteja el desenvolupament de mesures que permetin millorar els programes sobre mediació sociocultural dins del sistema de salut.

Ara bé, amb el propòsit de concretar les diferents mesures ja plasmades en els instruments fins ara esmentats, mitjançant el Decret 40/2006, de 14 de març, la Generalitat de Catalunya crea el Pla Director d'Immigració i Cooperació en l'Àmbit de la Salut i el seu Consell Assessor. Pel que fa concretament al Pla, el Decret assenyalava que la seva creació respon a la necessitat de fixar directrius d'atenció de les necessitats de salut de la població immigrant i de col·laborar en l'establiment i desenvolupament de xarxes de servei. Per cobrir aquesta necessitat, el Departament de Salut de la Generalitat haurà d'establir un pla director amb una periodicitat triennal en què es fixin els objectius de l'atenció a la població immigrant i de la cooperació sanitària en el desenvolupament, i haurà de determinar les accions específiques que es pretén fer servir per assolir aquests objectius. Així mateix, haurà d'establir les directrius per impulsar, coordinar i avaluar les actuacions necessàries per donar resposta a les necessitats sanitàries específiques de la població immigrant i per atendre la diversitat. El contingut material de cada pla triennal haurà de preveure mecanismes per a l'anàlisi de les necessitats sanitàries específiques dels immigrants, mesures per millorar els graus d'accés de la població immigrant als serveis sanitaris, mesures per adequar els serveis d'assistència sanitària a les necessitats específiques del col·lectiu immigrant i estàndards de qualitat de l'atenció a la població immigrant (article 2 del Decret 40/2006). En matèria de cooperació sanitària, per part seva, haurà de definir-ne els criteris i fixar-ne els objectius, analitzar les activitats sanitàries en el marc de la cooperació al desenvolupament i desenvolupar



plans d'acció per fomentar la investigació en els àmbits de la immigració i la cooperació, entre d'altres. La implementació de les accions i les mesures específiques es farà en col·laboració amb la Comissió Interdepartamental d'Immigració i la Secretaria per a la Immigració (article 2 del Decret 40/2006).

Vist aquest panorama, i abans de continuar amb la descripció dels instruments de què s'ha provist el sistema català de salut per a l'atenció de les necessitats sanitàries específiques de la població immigrada recollides actualment en el Pla Director d'Immigració en l'Àmbit de la Salut (2006), val la pena detenir-se en tres assumptes. El primer és que els elements definits en el Decret 40/2006, com a components necessaris del Pla Director d'Immigració i Cooperació en l'Àmbit de la Salut i el seu Consell Assessor, que s'acaben d'esmentar, responen clarament a les característiques establertes pel Comitè de DESC com a indicadors d'avaluació sobre la garantia del dret a la salut. Això denota la preocupació de l'Administració sanitària, almenys inicialment, per aconseguir graus adequats d'accessibilitat, acceptabilitat i qualitat de l'atenció sanitària en relació amb el col·lectiu immigrant.

D'altra banda, crida l'atenció que les polítiques públiques de salut referides a l'atenció de la població immigrant, fins ara, s'han emmarcat en el context de programes globals de cooperació al desenvolupament. La mateixa denominació que dóna el Decret 40/2006 de Pla Director d'Immigració i Cooperació en l'Àmbit de la Salut i el seu Consell Assessor en dóna fe i pot donar lloc a equívocs. Si bé és cert que el fet que la persona immigrant vingui majoritàriament de països en vies de desenvolupament en condiciona, encara que sigui mínimament, les característiques sanitàries (fonamentalment en termes patològics), no és menys cert que els problemes d'accés al circuit sanitari català i de circulació de la persona immigrant per aquest circuit, una vegada establerta en el país, no tenen res a veure amb temes de cooperació al desenvolupament ni amb polítiques de cooperació sanitària internacional, com sembla insinuar-se en l'Ordre SSS/187/2003. Els problemes sanitaris que sorgeixen arran del creixement de la població immigrant a Catalunya són molt diferents dels de la cooperació internacional i es deriven bàsicament de les característiques d'aquest grup poblacional i de la nova composició de la societat catalana i de la diversitat que comporta i, per tant, són un assumpte eminentment "domèstic".

Addicionalment, i molt relacionat amb el que hem comentat anteriorment, és interessant veure com, malgrat que la primera aproximació als problemes sanitaris de la població immigrant es fa mitjançant la investigació sobre les anomenades patologies importades o cosmopolites —com succeeix en el cas de l'Oficina de Cooperació Sanitària i Salut Migracional, de la Sociedad Española de Medicina Tropical y Salud Internacional (SEMTSI), creada l'any 1998, i de la Xarxa Catalana de Recerca i Vigilància Epidemiològica en Malalties Tropicals i Importades, creada el 2002—, aquest enfocament va cedint espai a la preocupació pel procés d'integració de la població immigrant (sempre creixent) a Catalunya. L'estudi de les patologies importades passa a ser solament un (i no el principal) dels factors que s'han de tenir en compte en el procés d'aproximació als problemes propis de la població immigrant i d'aprehensió d'aquests problemes en relació amb els seus drets sanitaris, i dels ítems que s'han de tenir en compte en les polítiques sanitàries relacionades amb aquest col·lectiu. La nova perspectiva respon, com no podia ser d'una altra manera, a una percepció més inclusiva sobre el procés d'integració del col·lectiu immigrant en la societat d'acollida, i al reconeixement de la incidència d'aquests problemes en les polítiques públiques internes.

## **El Pla Director d'Immigració en l'Àmbit de la Salut (PDIAS)**

A continuació, entrem ara a estudiar el contingut del Pla Director d'Immigració en l'Àmbit de la Salut (PDIAS), aprovat per l'Acord de Govern 238/2006, de 10 d'octubre, pel qual s'aprova el Pla Director d'Immigració i Cooperació en l'Àmbit de la Salut 2005-2007.

El PDIAS respon a una de les prioritats traçades pel Govern català en el marc del seu Pla de Salut 2005-2007, això és, el disseny de polítiques específiques i adequades per a l'atenció de la població immigrant. Busca donar resposta als diversos reptes que comporta la presència cada vegada més gran d'immigrants en la societat catalana, pel que fa a les necessitats d'atenció sanitària i a la competència dels professionals sanitaris davant la interculturalitat. Per aquest motiu, el PDIAS gira entorn de tres eixos fonamentals: la investigació i la informació sobre la població immigrant vinculada o potencialment usuària del sistema sanitari català, amb la finalitat de conèixer tant la

situació dels immigrants residents a Catalunya com el seu estat de salut i les tendències d'ús dels serveis de salut que marca aquest col·lectiu; la millora de l'accessibilitat de la població immigrant a la salut i als serveis sanitaris mitjançant programes específics d'acollida d'immigrants en el sistema sanitari i de formació i sensibilització del personal sanitari envers les particularitats culturals de la població immigrada i la seva incidència en la relació del pacient amb el sistema sanitari (per a la qual cosa el PDIAS potencia la figura dels mediadors, que tenen un paper central tant en els processos d'acollida com en el decurs de la relació de la persona immigrant amb el sistema sanitari), i la planificació i ordenació dels serveis públics de salut amb la finalitat de donar resposta a les necessitats específiques de la població immigrant. Com a quart element, encara que menys desenvolupat al llarg del Pla, el PDIAS proposa reordenar i coordinar la xarxa d'Unitat de Salut Internacional de referència.

L'objectiu central del PDIAS és millorar la salut de la població immigrada i definir un model d'organització i d'atenció a la seva salut mitjançant instruments específics de planificació que permetin afrontar les situacions que planteja el fenomen de la immigració. Els principis bàsics que guien el PDIAS són el respecte pel dret bàsic de totes les persones a la salut i a l'atenció sanitària de qualitat segons es reconeix en la Declaració Universal dels Drets Humans; el dret a la participació; el dret del ciutadà de tenir cura de la seva pròpia salut i la dels altres; el dret/deure dels professionals d'emprar les eines necessàries per a tenir cura de la salut de les persones, i el deure del sistema sanitari d'adaptar-se als canvis, entre els quals hi ha els que concerneixen la població de referència. Així mateix, els valors de la humanització i la integritat de l'atenció sanitària, la igualtat, la cohesió, la convivència, la tolerància i el respecte per l'altre inspiren el PDIAS i es converteixen també en eines per a la lluita contra la xenofòbia i el racisme.

Per complir el seu objectiu i desenvolupar els principis i valors bàsics que l'inspiren, el PDIAS busca millorar l'accessibilitat de la població immigrada als serveis sanitaris a través dels programes d'acollida, mediació i formació dels professionals (les propostes d'actuació en aquest camp es recullen en el projecte IMM 2 del PDIAS). Les actuacions que es proposen en aquesta línia són la planificació i l'elaboració de directrius per al conjunt del sistema amb la finalitat que tant CatSalut com els proveïdors adequin el servei a les necessitats d'aquest col·lectiu. Els programes dependran del Departament

de Salut, però s'estructuren amb la intervenció de la Secretaria per a la Immigració del Departament d'Acció Social i Ciutadania. Per a la seva posada en marxa s'estableix una Direcció General de Planificació i Avaluació i un Consell Assessor d'Immigració en l'Àmbit de la Salut en el si del qual es constituïran la Comissió Permanent (per treballar conjuntament amb la Direcció) i els grups de treball que es considerin necessaris per a l'exercici òptim de les seves funcions (actualment acollida, mediació, formació i bones pràctiques de salut, sistemes d'informació, investigació i salut internacional i cooperació). Quant al procés de planificació de les accions concretes, el PDIAS preveu, per a una primera fase, la creació d'una Taula de Salut i Immigració del Nivell Central (Departament de Salut) i les taules regionals. En una segona fase, i en la mesura que es consoliden els Governos Territorials de Salut (GTS) previstos al Pla de Salut, s'espera crear Taules de Salut dels GTS.

### **LA INFORMACIÓ SOBRE LA POBLACIÓ IMMIGRANT VINCULADA O POTENCIALMENT USUÀRIA DEL SISTEMA SANITARI CATALÀ**

Ja s'ha dit que un dels eixos del PDIAS és incorporar la millor informació possible a fi de calcular i planificar els serveis que es requereixen per atendre la població immigrant. Segons el plantejament del PDIAS, l'obtenció de xifres al més encertades possible sobre la població immigrant resident a Catalunya (nombre, rangs d'edat, sexe, etc.), conjuntament amb els resultats dels processos de millora dels sistemes d'informació que permetin establir el perfil d'utilització dels serveis sanitaris d'aquest col·lectiu, permetrà planificar millor els recursos i les càrregues de treball del personal sanitari en funció de les necessitats específiques que la immigració comporta (les propostes d'actuació en aquest camp es recullen en el projecte IMM 1 del PDIAS).

En aquest àmbit, el Registre Central d'Assegurats (RCA) és la base de dades poblacional que permet establir, amb més certesa, la població vinculada a les diverses regions sanitàries i àrees sanitàries bàsiques de salut. Aquesta base de dades és una eina crucial pel fet que reflecteix tota la població resident a Catalunya que està donada d'alta en el sistema sanitari, cosa que millora fins i tot les dades que poden oferir els padrons municipals (ja que hi ha residents que, encara que no estiguin empadronats, tenen TSI). Amb tot, la incorporació del factor *nacionalitat* en aquest registre és molt recent,

de manera que la informació que ofereix la base de dades del RCA no és suficient per determinar amb certesa la realitat de la població immigrant vinculada al nostre sistema sanitari. En relació amb aquest fet, el PDIAS proposa la utilització creuada de les dades del RCA, les del registre del padró municipal i les de l'Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) per obtenir una informació més exacta sobre la població immigrant que té la TSI a Catalunya.

Aquesta opció seria, sens dubte, una eina excel·lent per obtenir informació estadística sobre el nombre d'estrangers usuaris (i usuaris potencials) del sistema sanitari de Catalunya, la qual cosa, al seu torn, permetria planificar millor els programes dirigits específicament a aquest col·lectiu. Respecte d'això, l'article 16.3 de la LBRL (en la redacció posterior a la reforma duta a terme per la Llei 14/2003, de 20 de novembre), autoritza la cessió de les dades del padró a altres administracions públiques que ho sol·licitin, entre altres coses, per a l'elaboració d'estadístiques. Al marge de la constitucionalitat d'aquest article en general, no podem deixar de recordar que la utilització de les dades del padró per a la planificació dels serveis sanitaris, que efectivament pot resultar de gran utilitat, s'ha de fer sempre protegint la identitat i les dades personals registrades, quan no siguin indispensables per a la funció estadística que es busca. És a dir, per garantir el compliment de la normativa relativa a la protecció de dades personals i de la finalitat legal del registre del padró municipal, s'ha de garantir que les dades que es comuniquin a les administracions sanitàries per a la planificació de la seva activitat adreçada al col·lectiu immigrant siguin únicament estadístiques i sempre globals i generals (nombre de persones estrangeres empadronades, rang d'edat i xifres sobre sexe, per exemple). En cas que es requereixi un altre tipus d'informació (nom, edat de cadascú, situació administrativa, etc.) s'haurà de comptar sempre amb el consentiment previ de la persona interessada abans d'oferir aquesta informació a una altra administració, com a garantia del dret a l'autodeterminació informativa reconeguda pel Tribunal Constitucional (STC 292/2000).

## **EL PLA D'ACOLLIDA D'IMMIGRANTS EN EL SISTEMA SANITARI CATALÀ**

En el PDIAS es reconeix que hi ha una sèrie de factors que incrementen les dificultats per accedir al sistema sanitari quan la persona interessada és immigrant. Entre aquests

factors destaquen l'alta mobilitat (desplaçaments) que presenta aquest col·lectiu, el desconeixement dels drets sanitaris que tenen i del funcionament del sistema sanitari espanyol, la inseguretat derivada de la condició administrativa irregular i la precarietat laboral, que comporta la por de l'immigrant a ser acomiadat per absentar-se en horari laboral. Aquestes dificultats deriven de l'existència d'un alt percentatge d'immigrants residents a Catalunya sense TSI. Addicionalment, entre el col·lectiu immigrant s'identifiquen dificultats més grans per aconseguir la continuïtat assistencial i per garantir la bona comunicació entre el personal sanitari i els pacients immigrants.

Per fer front a aquests assumptes, el PDIAS estableix, entre altres, el Pla d'Acollida, compost per una sèrie de programes i accions l'objectiu dels quals és millorar, coordinar i optimitzar la informació per garantir l'accés de la població immigrant al sistema de salut. Per a assolir-ho disposa l'elaboració de material didàctic d'informació (en diverses llengües), l'adequació dels registres i de la informació de què es disposa, la tramitació de la TSI a totes les persones que la sol·licitin (especialment a les nouvingudes o en situació d'exclusió), la identificació dels col·lectius més vulnerables entre el col·lectiu d'immigrants, la creació d'una xarxa de treball entre les diferents administracions sanitàries, i la prestació de serveis específics en els diferents àmbits d'atenció —primària, especialitzada, hospitalària, d'urgències, de salut mental i atenció sociosanitària (les propostes d'actuació en aquest camp es recullen en el projecte IMM 2.1 del PDIAS).

Addicionalment, en el marc de les polítiques d'acollida, d'igualtat i d'acomodació de què tracta el PCI, el PDIAS proposa impulsar la figura del mediador cultural en l'àmbit sanitari. El mediador es concep com un element del sistema l'objectiu del qual és fer disminuir les dificultats i les barreres que s'interposen entre l'immigrant i el sistema de salut, i ajudar-lo a resoldre els conflictes que se li puguin presentar tant en els processos i tràmits administratius com en la relació amb el personal sanitari (les propostes d'actuació en aquest camp es recullen en els projectes IMM 2.2 i 2.3 del PDIAS). La funció del mediador, concebuda així, i el bagatge adquirit pel personal sanitari en els processos de formació i sensibilització envers el fenomen migratori (dels quals ens ocuparem de seguida) seran la base per garantir, d'una banda, una atenció sanitària *acceptable* i, de l'altra, una adequada *comunicació clínica*, fonamental per assolir la protecció de la salut efectiva.

## EL PLA DE FORMACIÓ DEL PERSONAL SANITARI

La *diversitat cultural* entre el pacient i el sistema d'acollida, la condició de la dona, la concepció de la sexualitat, els mètodes d'anticoncepció, permetre o no una auscultació clínica, la utilització de cert tipus de medicació, l'admissibilitat d'alguns procediments com ara les transfusions sanguínies, el seguiment de certes dietes, entre altres, són elements que varien en funció de les pràctiques culturals i religioses, i en moltes ocasions condicionen no solament la possibilitat que un pacient segueixi correctament les indicacions del personal sanitari, sinó fins i tot que faci ús dels serveis de salut quan els necessita (Malgesini, 2002). En aquesta línia, el grau de respecte per les diferències religioses o culturals i la capacitat de detectar aquestes diferències en relació amb la cura de la salut és una tasca fonamental que els professionals sanitaris i el personal d'altres disciplines que actuen com a part de l'equip d'assistència a les persones immigrants han d'assumir amb el màxim compromís possible per assolir una atenció culturalment adient al col·lectiu immigrant. Per salvar les distàncies culturals entre el pacient i l'equip d'assistència sanitària és essencial que aquest darrer conegui les característiques de les diverses cultures a què pertanyen els seus pacients i que procuri prestar el seu servei amb el màxim respecte a les seves condicions culturals i pràctiques religioses, és a dir, ha de saber aproximar-se al pacient de manera que el faci partícip de les recomanacions i els tractaments que li indica (Bischoff, 2003).

Per atendre aquesta necessitat, el PDIAS planteja el Pla de Formació, l'objectiu fonamental del qual és facilitar als professionals de la salut (i als que des d'altres disciplines treballen en l'entorn sanitari) els coneixements i les habilitats necessàries per resoldre el repte que suposa la multiculturalitat en el marc del procés assistencial. Es busca garantir la qualitat de l'atenció sanitària tant des del punt de vista del servei i dels mitjans tècnics i científics, com des de la comprensió de la realitat cultural pròpia del pacient. Utilitzant els termes del Comitè de DESC, es podria dir que aquests processos formatius estan adreçats a garantir l'atenció sanitària *acceptable* (les propostes d'actuació en aquest camp es recullen en el projecte IMM 2.4 del PDIAS).

En aquesta línia, ja des del 2005 la Generalitat disposa de la *Guia per al respecte a la pluralitat religiosa en l'àmbit hospitalari*, elaborada per la Direcció General d'Afers

Religiosos i el Departament de Salut, i que té com a finalitat facilitar a tot el personal sanitari informació sobre les particularitats religioses —i les peticions que pot comportar— que pot presentar una persona d'una altra cultura quan està ingressada en un centre hospitalari; la Guia proposa algunes línies d'actuació en la feina amb aquests pacients. Per aconseguir una atenció acceptable (en termes del Comitè de DESC) de les persones que pertanyen a les diverses confessions en l'àmbit hospitalari, la guia ofereix una sèrie de fitxes sobre les característiques principals i els hàbits de culte de cada religió, la dieta dels seus fidels, els tractaments o el tipus de mesures assistencials que prohibeix una religió determinada, etc. (s'hi tracta l'Església catòlica, evangèlica, les confessions islàmica, judaica, budista, adventista del setè dia, de Jesucrist dels sants dels últims dies, hinduista, bahaista, el sikhisme i els testimonis cristians de Jehovà).

Ara bé, abans de continuar volem remarcar el fet que, amb els tres plans que s'acaben de descriure, l'Administració sanitària dóna compliment a alguns dels plans que l'OMS ha considerat requisits bàsics d'un servei de salut *acceptable*, això és, que hi hagi un sistema d'acollida i mediació que garanteixi, entre altres, el *dret a la comunicació clínica* del pacient immigrant. Aquest dret, del qual són subjectes tots els pacients immigrants o pertanyents a minories ètniques o culturals, consisteix en el dret de l'usuari del sistema sanitari a establir una comunicació fluida amb el personal sanitari per fer-li entendre els seus patiments i per comprendre les indicacions que se li ofereixen en relació amb la cura de la salut. La garantia de la comunicació clínica implica, per tant, que el personal sanitari i d'atenció al pacient estigui sensibilitzat envers la importància de vehicular al màxim la comunicació amb les persones immigrants i que estigui capacitat per dur a terme la primera acollida i per prestar-los serveis d'assistència lingüística (interpretació) quan l'immigrant desconegui la llengua local (Corbie-Smith, 2000). Fornir material informatiu als usuaris dels sistemes sanitaris en la seva llengua, en rètols o fullets, és també un element essencial per millorar la comunicació amb les persones immigrants.

## **ESTAT DE SALUT DE LA POBLACIÓ IMMIGRANT I FOCALITZACIÓ DEL PDIAS**

La intervenció sobre aspectes específics de la salut de la població immigrant que proposa el PDIAS i que en alguns casos segueix programes i protocols previs a la seva



formulació, està determinada per dos factors. D'una banda, pel fet que el PDIAS és un pla dissenyat com una peça (una part) del Pla de Salut 2010, al qual s'espera que contribueixi, especialment pel que fa a la disminució de les barreres i desigualtats que es fan més evidents en relació amb la població immigrant; es busca que el PDIAS afavoreixi la consecució dels objectius estratègics del Pla de Salut 2010, i específicament en el camp de la salut maternofamiliar, la detecció i el tractament de la infecció per VIH —causant de la sida—, les malalties de transmissió sexual, la tuberculosi i el càncer. El segon factor està establert pel mateix PDIAS i fa referència a les característiques diferencials de les necessitats sanitàries i les tendències d'utilització dels serveis sanitaris de la població immigrant respecte a la població autòctona; per establir aquestes característiques diferencials el PDIAS es basa en els resultats obtinguts dels estudis previs al Pla. En aquesta línia, el PDIAS estableix com a principals problemes de salut en relació amb la població immigrant resident a Catalunya els següents:

*La salut sexual i reproductiva.* En aquest aspecte el PDIAS reconeix que la dona és més vulnerable respecte a la salut afectivosexual i reproductiva, i per tant està sotmesa a més riscos. Reconeix també la utilització més elevada dels serveis de ginecologia i obstetrícia, ja que en aquest col·lectiu el percentatge d'embarassos és més alt. Un altre aspecte de la salut de la dona immigrant que es preveu i que preocupa des d'abans de l'expedició del PDIAS és el relatiu a la mutilació genital femenina. Pel que fa a aquest darrer aspecte, la demarcació sanitària de Girona ha estat pionera en la implementació del Protocol de Prevenció de la Mutilació Genital Femenina, elaborat per la Comissió de Treball de Violència Domèstica - Subcomissió de Treball per establir criteris i determinar els principis generals d'actuació per a casos de mutilació genital femenina (redactat a Girona l'any 2003 i actualitzat el 2006), que estableix els protocols d'actuació que s'han de seguir en l'àmbit sanitari per detectar factors de risc, les conseqüències d'aquesta pràctica per a la salut psíquica i sexual de la dona, i un marc jurídic de referència sobre la connotació delictiva d'aquesta pràctica (les propostes d'actuació en aquest camp es recullen en els projectes IMM 3.1 i 3.7 del PDIAS).

*La salut infantil.* Es considera que el grau de cobertura dels serveis és bo, encara que el percentatge de seguiment del Programa de Seguiment del Nen Sa pel que fa a la població immigrant està uns vuit punts per sota del de la població autòctona. En el marc

d'aquest programa i des d'abans de la publicació del PDIAS, el Departament de Salut de la Generalitat havia establert un protocol d'atenció a infants immigrants (2005) que té com a objectiu identificar i atendre les necessitats sanitàries de quatre grups específics de menors: fills d'immigrants nascuts a Espanya i que segueixen el Programa de Seguitment del Nen Sa, fills d'immigrants que han passat temporades en els països d'origen dels seus pares, fills d'immigrants que tornen d'estades en el país d'origen dels seus pares i menors immigrants acabats d'arribar. El programa presta especial atenció als hàbits alimentaris, al consell alimentari, a la detecció de malalties parasitàries i infeccioses, i als aspectes sociosanitaris. Per a l'atenció d'aquestes malalties, ja des del 2001 la Direcció General de Salut Pública de la Generalitat disposa del Protocol d'Actuació per al control de malalties parasitàries en immigrants, adreçat al personal sanitari d'atenció primària i que comprèn cinc eixos fonamentals: la detecció i el tractament de menors asimptomàtics però que poden estar parasitats, cribratges específics per a menors immigrants en funció del lloc de procedència, procediments i tractament de pacients simptomàtics, tractaments recomanats per a cada paràsit i un apartat específic dedicat a la malària i la leishmaniosi en virtut de la freqüència amb què es presenten aquestes malalties i la gravetat que tenen.

La salut mental dels infants és un altre punt de què s'ocupa especialment el PDIAS, per a la qual cosa estableix algunes línies per al treball i el tractament relacionat amb el que es coneix com a "dol migratori" (les propostes d'actuació en aquest camp es recullen en els projectes IMM 3.5 i 3.6 del PDIAS).

*La salut mental.* Les patologies relacionades amb la salut mental, com ja s'ha dit, són molt freqüents en el col·lectiu immigrant, especialment durant els mesos immediatament posteriors a la migració. El dol migratori, l'estrès múltiple (denominat *síndrome d'Ulisses*) i els estats depressius produïts per tots els canvis que comporta el fet migratori en aquest col·lectiu són problemes de salut nous que és necessari detectar, tractar i especialment prevenir (sobre aquestes patologies, vegeu Achótegui, 2006). Per atendre aquestes patologies, a més de les mesures proposades pel PDIAS, a Catalunya hi ha els serveis que ofereix el Servei d'Atenció Psicopatològica i Psicosocial a Immigrants i Refugiats (SAPPIR), que funciona des del 1994 a la Fundació Hospital Sant Pere Claver de Barcelona, que tracta els problemes del col·lectiu immigrant des d'una perspectiva

essencialment sanitària (les propostes d'actuació en aquest camp es recullen en el projecte IMM 3.2 del PDIAS).

*La tuberculosi i la infecció per VIH.* Són dues afeccions que segons el PDIAS tenen especial incidència en la salut dels immigrants. Quant a la primera, el Pla assenyala que els graus de morbiditat tuberculosa, que des del 1990 mostraven una claríssima tendència a la baixa a Catalunya, han començat a pujar altre cop, especialment entre la població nascuda fora d'Espanya, en què l'índex d'infecció és quasi quatre vegades més gran que el de la població autòctona. Aquest problema havia estat prèviament detectat per la Direcció General de Salut Pública de la Generalitat, des de la qual es va elaborar el Protocol d'actuació per al control i la prevenció de la tuberculosi en els immigrants i en els casos importats (2003, actualitzat el 2005), els eixos centrals del qual són els protocols de diagnòstic, tractament, seguiment i prevenció de la infecció (les propostes d'actuació en aquest camp es recullen en el projecte IMM 3.3 del PDIAS). Respecte a la infecció per VIH, reconeguda com una de les conseqüències principals de la marginació sociosanitària en què viuen moltes de les persones immigrants en els seus països de procedència, el PDIAS fa atenció al fet que a partir de l'any 1999 el percentatge de casos de sida detectats entre la població immigrant, que es mantenia entre el 3% i el 5% del total de casos detectats a Catalunya ha augmentat fins a arribar al 17,6% el 2003 (les propostes d'actuació en aquest camp es recullen en el projecte IMM 3.4 del PDIAS).

La salut laboral, la detecció i el tractament de possibles patologies importades, la drogodependència, la salut bucodental i la utilització dels recursos de farmàcia són alguns altres dels punts de focalització de les polítiques sanitàries que el PDIAS assenyala com a claus en l'atenció de les particularitats que presenta la població immigrant.

## **UNITATS DE SALUT INTERNACIONAL**

La preocupació per les malalties importades i les conseqüències que poden comportar tant per a la salut del col·lectiu immigrant com per a la de la població autòctona i per a la salut pública en general es canalitzen, en el marc del PDIAS, en els programes de reordenació i coordinació de la Xarxa d'Unitats de Salut Internacional. L'objectiu dels

programes que es desenvolupen en aquest àmbit és establir un model general d'Unitat de Salut Internacional que inclogui protocols d'atenció a les patologies específiques de la població immigrant, la docència i la investigació sobre aquestes matèries. En relació amb aquest camp, val la pena recalcar que el mateix PDIAS reconeix que els problemes derivats d'aquest tipus de patologies són mínims i que el nombre de persones immigrants que els pateixen no representa, numèricament, un pes important en els problemes sanitaris de la població immigrada. D'aquí que el pes específic que es concedeix a aquest assumpte en relació amb els altres aspectes de l'atenció socio-sanitària de les persones immigrants sigui cada vegada més petit, la qual cosa també queda reflectida en el mateix pla (les propostes d'actuació en aquest camp es recullen en el projecte IMM 4 del PDIAS).

## **CONSIDERACIONS FINALS**

Amb vista a garantir els drets sanitaris dels immigrants respectant les condicions mínimes assenyalades pel Comitè de DESC de l'ONU, cal conèixer quins són els problemes de salut específics de la població immigrant, quines són les variables culturals i sociodemogràfiques que poden determinar-ne les condicions de salut i quines possibilitats reals d'accés té l'immigrant als serveis d'informació que li permeten conèixer els seus drets en matèria d'assistència sanitària. Assolir una *comunicació clínica* adequada que garanteixi a l'immigrant tant l'accés a la informació suficient per poder accedir al sistema sanitari com una relació metge/pacient fluida i adequada en termes clínics són elements essencials per garantir, a aquest grup poblacional, una atenció sanitària *acceptable* i de qualitat. En relació amb aquestes necessitats, el paper de l'Administració autonòmica és fonamental quant al desenvolupament de les seves competències en el camp sanitari. D'això depèn que es pugui garantir o no a les persones immigrants l'accés a les prestacions sanitàries, en condicions d'igualtat i tenint en compte les seves particularitats socioculturals.

L'atenció sociosanitària *acceptable* de la població immigrada, l'eliminació de les barreres d'accés al sistema català de salut i la implantació de les eines necessàries per a la consecució d'aquests objectius generals són els reptes que guien les propostes de

l'actual Pla Director d'Immigració en l'Àmbit de la Salut, en què es recullen, a més, els esforços anteriors de les autoritats sanitàries i de les unitats encarregades del fenomen migratori per assolir un sistema sanitari més inclusiu i més d'acord amb les necessitats específiques del col·lectiu immigrant.

En aquest sentit, l'avaluació del Pla només pot ser positiva en la mesura que, a més de presentar els diversos esforços de l'Administració catalana per afavorir una assistència sanitària de qualitat i *acceptable* per a la població immigrant, evidencia dos assumptes fonamentals en relació amb les polítiques d'atenció sociosanitària d'aquest col·lectiu. D'una banda, demostra que hi ha una preocupació seriosa per atendre les línies assenyalades pel Comitè de DESC de l'ONU quant als elements bàsics del dret a la salut, això és, pel que fa als canons de disponibilitat, accessibilitat, acceptabilitat i qualitat de l'atenció sanitària, i a la necessitat que aquests canons es facin extensibles a tots els col·lectius que conformen la societat multicultural. En aquesta línia, a més, el PDIAS evidencia una clara coincidència entre els seus objectius i eixos centrals i els elements que assenyalen com a fonamentals per considerar acceptable l'atenció sanitària a la població immigrant: el PDIAS respon a la preocupació per la mateixa condició de la persona immigrant i pels elements (culturals, idiomàtics, religiosos, etc.) que condicionen la posició del pacient immigrant davant els sistemes de salut, amb el Pla d'Acollida i el sistema de mediadors; a la preocupació per la modulació de l'actitud dels professionals hi fa front amb el Pla de Formació.

D'altra banda, el plantejament global del PDIAS posa en relleu l'apreciació que avançàvem abans pel que fa al canvi d'enfocament sobre l'atenció dels problemes sanitaris derivats de l'augment de la població immigrant a Catalunya. Les preocupacions sobre les necessitats sociosanitàries de les persones immigrants s'allunyen cada vegada més de les polítiques de cooperació i salut internacional. L'èmfasi que abans es feia en el camp de la investigació sobre les anomenades malalties importades i sobre el seu tractament, es desplaça per donar pas a les preocupacions relacionades amb els processos d'integració sociosanitària de la persona immigrant, la seva acollida en el sistema sanitari i les necessitats específiques que un servei sanitari *acceptable* ha de cobrir en relació amb aquest col·lectiu.

Totes les mesures del nou PDIAS, que reordenen una sèrie de programes, actuacions i esforços concrets que es desenvolupaven des de diverses unitats del sistema sanitari català encaixen, sens dubte, en els esforços més generals que tendeixen a una major i millor integració social dels immigrants en la societat catalana, i que, com a tals, han de ser impulsades al màxim a fi d'aconseguir una veritable convivència entre cultures que permeti, a més, que els immigrants no estiguin discriminats en l'exercici dels seus drets i que se'n potenciïn els avantatges per al desenvolupament de la societat catalana.

## Referències bibliogràfiques

AADD (2004). *Necessitats en salut i utilització dels serveis sanitaris en la població immigrant a Catalunya: revisió exhaustiva de la literatura científica*. Barcelona: Agència d'Avaluació de Tecnologia i Recerca Mèdica, Generalitat de Catalunya (en línia) ([www.aatrm.net/pdf/in0401ca.pdf](http://www.aatrm.net/pdf/in0401ca.pdf)).

ACHÓTEGUI, J. (2006). "Estrés límite y salud mental: el síndrome del inmigrante con estrés crónico y múltiple (síndrome de Ulises)". *Revista Migraciones*, núm. 19.

ARBELÁEZ, M. (2006a). "Inmigración y salud: la protección de la salud frente a la diversidad cultural", *Revista de Bioética y Derecho*, núm. 7, juliol.

ARBELÁEZ, M. (2006b). "Los derechos sanitarios de los inmigrantes", a E. AJA *et al.* *Las comunidades autónomas y la inmigración*. València: Tirant lo Blanch, Institut de Dret Públic.

ARBELÁEZ, M. (2007). "La protección de la salud de los inmigrantes: notas sobre su regulación en España", a M. APARICIO *et al.* *Las fronteras de la ciudadanía en España y en la Unión Europea*. Girona: Universitat de Girona.

BISCHOFF, A. (2003). "Caring for migrant and minority patients in European hospitals. A review of effective interventions". Estudi encarregat pel Ludwig Boltzman Institute for the Sociology of Health and Medicine. Viena, Neuchâtel i Basilea: Swiss Forum for Migrations and Population Studies (SFM).

CORBIE-SMITH, G. (2000). "Toward cultural competence in health care". *Sgim Forum* (Revista de la Society of General Internal Medicine), 4-5, juliol.

MALGESINI, G. (2002). "Migraciones, sanidad y salud", a C. CLAVIJO *et al.* *Políticas sociales y estado de bienestar en España: las migraciones. Informe 2002*. Madrid: Fundación Hogar del Empleado.

## **6 El principi d'igualtat i no discriminació en les prestacions socials als immigrants**

Natalia Caicedo

## **RESUM**

En aquest capítol es pretén analitzar des d'una perspectiva constitucional la política municipal de vincular les prestacions dels serveis socials bàsics a la realització d'un curs. Es partirà de la legislació estatal i autonòmica sobre immigració i serveis socials respectivament i també de la jurisprudència del Tribunal Constitucional, especialment la referent a l'aplicació del test alemany de proporcionalitat, per a determinar en quina mesura aquesta política resulta discriminatòria amb els immigrants o no.



## **EL PRINCIPI D'IGUALTAT I NO DISCRIMINACIÓ EN LES PRESTACIONS SOCIALS ALS IMMIGRANTS<sup>1</sup>**

Recentment alguns municipis de Catalunya han promulgat ordenances de serveis socials en què les prestacions bàsiques estan subjectes a la realització d'un curs. Veurem, doncs, fins a quin punt aquestes polítiques són respectuoses amb el principi de no discriminació dels immigrants. Les ordenances s'analitzaran mitjançant el test alemany de proporcionalitat, que és la doctrina acceptada pel Tribunal Constitucional espanyol en relació amb les limitacions dels drets i les llibertats.

### **Generalitats del règim jurídic dels serveis socials a Catalunya**

Els serveis socials s'entenen com un conjunt de prestacions atorgades a aquells ciutadans que no poden satisfer les seves necessitats bàsiques amb els seus propis mitjans. És a dir, els serveis socials cobreixen aquell espai de desprotecció que resulta del sistema econòmic i social actual. Entre els canvis esdevinguts en els últims anys

---

1. Aquest article està vinculat al projecte d'investigació finançat pel Ministeri d'Educació SEJ2005-05368 "El estatuto jurídico y los derechos de los inmigrantes", dirigit pel catedràtic Eliseo Aja.

en els serveis socials, entesos com a elements que formen part del sistema de protecció social, destaquen: la seva concepció com a serveis de responsabilitat pública i el reconeixement del seu vessant integrador. Pel que fa a la primera qüestió, els serveis socials es despullen del seu caràcter caritatiu i discrecional per donar pas a un sistema de prestacions a càrrec de l'Administració. Pel que fa a la segona, els serveis socials van més enllà del seu caràcter assistencial, i s'entenen no només com un conjunt de prestacions que l'Estat proporciona a capes de població desfavorides, sinó que també es reconeix un paper actiu de l'Administració en la normalització dels ciutadans en la societat. Així, els serveis socials han d'orientar-se, sistemàticament, no només a pal·liar les conseqüències de les situacions d'exclusió, sinó també a la superació de les causes que originen aquesta situació per assolir per a l'individu un benestar més gran i la seva plena integració social.

Les particularitats i dificultats del procés migratori fan que la població immigrant, en el moment d'arribar, sigui un col·lectiu que tendeixi a acudir a les prestacions ofertes pels serveis socials. Circumstàncies com el desconeixement de l'entorn, de la llengua, la situació d'exclusió i precarietat en què moltes vegades es troben, tenen un paper fonamental a l'hora d'accedir o no a aquest camp de protecció social. És aleshores, en el moment de l'arribada o la recepció, quan la funció de normalització dels serveis socials té una tasca important en la integració dels immigrants en la societat. El sistema de serveis socials constitueix un primer punt de suport i impuls perquè les persones immigrants s'incorporin adequadament a la societat i perquè en el futur puguin prescindir dels serveis socials. Perquè un col·lectiu plenament integrat és aquell que, entre altres coses, pot prescindir de les prestacions assistencials.

El règim de titularitat de les prestacions socials als immigrants és una matèria que per via de l'article 149.1.3 correspon a l'Estat. La Llei Orgànica 4/2000, d'11 de gener, de drets i llibertats dels estrangers (des d'ara LODYLE) reconeix (en l'article 14) als estrangers que es troben a Espanya el dret a rebre els serveis i les prestacions socials bàsics, independentment de la seva situació administrativa. Si són residents legals, els reconeix a més el dret a rebre tant els serveis socials bàsics com els específics en les mateixes condicions que els ciutadans espanyols. Aquesta regulació va representar un gran avanç respecte a la legislació anterior, ja que en l'anterior només tenien dret

a les prestacions d'assistència i serveis socials si reuneixen els requisits d'estada legal a Espanya, és a dir, el permís de residència.

La regulació dels serveis socials és una competència assumida per l'article 9.25 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, reformat per la Llei 16/2006. Aquesta competència és desenvolupada per mitjà del Decret legislatiu 17/1994, de 16 de novembre, pel qual s'aprova la fusió de les lleis 12/1983, de 14 de juliol, 26/1985, de 27 de desembre i 4/1994, de 20 d'abril, en matèria d'assistència i serveis socials, en la qual es defineixen els *serveis bàsics* o *d'atenció primària* com l'estructura bàsica de l'acció social i la via d'accés als serveis socials, adreçats a tots els ciutadans i dissenyats amb el principi de proximitat, i s'hi inclouen les prestacions següents: serveis bàsics d'atenció social primària, serveis d'atenció domiciliària, serveis residencials d'estada limitada, serveis de menjador, serveis d'assessorament tècnic d'atenció social primària i serveis de centres oberts per a infants i adolescents.

Els *serveis d'atenció especialitzada* constitueixen el nivell d'intervenció més específic dels serveis socials i es presenten quan les necessitats o els problemes concrets d'un col·lectiu determinat requereixen una especialització tècnica més gran. Segons la normativa catalana s'hi inclouen els col·lectius següents: família, infància, adolescència, persones amb disminució, tercera edat i toxicòmans.

La normativa referida als serveis d'atenció primària o bàsica es troba en el Decret 27/2003, de 21 de gener, d'atenció social primària, en el qual s'assenyala que pot accedir a les prestacions que s'hi detallen<sup>2</sup> qualsevol persona i/o família que visqui o es trobi en el territori de Catalunya i que pateixi una situació de necessitat. Pel que fa a les prestacions de caràcter econòmic, la Llei 13/2006, de 27 de juliol, de prestacions socials de caràcter econòmic, estableix que tota persona que estigui empadronada podrà accedir a les ajudes d'urgència social, en concret aquelles destinades a atendre situacions de

---

2. El Decret 27/2003, de 21 de gener, d'atenció social primària, regula les prestacions següents: serveis d'atenció domiciliària, serveis residencials d'estada limitada, serveis d'assessorament tècnic d'atenció primària i serveis de centres oberts per a infants i adolescents.

necessitat puntuals i urgents de subsistència, fonamentalment per a cobrir despeses corrents com ara l'alimentació, el vestit i l'habitatge.

Al marge de les restriccions que pot comportar l'exigència del requisit d'estar empadronat, especialment després de la regulació de la LOE 13/2004 (vegeu Vilalta, 2006), la regulació sobre els serveis socials bàsics té un caràcter extensiu pel que fa a l'accés, la qual cosa és bastant coherent si s'entén que aquests serveis i aquestes prestacions (alimentació, vestit i habitatge) responen a les necessitats més bàsiques de la població, necessitats que, en ocasions, estan en íntima relació amb la seva mateixa integritat física. La regulació autonòmica no exigeix cap requisit *ad extra* als citats i, en tot cas, qualsevol regulació realitzada sobre aquestes prestacions ha de ser congruent amb el principi de jerarquia normativa i amb els drets i les llibertats de les persones.

## **El paper dels municipis en la integració dels immigrants**

La immigració com a fenomen social important repercuteix de manera directa en les institucions i en l'ordenament jurídic. D'aquesta repercussió no se n'escapen els municipis, atès que, pel fet de ser l'entitat administrativa més propera i pròxima als ciutadans, neix de manera gairebé espontània una relació directa entre integració i gestió del fenomen migratori.

Aquesta relació pren una rellevància més gran quan s'observa que les competències assignades als municipis en la Llei de bases del règim local (des d'ara LBRL) són claus en el procés d'integració social dels immigrants. Així, l'article 25.3 d'aquesta llei assenyalava que són competència dels municipis "la promoció i gestió d'habitatges, la gestió de l'atenció primària de la salut, els cementiris i serveis funeraris, la *prestació dels serveis socials* i de promoció i reinserció social, i participar en la programació de l'ensenyament i cooperar amb l'Administració educativa en la creació, la construcció i el manteniment dels centres docents públics, intervenir en els seus òrgans de gestió i participar en la vigilància del compliment de l'escolaritat obligatòria" entre altres qüestions. A més, cal tenir en compte la clàusula genèrica de l'article 25.1: "El Municipi, per a la gestió dels seus interessos i en l'àmbit de les seves competències, pot

promoure tota classe d'activitats i prestar quants serveis públics contribueixin a satisfer les necessitats i aspiracions de la comunitat veïnal”.

La competència municipal sobre els serveis socials es justifica pel fet que és el municipi el que es troba en la millor posició per conèixer les necessitats de les persones i donar-hi la resposta més adient. Així mateix, cal assenyalar que la competència establerta per la LBRL no es limita purament i simple a la gestió dels serveis, sinó que ha de ser entesa en un sentit més ampli, en el qual es reconeixen a favor seu les competències d'estudi de la societat, disseny i planificació dels serveis socials, la seva prestació i la coordinació amb altres serveis. Tanmateix, l'exercici d'aquesta competència ha de desenvolupar-se amb els matisos que s'assenyalen posteriorment.

## **Les ordenances de serveis socials i la immigració**

Recentment alguns municipis han optat per establir un curs que té com a finalitat donar a conèixer l'estructura legal, econòmica i social del país i de la ciutat, en el desenvolupament de la seva política d'integració i convivència. L'assistència al curs s'imposa com a requisit per a l'accés a les prestacions socials de caràcter bàsic. En relació amb aquest punt podem trobar, per exemple, casos com el de l'Ordenança reguladora d'ajudes socials, de 3 de febrer de 2006, de l'Ajuntament de Vic.<sup>3</sup>

Aquesta normativa es justifica pel fet que un gran nombre de persones arribades d'altres països, a més de la problemàtica específica que motiva la seva sol·licitud al Departament de Benestar Social, presenten problemes de comunicació i d'adaptació, tant pel que fa al coneixement de les lleis com dels costums del país d'acollida. Com a solució s'estableix que la concessió de tot tipus d'ajudes de caràcter assistencial bàsic quedi subjecta a l'obligació de les persones beneficiàries “de rebre i difondre mitjançant un curs les normes de conducta que incideixen en l'extensió i aprofundiment del civisme i el respecte a la ciutat, el respecte a les persones, així com la cura i el respecte

---

3. En termes molt similars s'expressa l'Ordenança municipal reguladora d'ajudes socials de l'Ajuntament de les Franqueses del Vallès, de 17 d'abril de 2006.

dels espais, tant públics com privats, quan aquests últims tinguin alguna incidència sobre tercers”.

Les prestacions subjectes al curs són tant de *caràcter administratiu* (consistents a donar aquelles informacions i fer els tràmits necessaris per a resoldre la problemàtica plantejada pels ciutadans) com de *caràcter assistencial* (consistents a facilitar mitjans per a obtenir beneficis avaluable econòmicament: llibres i menjadors escolars, bancs d'aliments, atenció sanitària, accés a l'habitatge, obtenció d'articles de primera necessitat...).

El curs té una durada de deu hores i els continguts impartits són els següents:

- a) El valor de la Llei. La Llei com a element cohesionador de la societat. La Llei com a protecció i salvaguarda. La Llei com a sanció.
- b) Drets i deures. Descripció dels drets i deures constitucionals. El respecte per les persones. Llibertat i ordre. Ni superiors, ni inferiors, ni castes.
- c) El civisme. La ciutat, un lloc comú. La ciutat, un espai on viure i desenvolupar les capacitats personals. Un espai que s'ha de cuidar. Un espai que és de tots. Els horaris, el soroll, la neteja.
- d) Les llibertats fonamentals. De pensament, de paraula, de filosofia, de religió i poder canviar de pensament, de filosofia i de religió sense ser perseguit, coaccionat, discriminat ni lesionat. L'empara i defensa d'aquests drets.
- e) El comportament públic i el privat. Les comunitats de propietaris. Els espais comuns privats. Els espais comuns públics. La seva conservació.
- f) L'Administració municipal, l'autonòmica, l'estatal i la de la Unió Europea. Com ens adrecem a l'Administració. Per a què serveix?
- g) L'Administració de justícia. Funcions. L'ordre públic. El valor dels contractes.
- h) L'ensenyament. La importància que tots els alumnes es comportin a l'escola de la mateixa manera i segueixin les mateixes directrius i tradicions. Catalunya, la llengua i la cultura.
- i) Principis bàsics de sanitat i primers auxilis.
- j) La ciutat de Vic. Festes de tradició religiosa i de tradició ciutadana.
- k) El treball. Drets i deures.

Una vegada acabat el curs, s'expedeix un certificat d'assistència que és el document necessari per accedir a les ajudes corresponents. L'incompliment, és a dir, la no assistència al curs, porta com a conseqüència la suspensió de les ajudes que la persona hagi rebut fins aleshores, i s'especifica que si l'ajuda és avaluable econòmicament la persona haurà de retornar el valor econòmic rebut, i, en el cas d'ajudes que no puguin ser avaluable econòmicament, es procedirà a la suspensió d'aquestes ajudes i s'informarà la persona o entitat que correspongui perquè adopti les mesures que d'acord amb el dret siguin més procedents.

Les prestacions ofertes per l'ordenança se situen en el marc dels serveis socials bàsics, reconeguts per la LODYLE a tots els estrangers i, dins d'aquests, en les prestacions descrites pel Decret 27/2003, de 21 de gener, d'atenció social primària, que com s'ha assenyalat anteriorment té una regulació àmplia quant a l'accés que hi té la població.

## **PROBLEMES JURÍDICS PLANTEJATS**

### **Subjecció de l'Administració local als drets i les llibertats**

El principi democràtic consagrat en l'article primer del text constitucional respon, d'una banda, a la idea de la legitimació del poder polític per mitjà de l'exercici del sufragi universal, lliure i secret i, de l'altra, implica que els poders públics han de vetllar per la configuració i el respecte dels drets i les llibertats de les persones. Reprenent el que s'ha dit anteriorment sobre la potestat normativa dels ens locals, trobem que el segon vessant del principi democràtic estableix un límit clar i, a la vegada, una orientació per a les seves actuacions. Les administracions locals tenen un paper actiu en el desenvolupament i la garantia dels drets i les llibertats i, alhora, les seves actuacions estan limitades pel principi de no vulneració i no regressivitat dels drets i les llibertats de les persones.

L'ordenança que hem vist més amunt suscita diverses qüestions relatives a la vulneració dels drets i les llibertats dels immigrants. En primer lloc, el principi de no discriminació. Tal com s'explica a continuació, l'ordenança planteja un problema de discriminació

encoberta en perjudici de la població immigrant. En segon lloc, l'ordenança presenta certs problemes referents a la tipificació de la sanció imposada per no retornar les prestacions rebudes en cas de no assistència al curs. Vegem el primer punt.

## **La igualtat i el principi de no discriminació**

La Constitució espanyola consagra en el seu article 14 que “tots els espanyols són iguals davant la llei, sense que pugui establir-se cap tipus de discriminació per raó de sexe, raça, religió o qualsevol altra condició social o política”. El concepte clau per entendre el principi d'igualtat formal és que aquest “no imposa naturalment que tots els subjectes de drets, tots els destinataris de les normes, tinguin els mateixos drets i les mateixes obligacions, o el que és el mateix, no impedeix de cap manera vincular a situacions diverses conseqüències jurídiques diferents; ni tan sols destorba el fet que la norma consideri part de la situació trets o determinacions personals” (Rubio Llorente, 1993, p. 643). Allò que proscriu el principi d'igualtat són diferenciacions establertes en l'ordenament jurídic de manera no raonable o arbitrària.

Aquesta idea ha estat clarament ressenyada pel Tribunal Constitucional (des d'ara TC) que per a l'aplicació de l'article 14 ha acudit sistemàticament al mètode d'interpretació de la raonabilitat, “la igualtat davant la llei que consagra l'article 14 de la Constitució pot ser entesa també, segons reiteradament hem declarat, com a igualtat en la llei, és a dir, com l'obligació del legislador de no establir distincions artificioses o arbitràries entre situacions en les quals les diferències reals, si existeixen, manquen de rellevància des del punt de vista de la raó de ser discernible en la norma o de no vincular conseqüències jurídiques arbitràries o no raonables als supòsits de fets legítimament diferenciats” (STC 83/1984, de 24 de juliol de 1984). En resum, és constitucionalment legítim que el legislador estatal, autonòmic o local, en la seva labor legislativa, entesa en sentit ampli, estableixi règims jurídics diferents. És més, imposar un principi d'igualtat formal absoluta seria lligar de mans el legislador i, a la vegada, condemnar a una eterna desigualtat les situacions fàctiques desiguals. El que no resulta admissible és que la diferenciació establerta es basi en conceptes arbitraris o no raonables, perquè llavors s'entra en el camp de la discriminació.



## POSICIÓ CONSTITUCIONAL DELS IMMIGRANTS EN RELACIÓ AMB EL PRINCIPI D'IGUALTAT

Si en l'article 14 CE s'assenyala els "espanyols" respecte de la qüestió jurídica plantejada, pot entendre's que els immigrants són també titulars del dret a la igualtat i no discriminació? El primer pronunciament del TC sobre estrangeria recau justament sobre el principi d'igualtat. En la STC 107/1984, de 23 de novembre, el Tribunal assenyala que la igualtat jurídica entre espanyols i estrangers ha d'interpretar-se conjuntament amb l'article 13.1 i crea una triple categoria de drets. La primera categoria predica aquells drets que pertanyen a la persona en si i que resulten imprescindibles per a la garantia de la dignitat humana (art. 10.1 CE) i declara una equiparació amb els espanyols en els drets. La segona categoria recau sobre els drets derivats de l'article 25 CE i sobre els quals no hi ha equiparació amb els espanyols. I, finalment, la resta de drets dependran del que s'estableixi en els tractats i les lleis, cas en què és admissible que es fixin diferències respecte dels nacionals.

Tres qüestions s'obren, doncs, davant la jurisprudència constitucional. L'abast de l'article 13 CE i, especialment, la seva referència al dret internacional; la delimitació de la legislació vigent i; finalment, l'operativitat pràctica de la jurisprudència aplicada al nostre supòsit concret. Entrem en la primera qüestió, el camp internacional. Tots els textos internacionals incorporen la prohibició d'un tracte discriminatori basat en la raça o la nacionalitat: la Declaració Universal de Drets Humans (art. 7), el Conveni Europeu de Drets Humans (art. 14), el Pacte Internacional de Drets Civils i Polítics (art. 2.1) i el Pacte Internacional de Drets Econòmics, Socials i Culturals (art. 2.2). De manera més específica trobem la Convenció internacional sobre l'eliminació de totes les formes de discriminació racial, ratificada per Espanya el 13 de setembre de 1968 i que defineix la discriminació (art. 1) com "tota distinció, exclusió, restricció o preferència basada en motius de raça, color, llinatge o origen nacional o ètnic que tingui per objecte o per resultat anular o menystenir el reconeixement, el gaudi o l'exercici, en condicions d'igualtat, dels drets humans i les llibertats fonamentals en les esferes política, econòmica, social, cultural o en qualsevol altra esfera de la vida pública".

El Conveni Europeu de Drets Humans (d'ara en endavant CEDH), en l'article 14, assenyala que "el gaudi dels drets i les llibertats reconeguts en el present conveni ha de ser assegurat sense distinció alguna, especialment per raons de sexe, raça, color, llengua, religió, opinions polítiques o altres, origen nacional o social, pertinença a una minoria nacional, fortuna, naixement o qualsevol altra situació". El Tribunal Europeu de Drets Humans (d'ara en endavant TEDH), en la seva sentència *Koua Poirrez v. França*, de 30 de novembre de 2003, assenyalava que les prestacions no contributives formen part dels drets pecuniaris de l'article 1 del protocol primer i, per tant, hi és aplicable l'article 14 del CEDH. En referència a la no discriminació per raó de nacionalitat, el TEDH estableix que no existeix una justificació objectiva i raonable de la qual es pugui derivar, en aquest cas, un tractament distint en l'accés a una pensió no contributiva entre un nacional d'un Estat membre signatari del CEDH i un nacional d'un tercer Estat, si bé només en els casos en què existeixi un conveni de reciprocitat.

Respecte de la legislació vigent, trobem en primer terme el dret comunitari, amb l'aprovació de la Directiva 2000/43/CE, de 29 de juny, relativa a l'aplicació del principi d'igualtat de tracte de les persones independentment del seu origen racial o ètnic.<sup>4</sup> La Directiva és un pas important ja que conté un concepte ampli de la igualtat de tracte (art. 2): "absència de tota discriminació, tant directa com indirecta, basada en l'origen racial o ètnic" i, alhora, clarifica els conceptes de *discriminació directa* "quan, per motius d'origen racial o ètnic, una persona sigui tractada de manera menys favorable del que sigui, hagi estat o hagi de ser tractada una altra en situació comparable" i *discriminació indirecta* "quan una disposició, criteri o pràctica aparentment neutres situï les persones d'un origen racial o ètnic concret en un desavantatge particular respecte a altres persones"; en ambdós casos es fa una excepció quan hi intervingui una justificació objectiva d'acord amb una finalitat legítima.

L'inconvenient principal que trobem per a l'aplicació de la norma comunitària pel que fa a les discriminacions de la població immigrant, és la referència en el seu article

---

4. Aquesta directiva va ser traslladada a l'ordenament jurídic espanyol per mitjà de la Llei 62/2003, de mesures fiscals administratives i d'ordre social, que incorpora un conjunt de mesures per a l'aplicació real i efectiva del principi d'igualtat i no discriminació, en particular per raó d'origen racial o ètnic, religió o conviccions, discapacitat, edat o orientació sexual.

3.2.: “La present directiva no afecta la diferència de tracte per motius de nacionalitat i s’entén sense perjudici de les disposicions i condicions per les quals es regulen l’entrada i residència de nacionals de tercers països i d’apàtrides en el territori dels Estats membres i de qualsevol tractament derivat de la situació jurídica de les persones nacionals de tercers països i dels apàtrides”.

La LODYLE reconeix d’una banda, en el seu article 14, l’accés als serveis socials bàsics a tots els estrangers. Si bé al principi no quedava clar a què es referia el legislador amb el terme *bàsics*, actualment s’entén que fa referència als serveis bàsics regulats per les comunitats autònomes, i com ja hem exposat, la legislació catalana recull un concepte ampli respecte de la seva titularitat.

D’altra banda i en relació amb la no discriminació, la LODYLE, en el seu article 23, estableix un conjunt de mesures antidiscriminatòries<sup>5</sup> i, concretament, per a la prestació dels serveis socials en el seu apartat segon, punt c), assenyala: “En qualsevol cas constitueixen actes discriminatoris: c) Tots els que imposin il·legítimament condicions més oneroses que als espanyols o restringeixin o limitin l’accés al treball, a l’habitatge, a l’educació, a la formació professional i als serveis socials i socioassistencials, així com a qualsevol altre dret reconegut en la present Llei Orgànica, a l’estranger que es trobi regularment a Espanya, només per la seva condició de tal o per pertànyer a una determinada raça, religió, ètnia o nacionalitat”.

Fins ara hem vist que, respecte al principi de no discriminació per raons de raça i nacionalitat, hi ha una legislació internacional àmplia però no aplicable directament a l’ordenament jurídic espanyol, una legislació comunitària d’aplicació directa però

---

5. Segons la LODYLE constitueix un acte discriminatori “tot acte que, directa o indirectament comporti una distinció, exclusió, restricció o referència contra un estranger basada en la raça, el color, l’ascendència o l’origen nacional o ètnic, les conviccions i pràctiques religioses i que tinguin com a fi o efecte destruir o limitar el reconeixement o exercici, en condicions d’igualtat, dels drets humans i de les llibertats fonamentals en el camp polític, econòmic, social o cultural”. La descripció del concepte *discriminació* que recull la LO 4/2000 procedeix de la Convenció Internacional sobre l’Eliminació de totes les Formes de Discriminació Racial, de 21 de desembre de 1965.

que exclou expressament el supòsit de la nacionalitat<sup>6</sup> i una legislació nacional que ho preveu expressament però només respecte dels immigrants amb residència. A parer nostre, sotmetre les persones en situació jurídica irregular a conductes discriminatòries en l'accés a les prestacions socials no sembla la solució més adequada. En primer lloc, perquè la LODYLE reconeix la titularitat amb independència de la situació legal de l'estranger i seria contradictori pensar que el legislador reconeix un dret sobre el qual es puguin establir discriminacions jurídiques arbitràries o irracionals.

La segona —i principal— raó ens duu a una qüestió pendent: l'operativitat pràctica de la jurisprudència del TC. La triple categoria establerta pel TC, com ha assenyalat la doctrina, no resulta adequada per les característiques que té el fenomen migratori en l'actualitat.<sup>7</sup> La primera categoria de drets es vincula amb la dignitat humana. Aquest criteri resulta adequat per a supòsits clàssics com la pena de mort o els tractes inhumans i degradants, però deixa la gran majoria de drets en una eterna discussió, ja que en últim terme tots tenen el seu fonament en la dignitat humana. Descartada per raons òbvies la segona categoria, la tercera ens diu que la resta de drets seran determinats pel legislador. Ara bé, sostenir que el legislador pot configurar els drets dels immigrants sense cap límit resulta certament contradictori amb la mateixa doctrina del Tribunal, que ha estat reiterativa a l'hora d'afirmar que la limitació dels drets fonamentals està sotmesa al test de la proporcionalitat. Per aquesta raó acollim la tesi que sosté que

---

6. Per la seva banda la STEDH *Poirrez v. França*, de 30 de novembre de 2003, com ja hem vist, fa referència a la no discriminació per raó de nacionalitat respecte de les prestacions no contributives, però en relació amb l'existència d'un Conveni de reciprocitat i, per tant, no fa referència expressament al supòsit que analitzem.

7. Segons el professor Eduard Roig, ni la llei ni el mateix Tribunal operen en la pràctica amb una tripartició teòrica que en el moment de la decisió resulta poc eficaç, puix que no obeeix a la raó real de les diferències existents, en la pràctica legislativa i administrativa (estranger en situació regular o irregular, arrelat o no, a Espanya o fora i no estranger o nacional). En aquest mateix sentit es pronuncia sobre la distinció entre drets de la persona i drets del ciutadà, ja que sembla difícil traslladar sense més als actuals preceptes constitucionals, i que en qualsevol cas ofereix pocs i ambigus agafadors per a una clara definició. El dret a l'educació és un dret de ciutadania —limitable, per tant, pel legislador de manera diferenciada per als estrangers— o és més aviat un dret de la persona, vinculat al seu lliure desenvolupament? (Roig, 2004, p. 598-602).

l'estatus jurídic dels immigrants ha de desxifrar-se a la llum d'aquest principi interpretatiu. Sens dubte el legislador pot introduir les limitacions que desitgi respecte dels drets dels immigrants, de la mateixa manera que ho fa respecte dels espanyols, però aquestes mesures adoptades estan sotmeses a un judici de finalitat legítima, adequació i proporcionalitat estricta (Roig, 2004, p. 587-631).

## **L'ORDENANÇA I EL PRINCIPI DE NO DISCRIMINACIÓ DE LA POBLACIÓ IMMIGRANT**

Establim ara el caràcter discriminatori o no de l'ordenança amb l'aplicació del test de la proporcionalitat. Com a qüestió preliminar a l'anàlisi cal recordar que el TC, en la seva Sentència 209/1987, va establir la vinculació directa de l'article 14 a totes les normes jurídiques que s'emeten en l'ordenament jurídic. "La llei davant la qual l'article 14 de la nostra Constitució imposa la igualtat és, per descomptat, en principi, la llei en sentit material, la norma jurídica en abstracte, amb independència del seu rang, de manera que a tothom han de ser aplicades per igual les normes legals i reglamentàries i ni aquestes ni aquelles poden introduir entre els ciutadans o entre les situacions en què es troben diferències que no estiguin justificades per raons objectives i legítimes, ni atribuir a les diferències establertes conseqüències que no resultin proporcionades amb la finalitat que es persegueix."

Dit això, precisem el caràcter discriminatori o no de la norma en qüestió. L'ordenança, malgrat anar dirigida a tota la població, i concretament a les persones que accedeixen als serveis socials bàsics, està clarament direccionada cap a la població immigrant. En primer lloc, perquè aquests serveis, i especialment els bàsics, estan adreçats a grups de població que pateixen situacions d'exclusió social i econòmica i és freqüent que els immigrants tendeixin a acudir als serveis socials, pels problemes d'adaptació i inserció social i laboral que tenen. En segon lloc, el contingut dels cursos va dirigit a un tipus de població que en principi desconeix el sistema jurídic i cultural del lloc on viu. En tercer lloc, la mateixa exposició de motius de l'ordenança assenyala que "els destinataris de les prestacions socials del Departament de Benestar Social han variat en poc temps a causa d'una problemàtica diferent que ha obligat a variar els objectius que el Departament havia desenvolupat des de la seva creació. Aquesta nova situació és deu

al gran nombre de persones arribades d'altres països que, a més de la problemàtica específica que motiva la seva sol·licitud al Departament de Benestar Social, presenten problemes de comunicació i també d'adaptació, tant pel que fa a les lleis com als costums del país d'acollida”.

Llavors estem davant d'un possible supòsit de discriminació indirecta, ja que una normativa aparentment neutra i adreçada a tota la població, en la pràctica va destinada a un col·lectiu determinat: els immigrants. Però, com s'ha assenyalat anteriorment, no tot règim jurídic diferenciat implica una discriminació, perquè això depèn de la raonabilitat de la diferència, que de manera coincident amb la jurisprudència constitucional s'ha concretat en l'aplicació del test de proporcionalitat. En aquest sentit, la STC 319/1993, de 27 d'octubre, ha assenyalat que “el principi constitucional d'igualtat exigeix, en primer lloc, que les singularitzacions o diferenciacions normatives no es fonguin en algunes de les interdiccions previstes en l'article 14 CE o que responguin a una finalitat constitucionalment vàlida; en segon lloc, requereix que existeixi coherència entre les mesures adoptades i la finalitat perseguida i, especialment, que la delimitació concreta del grup o la categoria així diferenciada s'articuli en termes adequats a aquesta finalitat i, finalment, que les mesures concretes, o més ben dit, les seves conseqüències jurídiques siguin proporcionades a aquesta finalitat”.

La primera qüestió que se'ns planteja és la determinació de la finalitat de la norma. L'exposició de motius de l'ordenança, que assenjala com a finalitat donar resposta als problemes de comunicació i adaptació a les lleis i els costums del país d'acollida de les persones arribades d'altres països. Constitucionalment s'entén legítim que l'Administració local actuï per a resoldre les noves situacions que es presenten amb l'arribada de població immigrant, actuacions que en últim terme repercutiran positivament sobre la integració social dels immigrants. Així mateix és legítim acudir a les prestacions assistencials com a mitjà per assolir la integració social de la població immigrant, encara més si tenim en compte que la finalitat dels serveis socials és facilitar la inserció en la societat de les persones que pateixen una determinada situació d'exclusió o vulnerabilitat.

En segon lloc, hem analitzat la idoneïtat de la mesura. El judici d'idoneïtat no implica que la mesura objecte de control hagi de ser l'instrument òptim per a la consecució

de la finalitat perseguida (González Beilfuss, 2003, p. 71). Això es desprèn de la jurisprudència constitucional i, més concretament, de la negativa del Tribunal a realitzar judicis tècnics o d'oportunitat en relació amb la mesura objecte de control; el requisit de la idoneïtat es dóna sempre que aquesta mesura contribueixi a acostar la consecució de la finalitat perseguida. En aquest cas concret, fixar un curs o unes jornades per aconseguir aquesta finalitat, pot considerar-se adequat perquè moltes de les qüestions sobre convivència i adaptació es tracten per mitjà d'activitats educatives i formatives (la qual cosa no vol dir que aquestes persones requereixin ser reeducades). És més, segons com es configuren poden resultar un mitjà molt efectiu i en pro de tota la població.

En tercer i últim lloc s'analitza la proporcionalitat en sentit estricte<sup>8</sup> de la mesura, entesa pel TC com un desequilibri manifest entre la conducta sancionada i la pena imposada.<sup>9</sup> La conducta sancionada és la no assistència al curs i la pena imposada és la denegació de prestacions socials de caràcter bàsic. La desproporció es planteja entre el caràcter obligatori i els perjudicis que pot arribar a produir, ja que els qui concorren a aquest tipus de prestacions són persones i/o famílies que es troben en una situació de necessitat, i les prestacions atorgades responen a pal·liar momentàniament les necessitats bàsiques de la persona com ara: llibres i menjadors escolars, bancs d'aliments, atenció sanitària, accés a l'habitatge, obtenció d'articles de primera necessitat. Aquesta idea es reforça pel fet que l'Administració pot adoptar tot un ventall de mesures d'integració menys restrictives i que no condicionin l'accés als drets reconeguts per la legislació.

En aquest sentit, destaca el pronunciament del síndic de greuges que, davant la queixa de diverses associacions, va realitzar un informe sobre aquestes ordenances assenyalant que "l'objectiu de la promoció dels valors cívics i del respecte als drets de totes

---

8. El principi de proporcionalitat en l'àmbit sancionador es troba reflectit en l'article 131.1 de la Llei de règim jurídic i procediment administratiu comú: "En la determinació normativa del règim sancionador, així com en la imposició de sancions per les administracions públiques s'establirà la deguda adequació entre la gravetat del fet constitutiu de la infracció i la sanció aplicada, considerant especialment els criteris següents per a la graduació de la sanció a aplicar: a) l'existència d'intencionalitat o reiteració; b) la naturalesa dels perjudicis causats; c) la reiteració, per haver comès en el terme d'un any més d'una infracció de la mateixa naturalesa, sempre que així hagi estat declarada per resolució ferma".

9. STC 136/99, de 20 de juliol.

les persones que conviuen en una comunitat, als béns comuns i a l'interès públic, no s'hauria de plantejar a partir de posicions restrictives o penalitzadores, que limitin l'accés a serveis i ajudes socials mitjançant l'establiment de condicions determinades. Especialment, quan les ajudes socials van dirigides a persones en situació de necessitat —essencialment de tipus econòmic— a les quals, a més, se'ls considerava amb necessitat de rebre aquest tipus de formació”. Conclou el seu dictamen recomanant la supressió dels cursos i la necessitat d'impulsar programes específics per a millorar la convivència i promocionar els valors cívics totalment desvinculats de les prestacions municipals i de plantejaments restrictius o penalitzadors. En cas de no suspensió dels cursos el síndic de greuges creu que com a mínim s'hauria de delimitar en quins casos seran exigibles els cursos per a millorar-ne la correcta aplicació.

## **El principi de tipicitat a la sanció imposada**

La potestat sancionadora de l'administració, en aquest cas local, està subjecta al principi de legalitat, de tipicitat i de proporcionalitat. Cadascun d'aquests principis es troben desenvolupats àmpliament, quant a concepte i abast, per les lleis i la jurisprudència. No obstant això, a l'efecte d'aquest comentari ens centrarem en els principis que incompleix l'ordenança com a norma sancionadora.

### **EL PRINCIPI DE TIPICITAT**

El principi de tipicitat posseeix un doble vessant: la tipicitat en l'aplicació de la llei i la tipicitat en la llei. Ja que la nostra anàlisi es realitza sobre un text normatiu, ens centrarem en aquest segon vessant i, concretament, en el principi de tipicitat respecte de la infracció.

Segons la STC 42/1987, de 7 d'abril, aquest principi es tradueix en la predeterminació normativa de les conductes il·lícites i les sancions administratives de tal manera que permetin preveure aquelles conductes amb un grau suficient de certesa (*lex certa*) i facin possible que el ciutadà conegui les conseqüències jurídiques de les seves accions. Aquesta finalitat es vincula de manera intensa amb el principi de seguretat jurídica i



el d'interdicció de l'arbitrarietat dels poders públics, reconeguts també en l'article 9.3 de la Constitució. Ara bé, la predeterminació de les conductes il·lícites i les sancions administratives es tradueix, per una part, en l'exigència al poder normatiu de la màxima precisió i claredat en la definició dels fets (infraccions) i de les conseqüències jurídiques (sancions) i, per una altra, en la prohibició d'usar termes imprecisos o obscurs que impedeixin determinar amb exactitud quina és l'esfera sancionable per l'Administració. Així doncs, recórrer a clàusules omnicomprendives o normes en blanc i conceptes jurídics indeterminats suposa una violació del principi de tipicitat. Finalment la tipicitat de les sancions exigeix que es prevegi el grau de concreció de la norma sancionadora en la definició de la sanció i que la norma sancionadora contingui les regles que cal aplicar per adequar la definició abstracta de les sancions a les circumstàncies de cada cas concret.

L'ordenança assenyala que “per no fer ús de les ajudes i no retornar-les sense haver donat compliment al requeriment, li correspon una sanció fins al màxim establert en la legislació del règim local com a falta lleu per incompliment de les ordenances, a més de retornar l'ajuda rebuda o el seu import dinerari”. Deixarem al marge qüestions de tècnica legislativa, perquè la redacció dóna lloc a dubtes respecte del principi del *non bis in idem*. La sanció establerta fa referència a una falta lleu, tanmateix es deixa en blanc la referència a la seva graduació. Els termes de “fins al màxim establert en la legislació” no fixen cap paràmetre; per contra, deixen la graduació a l'aplicador de la sanció, en aquest cas una multa, segons cada cas. El més lògic hauria estat que la norma establís la suma concreta de la multa i, si el legislador considerava que aquesta conducta podria dur al màxim de sanció per a les faltes lleus, tipifiqués quines circumstàncies entenia que podien agreujar la conducta.

## CONCLUSIONS

Els serveis socials es presenten com una bona eina de les administracions locals per contribuir de forma efectiva al procés d'integració social dels immigrants. En primer lloc perquè mitjançant aquests serveis es dóna resposta a les situacions de necessitat i exclusió que pateix la població en general i, per tant, també la població immigrant i,

en segon terme, perquè mitjançant el vessant integrador dels serveis socials, les administracions poden actuar perquè se superin les causes que duen la persona a aquesta situació i amb això contribuir a una millor posició social de la població immigrant en la societat. En gran mesura l'èxit o l'efectivitat de les prestacions socials és un element que pot garantir una millor integració de la població immigrant.

Els municipis, en tant que són l'entitat més propera als ciutadans, la que coneix més bé les seves necessitats i que gestiona serveis importants per a la població, es presenta com una administració que té un paper fonamental en la integració de les persones immigrants. Des d'aquesta perspectiva l'exercici de les competències ha d'entendre's en un sentit ampli, en el qual es deixi un marge d'apreciació al municipi perquè actuï d'acord amb l'interès dels ciutadans. Ara bé, aquestes competències han de desenvolupar-se sota els preceptes establerts en l'ordenament i la protecció dels drets dels immigrants.

L'ordenament jurídic i la jurisprudència constitucional actuals deixen moltes qüestions per determinar en referència a la configuració de l'estatus jurídic de l'immigrant. Per tant, s'ha d'acudir a la mateixa jurisprudència constitucional sobre limitació de drets i llibertats, en concret al test de proporcionalitat, per determinar en quins supòsits és constitucionalment admissible que es limiti un dret a la població immigrant. Així doncs, caldrà que qualsevol mesura que configuri un règim jurídic diferent compleixi una finalitat constitucionalment admissible, mantingui una bona relació entre els mitjans i la finalitat i estableixi una proporcionalitat entre la mesura i la diferència establerta.

Entrant en qüestions més generals, la realització d'aquest tipus d'ordenances reflecteix una opció cap a polítiques d'assimilació, en les quals es demana a la població immigrant que s'ajusti als cànons de conducta predominants en la població d'acollida. En aquest punt no és qüestionable l'opció de cursos per a la integració dels immigrants, ja que aquesta política és ajustada al dret i d'ús freqüent en les prestacions assistencials; per exemple, la renda mínima d'inserció està subjecta a la realització de cursos per a la integració laboral. Els aspectes qüestionables són els termes en què es configuren aquests cursos, que estan dirigits únicament i exclusivament a la població immigrant oblidant que el fenomen migratori és tan complex que calen també mesures per a la

població d'acollida. Els cursos es vinculen a les prestacions socials, amb un contingut que denota una certa predisposició a concebre l'immigrant com a element generador de conflicte, presumeixen que l'immigrant té una cultura incívica, i que cal reeducar-lo per a la seva correcta inserció en la societat. Finalment cal recalcar que, des del punt de vista de la doctrina i de la jurisprudència constitucional sobre la protecció dels drets i les llibertats, les ordenances comentades presenten un defecte de desproporcionalitat entre la sanció i els béns constitucionalment protegibles.

## Referències bibliogràfiques

GONZÁLEZ BEILFUSS, M. (2003). *El principio de proporcionalidad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Navarra, Thomson Aranzadi.

ROIG, E. (2004). "Los derechos de los extranjeros. Titularidad y limitación", a Migule REVENGA (coord.). *Problemas constitucionales de la inmigración: una visión desde Italia y España*. València: Tirant lo Blanch.

RUBIO LLORENTE, F. (1993). "La igualdad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional", a *La Forma del Poder*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

VILALTA, M. (2006). "El padró municipal i els immigrants: un comentari sobre la futura llei bàsica del Govern i l'Administració local", a *L'estat de la immigració a Catalunya. Anuari 2005*, vol 1. Barcelona: Ed. Mediterrània.



## 7 L'impacte a Catalunya de l'arribada de *cayucos* a les illes Canàries

Àgata Sol

## RESUM

Arran de l'arribada de *cayucos* a les illes Canàries, el Govern central va dissenyar un programa per traslladar a diferents ciutats espanyoles aquelles persones subsaharianes a qui no s'havia pogut expulsar. Aquest programa consisteix, bàsicament, a atendre l'acollida d'aquestes persones i donar-los assessorament social i jurídic. Amb tot, aquest programa té nombroses contradiccions, com ara enviar a territori espanyol persones amb una ordre d'expulsió i amb un programa breu que no comporta oportunitats per a la seva integració. En aquest article s'analitza el contingut d'aquest programa i les conseqüències que té per a les persones que són traslladades; així mateix, es proposen mesures per millorar-lo i per regularitzar les persones que no són expulsables.

## CONTEXTUALITZACIÓ DE L'ARRIBADA DE *CAYUCOS* A LES CANÀRIES

L'any 2006, en l'àmbit de la immigració, serà possiblement l'any dels *cayucos*. Cap al final del 2005, el flux migratori es va desviar cap a les illes Canàries, per la impossibilitat de les persones subsaharianes d'arribar a Europa a través de la frontera de Ceuta i Melilla a causa de la construcció a Melilla d'una tanca de 6 metres d'alçària, l'augment de la vigilància i dels controls, la crisi humanitària ocorreguda el setembre del 2005<sup>1</sup> i el reforç d'una nova tanca.

El desviament del flux migratori d'entrada a Europa per les illes Canàries no és cap novetat, ja que havia estat una constant, especialment des del 2002, tot i que s'havia reduït un 44% el nombre de pasteres que arribaven a les Canàries, i així ho va anunciar el Ministeri de Treball i d'Afers Socials al començament del 2006. Però el novembre del 2005 va arribar a Canàries el primer *cayuco*. La novetat respecte a les pasteres rau en

---

1. El setembre del 2005 la situació de Melilla i Ceuta es va fer insostenible. Diversos factors —els treballs per realçar les tanques (de 3 a 6 metres) a Melilla, l'assetjament de la policia marroquina a les persones subsaharianes que es trobaven a la frontera prop de Ceuta i Melilla, les devolucions efectuades pel Marroc sense garanties jurídiques— van fer augmentar els intents de les persones subsaharianes per saltar les tanques i la freqüència amb què ho feien. I en van morir quinze, onze per trets d'arma de foc, a un costat i l'altre de la frontera.

el tipus d'embarcació i en el trajecte migratori: el *cayuco* és una embarcació amb una capacitat molt superior a la pastera (el *cayuco* té una capacitat d'unes cent persones, enfront de les aproximadament quaranta de la pastera), i la sortida dels *cayucos* es fa des de Mauritània, i també des de Guinea i/o el Senegal, de manera que la travessia es converteix en un viatge arriscat i llarg, de més d'una setmana de durada.

L'abaratiment dels viatges irregulars, l'estalvi del dur viatge per terra des d'un país de l'Àfrica subsahariana fins a la frontera de Ceuta i Melilla, la capacitat més gran de les embarcacions i la millor preparació dels pilots que governen els *cayucos* han permès a milers de persones subsaharianes fugir de la violació dels drets humans, en alguns casos, i de la vulneració dels drets econòmics i socials, en molts altres, i emprendre un viatge incert cap a Europa.

Al llarg del 2006, segons dades de José Segura, delegat del Govern a Canàries, havien arribat a les illes Canàries 31.000 persones procedents de diferents indrets dels països subsaharians. I d'aquestes, aproximadament unes 7.000 haurien estat repatriades als seus països d'origen, i unes 22.000 traslladades a altres comunitats autònomes.

És important destacar que la intensificació del control de fluxos migratoris, l'enduriment de la Llei d'estrangeria i la política restrictiva de visats no han aconseguit, fins ara, reduir la immigració clandestina. Ben al contrari, l'han fet créixer i han convertit el viatge en un periple en què la travessia s'ha fet més perillosa —ja que el viatge en *cayuco* acostuma a ser d'uns mil quilòmetres, la qual cosa, com ja hem dit, representa una setmana de viatge en alta mar— i el nombre de víctimes és cada vegada més gran. Segons dades de la Guàrdia Civil de Costes, es calcula que, de cada tres *cayucos* que fan l'intent d'arribar a Europa, en naufraga un.

A Canàries no es disposa dels mecanismes mínims per facilitar la primera acollida de les persones subsaharianes que arriben amb *cayucos*, perquè es va optar per no crear-hi centres d'estada temporal d'immigrants (CETI), que són centres d'acollida temporal d'acompanyament social, com els que hi ha a Melilla i Ceuta, i per contra es va procedir a internar tots els immigrants en els diferents centres d'internament d'estrangers (CIE), que són dependències policials, i que ja existien a Canàries.



En aplicació de la Llei d'estrangeria, una persona immigrant pot ser retinguda fins a un màxim de quaranta dies en un procediment d'expulsió, prèvia autorització del jutge. Passat aquest període, la persona immigrant ha de ser posada en llibertat, tot i que amb un procediment d'expulsió incoat, si no s'ha pogut efectuar l'expulsió i repatriació al seu país d'origen. Les dificultats de repatriació rauen, principalment, en la inexistència d'acords bilaterals de repatriació amb els països d'origen, en la impossibilitat de conèixer la procedència d'aquelles persones que arriben indocumentades i la falta de fons públics destinats a repatriacions.

El desbordament de la situació de les illes Canàries amb l'arribada de persones subsaharianes, la majoria de les quals no són expulsables, va dur el Ministeri de Treball i Afers Socials a crear el programa de trasllats a altres comunitats autònomes adreçat a persones subsaharianes procedents de Canàries de qui no s'havia pogut executar l'expulsió. Aquests trasllats ja havien existit durant el Govern anterior, però aleshores no existia un programa d'"acollida" per a aquestes persones i els trasllats consistien, únicament, a documentar els traslladats amb l'ordre d'expulsió pertinent, i abandonar-los pels carrers de la capital o d'una altra ciutat espanyola, on malvivien en algunes places públiques.

Paral·lelament als trasllats a ciutats espanyoles, el Govern va emprendre una sèrie de mesures encaminades a garantir la repatriació de les persones que ja havien arribat a Canàries i a intensificar el control dels fluxos migratoris per evitar que n'arribessin més. El mes de març del 2006 es va aprovar un acord sobre immigració amb Mauritània, que consistia en la creació de centres per acollir les persones subsaharianes retornades perquè des d'allà fossin expulsades als països limítrofs, principalment Mali i el Senegal, que suposadament eren els seus països d'origen. L'expulsió de persones subsaharianes a tercers països, com ara el Marroc i Mauritània, comporta seriosos riscos que no es compleixin les garanties de la legalitat internacional vigent, ni el respecte dels drets humans, sobretot pel que fa a la integritat i la dignitat de la persona: el dret de no devolució de les persones sol·licitants d'asil que hagin arribat a les nostres fronteres, l'article 3 del Conveni Europeu de Drets Humans i el Protocol Addicional tercer d'aquest conveni, que especifiquen que ningú no serà retornat a un tercer país on corri el risc de ser sotmès a tractes inhumans, cruels o degradants.

Tres mesos després, el maig del 2006, el Govern va presentar el Pla Àfrica, amb l'objectiu de fomentar la cooperació amb els països africans en la regulació dels fluxos migratoris, mitjançant el reforç de les mesures de control de fronteres, els procediments de repatriació immediata i la intensificació dels esforços per completar una xarxa d'acords de cooperació migratòria i de readmissió. Alguns països africans han acceptat prohibir als seus ciutadans la sortida del país, la qual cosa comporta una clara violació dels drets fonamentals de la persona, i una vulneració molt greu per a aquelles persones que necessiten refugiar-se fora del seu país perquè hi són perseguides. Alhora, amb la col·laboració d'alguns països de la Unió Europea, s'ha endegat un pla de control d'aigües territorials a Mauritània, el Senegal i Cap Verd en el marc del qual s'han enviat patrullers, avions i helicòpters per interceptar i detenir aquelles persones que s'embarquen amb *cayucos* en el difícil viatge cap a Europa. I finalment, a través del Ministeri d'Afers Exteriors i Cooperació, s'han aprovat acords bilaterals de repatriacions amb Gàmbia, Cap Verd, Guinea, Mali, el Senegal i el Camerun.

## **CARACTERÍSTIQUES DEL PROGRAMA D'AJUT HUMANITARI PER A PERSONES SUBSAHARIANES PROCEDENTS DE CANÀRIES**

A mitjan 2004, la Direcció General per a la Integració dels Immigrants (DGII) del Ministeri de Treball i Afers Socials va demanar col·laboració a tres organitzacions no governamentals en la gestió del programa de trasllats dissenyat per a les persones subsaharianes no expulsables procedents de Canàries, Ceuta i Melilla.

Les característiques del programa són molt bàsiques. Mitjançant una acollida de quinze dies, pretén facilitar a les persones subsaharianes documentades amb una ordre d'expulsió un conjunt d'accions de suport que els permetin afrontar en millors condicions la seva adaptació al nou entorn.

En primer lloc, s'acorda amb la DGII el lloc, el nombre i el moment de recollida dels grups d'immigrants; se'ls recull al CIE i se'ls acompanya al lloc on s'allotjaran. Allà se'ls ofereix una primera xerrada informativa sobre el Programa (temps de permanència, característiques del programa i situació juridicoadministrativa). També es fan entre-

vistes individuals per conèixer quin projecte migratori tenen i per detectar necessitats específiques: sol·licitud d'asil o existència de menors no acompanyats, estat de salut, xarxa social de què disposen, etc. Es duen a terme activitats de coneixement de l'entorn. Alhora se'ls proporciona roba i estris d'higiene, targetes de telèfon internacionals i nacionals perquè es pugin posar en contacte amb els seus familiars al país d'origen i amb la xarxa social que tinguin en algun indret de l'Estat espanyol. Finalment, se'ls lliura una ajuda econòmica de sortida i se'ls paga el bitllet de tren o d'autobús perquè es desplacin allà on han decidit establir-se, un cop finalitzat el període màxim d'acollida (quinze dies).

El programa de trasllats de persones immigrants procedents de Ceuta i Melilla, a diferència del de Canàries, va dirigit a persones immigrants en situació de vulnerabilitat (dones embarassades, famílies monoparentals, famílies amb fills menors d'edat i, excepcionalment, alguna persona sola). Aquestes persones vénen derivades dels CETI de Ceuta, Melilla i documentades amb un permís de residència i autorització de treball i disposen d'un temps superior de permanència al programa. Aquesta situació afavoreix treballar l'acollida per facilitar la integració social i laboral d'aquestes persones.

És evident, doncs, que les diferències entre un programa i l'altre comporten situacions molt desiguals, ja que la majoria de les persones acollides en el programa de trasllats des de les illes Canàries, en acabar el programa segueixen trobant-se en situació irregular i, per tant, en una situació de gran precarietat i vulnerabilitat, i abocats a l'exclusió social. En canvi, la majoria de les persones procedents de Ceuta i Melilla, malgrat les seves circumstàncies personals, finalitzen el programa amb un treball i en situació regular, la qual cosa els facilita la integració i la independència econòmica. Per tant, el fet de regularitzar les persones traslladades canvia radicalment les possibilitats que tenen d'integració al nostre país; així mateix, un temps més llarg d'acollida permet planificar accions encaminades a aconseguir una integració social en bones condicions.

Per a aquelles persones forçades a marxar dels seus països d'origen i continuar el seu projecte vital en un nou indret, la integració social no és sempre una tasca fàcil. Si, a més, al lloc de destí són rebudes per la població amb certa hostilitat i es troben en situació irregular, el seu procés d'adaptació a la nova realitat en què es troben immer-

ses estarà condicionat per les enormes dificultats a què s'hauran d'enfrontar. Si es vol evitar el risc d'exclusió social a què se'ls sotmet, caldrà crear un programa de suport social i jurídic amb unes característiques especials i diferents de l'actual.

## **EL PROGRAMA D'AJUT HUMANITARI PER A PERSONES PROCEDENTS DE CANÀRIES A CATALUNYA**

Des del novembre del 2005, la Comissió Catalana d'Ajuda al Refugiat, a través de CEAR, forma part del programa de trasllats de persones immigrants subsaharianes de Canàries a altres comunitats autònomes, impulsat i coordinat per la Secretaria d'Estat d'Immigració i Emigració del Ministeri de Treball i Afers Socials. La participació de la Comissió Catalana d'Ajuda al Refugiat en aquest programa, que com hem remarcat anteriorment, consisteix en l'acollida d'urgència d'aquestes persones i l'assessorament social, respon a un imperatiu humanitari, però des del primer moment aquesta ONG va tenir i té reserves respecte a un programa que estableix una "acollida" molt limitada, que trasllada a Catalunya persones amb un expedient d'expulsió incoat i que no preveu la concessió de permisos de residència ni treball per circumstàncies humanitàries a aquelles persones que no poden ser retornades als seus països d'origen. Per coherència amb aquest posicionament, i per assegurar-se que cap víctima de violació dels drets humans no es quedi sense la possibilitat d'accedir a l'asil, i per demostrar que existeixen vies per documentar-los en l'actual legislació d'estrangeria, cadascuna de les persones acollides en aquest programa ha estat derivada al servei jurídic de l'entitat per iniciar els tràmits per demanar l'asil i/o el permís de residència de cara a regularitzar la seva situació.

Gairebé mil persones subsaharianes procedents de les illes Canàries han estat traslladades al llarg del 2006 a Catalunya, i han estat acollides per diferents entitats, entre altres la Creu Roja, l'ACCEM i la Comissió Catalana d'Ajuda al Refugiat. Segons dades oficials de la DGII, a 29 d'agost de 2006 s'havien traslladat 842 persones subsaharianes a Catalunya, 1.245 al País Valencià, 3.095 a Madrid, 2.500 a Andalusia, 908 a Castella - la Manxa i 1.105 a Múrcia, entre altres llocs. La distribució als diferents indrets respon a un acord amb la comunitat autònoma corresponent, que autoritza que es

facin aquests trasllats, i al dispositiu d'acollida que posen a disposició les entitats que hi col·laboren en les diferents ciutats.

L'experiència del desenvolupament d'aquest programa, des de la Comissió Catalana d'Ajuda al Refugiat, ha anat sempre acompanyada de nombroses dificultats. I no només per les discrepàncies amb el plantejament, que ja hem explicat anteriorment, sinó també per les actituds de rebuig de certa part de la població autòctona que han acompanyat cadascun dels grups acollits, per la reticència de determinats hostals on s'havien reservat places i que tiraven enrere quan veien que es tractava d'immigrants subsaharians, per la denúncia a la policia de veïns que alertaven de la presència d'aquestes persones, per l'assetjament de la premsa cada vegada que s'assabentaven de l'arribada d'un nou grup, i per la manipulació de la situació que en feien determinades forces polítiques i socials. Això ens ha obligat a anar canviant d'hostals, fins que Turisme Juvenil de Catalunya, dependent del Departament de Joventut, ens va proposar la firma d'un conveni que garantís la reserva de places per a cada grup que anés arribant. Però paral·lelament hem rebut també mostres de solidaritat i de col·laboració d'altres entitats i organitzacions, persones que s'han fet voluntàries per donar suport a aquest programa, empresaris que s'han interessat a contractar les persones que arribaven, etc.

## Descripció del col·lectiu atès

La primera característica del col·lectiu és que totes les persones arriben a Barcelona en situació irregular i amb un expedient d'expulsió iniciat. Moltes no arriben ni tan sols amb la resolució de l'ordre d'expulsió, sinó amb la notificació de l'inici del procediment d'expulsió. Des del nostre servei jurídic s'indaga si en el procediment d'expulsió s'han respectat les garanties que reconeix la legislació: assistència jurídica perceptiva, dret a interès, respecte a les condicions mínimes d'assistència humanitària i de sanitat en el centre d'internament, informació sobre el procediment d'asil i/o altres procediments. Quan es detecten irregularitats en aquestes garanties, se sol·licita la revocació de l'ordre d'expulsió o la seva nul·litat per incompliment del procediment jurídic establert.

Del total de les 469 persones "acollides" durant el 2006, la majoria eren del Senegal, país seguit de Mali, Guinea-Bissau, Gàmbia, Costa d'Ivori, Guinea, Mauritània, Angola,

la República del Congo, Libèria i Sierra Leone. Gairebé totes eren homes, d'entre 18 i 46 anys, la majoria solters tot i que alguns eren casats, amb tres o quatre fills. Tots són caps de família o l'únic suport econòmic de famílies extenses, d'una mitjana de deu membres. Als seus països d'origen treballaven en l'agricultura, la pesca o la venda ambulat. Alguns tenen estudis universitaris. La majoria són de religió musulmana, de la corrent muridista de l'Islam.

Les dificultats principals que ens trobem en l'execució d'aquest programa són que:

- el col·lectiu atès no arriba amb un certificat mèdic, fins i tot han enviat persones malaltes que no han rebut l'assistència necessària a les illes Canàries i per tant arriben en estats de salut més agreujats (aquests casos són derivats amb caràcter d'urgència als serveis sanitaris o als hospitals de la ciutat);
- alguna vegada han enviat dones, tot i que el dispositiu d'acollida no pot oferir els recursos adaptats a les seves necessitats;
- han arribat menors sense avís previ, que han estat derivats als serveis específics.

## **Situació de les persones subsaharianes a l'acabament del programa**

Quan surten del programa, les persones subsaharianes s'instal·len a diversos indrets de les costes espanyoles, des de Girona fins a Andalusia. Moltes amb la intenció de continuar després el viatge cap a un altre país d'Europa (Itàlia, França, el Regne Unit), ja que el fet que hagin estat traslladats a Barcelona no respon a la intenció de l'interessat d'instal·lar-se allí, sinó del dispositiu de què disposa aquesta ciutat per acollir-los. I l'arribada a les illes Canàries és la porta d'entrada a Europa; per tant, Espanya no té per què ser el país de destí.

La gran majoria de les persones ateses no es queden al Programa els quinze dies establerts. Manifesten el seu desig de marxar abans, per trobar-se amb la seva xarxa social (amics, parents, veïns). Aquest fet és comprensible si es té en compte que, després

del viatge, de l'arribada a les illes Canàries i dels quaranta dies retinguts al CIE, estan cansats i tenen ganes de sentir-se totalment lliures. Tots disposen d'una xarxa social; aquestes migracions no es conceben sense algú a destí que els doni un cop de mà quan arribin i tenen la solidaritat i reciprocitat dels seus compatriotes, que no poden desatendre un "germà".

Aquesta solidaritat facilita molt la sortida del programa de les persones subsaharianes ateses. Amb tot, com que sovint la xarxa social pot estar debilitada, és habitual que el contacte es trobi en situació irregular, en condicions d'habitatge precàries, pot ser que comparteixi pis amb deu o quinze persones més, etc.; sovint també es dona el cas que aquest contacte ja té acollides altres persones, també procedents de les illes Canàries. Des de la nostra entitat ens assurem que totes les persones, en sortir del programa, tinguin les necessitats bàsiques cobertes i que els seus contactes estiguin en disposició d'acollir-los, més enllà de l'obligatorietat de fer-ho pel fet de ser "germans", i si no és així busquem alternatives en els dispositius d'acollida de la ciutat.

Les xarxes socials estan organitzades per oferir sortides laborals als nouvinguts, però aquestes sortides laborals són precàries, atès que es troben en situació irregular i es veuen abocats a l'economia submergida. Per exemple, és usual que els facilitin productes per vendre en la venda ambulant; aquest treball, però, és gairebé impossible de realitzar en ciutats com Barcelona, en què els controls policials constants els ho impedeixen i constantment corren el perill que els sigui requisat el material de venda.

## **La crisi dels *cayucos* de l'agost del 2006**

A mitjan agost del 2006 hi havia a les illes Canàries 5.000 persones subsaharianes que havien de ser repatriades o traslladades a altres comunitats autònomes amb caràcter d'urgència ja que la manca de mitjans i recursos per atendre-les feia insostenible la situació. Una de les conseqüències que va comportar aquest fet va ser que el 21 d'agost de 2006 va arribar a Barcelona una cinquantena de persones subsaharianes traslladades des de Canàries i que quan van arribar al CIE de la Zona Franca, no van ser rebudes per cap de les ONG que participen en el Programa de trasllats. Sembla que no es va

respectar el protocol de la DGII de posar en coneixement de la Generalitat l'arribada d'aquest contingent ni de garantir l'acollida a través del dispositiu creat a l'efecte. La premsa va ser l'única informada de la seva arribada i la notícia es va publicar a tots els mitjans de comunicació. Aquest fet va desencadenar una situació de crispació mediàtica i política, d'àmbit estatal, que va dificultar el desenvolupament normal d'aquest programa, que ja de per si presenta tantes contradiccions i que estava funcionant a ple rendiment.

Tot i la gravetat d'haver-se saltat l'acord del Govern central amb les comunitats autònomes per efectuar els trasllats a les seves ciutats, arran de les queixes del Govern de la Generalitat de Catalunya el Govern central va reconèixer que es tractava d'un error en el procediment i es va remarcar que es tractava d'un fet excepcional.

Però amb això no es va donar per acabada la "crisi". Aquest greu error polític va desencadenar una persecució dels mitjans de comunicació per conèixer tots els detalls del programa, i el dret a la informació va entrar en contradicció amb el dret de les persones subsaharianes a ser acollides en condicions de normalitat i a mantenir el seu anonimat. Des de l'arribada d'un grup a l'aeroport o al CIE fins que es tancaven a les seves habitacions en els albergs, havien de conviure amb periodistes que no paraven de fer-los preguntes, fotografies, etc. El diari *El País* del 25 d'agost de 2006 deia: "ya por la noche, en un ambiente distendido y con el grueso del ejército mediático en retirada, los senegaleses se relajan". Les notícies referents a allaus d'immigrants, al col·lapse dels dispositius d'acollida, a immigrants vagant sense emparament pels carrers de Barcelona, etc., lluny de millorar la situació, van contribuir a agreujar-la, "criminalitzant" les víctimes, fent un ús polític de la immigració i creant alarma social.

L'"acollida" d'un miler de persones subsaharianes en un país com el nostre, de set milions d'habitants, no posa en risc la convivència ni satura els nostres serveis. I si bé les migracions des de les illes Canàries han augmentat, només representen el 4% de les persones immigrants que arriben cada any al nostre país.



## **PROPOSTES DE REGULARITZACIÓ DE LES PERSONES SUBSAHARIANES NO EXPULSABLES**

Les migracions són un fenomen inherent a la situació política, social i econòmica que pateixen moltes zones del món, entre elles l'Àfrica, i l'augment de les mesures policials que els governs europeus proposen i executen no les evitaran. Aquestes mesures, d'altra banda, fan augmentar el drama de les morts i lesions de persones que són víctimes de les enormes desigualtats entre nord i sud i dels conflictes i de la violació dels drets humans en el continent africà. Mentre no hi hagi un replantejament rigorós dels efectes de les polítiques migratòries així com de l'actual concepció de la cooperació internacional, mentre la situació de vulneració dels drets econòmics, socials, polítics o civils continuï sent una constant en molts països subsaharians, les víctimes d'aquestes violacions seguiran intentant arribar a Europa esquivant els impediments i les dificultats, que cada vegada es fan més grans.

Si bé a les acaballes del 2006 el nombre de persones subsaharianes que han arribat a les Canàries ha anat disminuint, res no fa preveure que no hi seguiran arribant noves embarcacions.

En aquest context, el programa de trasllats ha de modificar el seu contingut actual. Ha d'anar dirigit a les persones que no són expulsables als seus països d'origen, ja sigui perquè s'hi dona una violació dels drets humans que ho impedeix o perquè és impossible executar la repatriació. Si això és així, cal que les persones traslladades siguin documentades amb el permís de residència corresponent, amb una autorització de treball —i/o amb el tràmit d'asil iniciat si es tracta de víctimes de violació dels drets humans— i amb un programa d'acollida d'una durada més llarga, encaminat a facilitar-los la integració social i laboral mitjançant programes de formació i de recerca activa de treball.

La possibilitat de documentar-los depèn, únicament, de la voluntat política. La normativa d'estrangeria actual preveu vies de regularització a què es podrien acollir. Per això, com a entitat proposem principalment dues alternatives:

1. Aquells que són sol·licitants d'asil potencials, tot i que no van poder fer-ho en arribar a les illes Canàries, per desinformació de les autoritats o per desconeixement, han d'accedir a aquesta via. Està pensada especialment per als originaris de Nigèria, el Camerun, Libèria, la República Democràtica del Congo, Guinea, Guinea-Bissau i Costa d'Ivori, països en què la guerra civil i les violacions constants dels drets humans obliguen els habitants a fugir-ne. D'aquesta manera, i així ho estem fent des de l'inici d'aquest programa, poden ser acollits en els programes específics per a aquest col·lectiu, que en garanteixen la protecció.
2. Per a aquells que són traslladats i que no tenen passaport, proposem la concessió d'una cèdula d'inscripció (art. 34 de la LO 4/2000 i art. 107 i següents del RD 2393/2004, de 30 de desembre), una previsió jurídica per a aquells estrangers que demostrin de manera fefaent que no poden ser documentats per la seva missió diplomàtica a Espanya. I posteriorment, per als titulars d'un passaport o d'una cèdula d'inscripció, concessió d'una autorització de residència per circumstàncies excepcionals (art. 31.3 de la LO 4/2000 i art. 45 i següents del RD 2393/2004, de 30 de desembre), emparant-se en què, literalment, diu: “es podrà concedir una autorització a les persones [...] quan concorrin raons d'interès públic o de seguretat nacional que justifiqui la necessitat d'autoritzar la seva residència”.

En l'actualitat, com que el problema en aquestes vies és que les persones arriben amb una ordre d'expulsió, proposem les resolucions següents:

- que s'arxivi l'expulsió dels sol·licitants d'asil en reconeixement del principi de *non refoulement*;
- que en el cas dels no expulsables, perquè no existeix un conveni de repatriació o perquè no és reconegut per les missions diplomàtiques del seu país, se n'arxivi l'expedient sancionador;
- per a la resta de situacions —emparant-nos en els articles 55.3, 55.4 i 119.3 del RD 2393/2004, de 30 de desembre—, que es graduï proporcionalment les sancions a imposar per estada irregular de l'interessat i es decreti la sanció de multa sense prohibició d'entrada.

## **MOVIMENTS SOCIALS AL SENEGAL DE PERSONES RETORNADES I DE FAMILIARS DE MORTS EN *CAYUCOS* EN EL SEU INTENT D'ARRIBAR A ESPANYA**

La immigració subsahariana cap a Europa i les seves conseqüències han mobilitzat alguns sectors de població en els països d'origen, especialment al Senegal. Les morts en el viatge en *cayuco* i les repatriacions endeuten famílies senceres, que havien “invertit” en el viatge del seu fill o espòs amb l'esperança d'una vida millor. A la pena pel familiar desaparegut o retornat se li suma una situació de pobresa i endeutament econòmic.

La situació extrema dels països d'origen s'ha contestat amb iniciatives creatives, com la de les persones retornades al Senegal que han decidit dur un braçalet de roba groga lligada al braç per ser reconeguts com a tals, i que actuen com a grup de pressió contra la política senegalesa de col·laboració amb l'Estat espanyol en el control dels fluxos migratoris i en els acords de repatriació, política que alguns ja consideren que evitarà la reelecció del president a les properes eleccions.

També s'ha creat una associació de mares i vídues dels que han mort en els viatges en *cayuco*, que es rebel·la contra el destí tràgic que pateix el seu país oferint suport psicològic a les dones i creant empreses de venda de sucs, menjar, tallers per cosir roba, etc., a través de la concessió de microcrèdits. A més d'aquestes accions, fa una tasca de sensibilització sobre les conseqüències terribles que comporta l'emigració dels seus homes en un viatge del qual se'n desconeix el destí.

## **Referències bibliogràfiques**

AMNISTIA INTERNACIONAL (2005). *Frontera Sur. El Estado da la espalda a los derechos humanos de los refugiados e inmigrantes*. Madrid: Amnistía Internacional.

CEAR (2006). *La situación de los refugiados en España*. Madrid: Editorial Catarata.

CENTRO DE DEFENSA Y ESTUDIOS DE LOS DERECHOS HUMANOS (2006). “Informe sobre la situación de las

personas inmigrantes con orden de expulsión que no puede ser ejecutada. Alternativas para salir del callejón". CEDEHU.

KHACHANI, Mohamed (2006). *La emigración subsahariana: Marruecos como espacio de tránsito*. Barcelona: Documentos CIDOB.

## **Recull de premsa**

AVUI, 18 maig 2006, p. 25.

AVUI, 25 agost 2006 p. 24.

*El País*, 23 agost 2006, p. 26-27.

*El País*, 25 agost 2006 p. 28.

*El Periódico de Catalunya*, 20 febrer 2006, p. 33.

*El Periódico de Catalunya*, 19 maig 2006, p. 35-36.

*El Periódico de Catalunya*, 23 agost 2006, p. 16.

*El Periódico de Catalunya*, 25 agost 2006, p. 16, 18.

*El Periódico de Catalunya.com*, 22 agost 2006.

*La Vanguardia*, 23 agost 2006, p. 19.

Notícies Vilaweb, 23 agost 2006.

Segona part:

# Anàlisi sociodemogràfica



## **8 Estructura i dinàmica demogràfica de la població estrangera a Catalunya: canvis recents\***

Fernando Gil  
Andreu Domingo

---

\*Aquest article s'emmarca dins el projecte R+D "Demografia i integració social de la població de nacionalitat estrangera a Espanya" (SEJ2004-00846/SOCI), dirigit pel doctor Andreu Domingo i finançat pel Ministeri d'Educació i Ciència, mitjançant el Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica, i pel Departament d'Universitats, Recerca i Societat de la Informació (DURSI) de la Generalitat de Catalunya.

## RESUM

Aquest capítol analitza les tendències recents de les migracions internacionals a Catalunya a partir de les darreres dades disponibles. A 1 de gener de 2007 (dades provisionals de l'INE) a Catalunya hi havia 966.004 ciutadans de nacionalitat estrangera, és a dir, el 13,4% del total de 7.197.174 habitants empadronats. Això significa que concentra el 21,6% de tota la població estrangera resident a Espanya, alhora que ha rebut el 23% del total d'entrades arribades al conjunt de l'Estat. En general, els resultats mostren una continuació dels fluxos d'arribada d'estrangers al nostre país, així com del creixement dels estocs, però a un ritme menor que el de l'any precedent i amb un cert canvi del patró de nacionalitats, amb més protagonisme dels europeus i els asiàtics, que compensaria el menor ritme d'arribada d'africans i, sobretot, d'americans. Catalunya ha deixat de ser receptora neta i per primer cop expulsa més migrants estrangers dels que rep en el seu intercanvi amb la resta d'Espanya. Al mateix temps, sembla que els fluxos de sortida d'estrangers van adquirint més importància. Les dades més recents també indiquen un cert decreixement del nombre anual de matrimonis amb algun cònjuge estranger, fet que ha coincidint en el temps amb un creixement important del nombre de naixements de pare i/o mare estrangers.



## **LES NOVETATS DEL 2006: SOTA L'OMBRA DE LA RENOVACIÓ PADRONAL I LA REGULARITZACIÓ DEL 2005**

Catalunya, amb 966.004 ciutadans de nacionalitat estrangera, és a dir, el 13,4% d'un total de 7.197.174 habitants, és la comunitat autònoma amb més població estrangera empadronada a 1 de gener de 2007 (dades provisionals de l'INE). De fet, el 21,6% de tota la població estrangera resident a Espanya viu a Catalunya. També Catalunya ha concentrat durant l'any 2006 el major nombre de fluxos, les gairebé 163.000 persones estrangeres arribades han significat el 23% de totes les altes padronals. En canvi, en la mobilitat interior, Catalunya ha deixat de ser receptora neta i per primer cop expulsa més migrants estrangers dels que rep en el seu intercanvi amb la resta d'Espanya, tot i que en continua rebent un nombre significatiu. Al mateix temps, sembla que els fluxos de sortida d'estrangers van prenent més importància, ja sigui per retorn als seus països d'origen o per migracions a tercers països.

Aquests fluxos de migració internacional estan transformant la forma i la grandària de la població empadronada a Catalunya, encara que és difícil quantificar quina ha estat la magnitud del creixement atesos els canvis soferts pel padró continu, en particular l'obligació que tenen els immigrants no comunitaris sense permís de residència permanent de renovar cada dos anys el seu empadronament. En tot cas, sembla que l'any 2006 el creixement s'ha amortit, i hi ha hagut més protagonisme d'europaus i asiàtics per compensar el menor ritme d'arribada d'africans i, sobretot, d'americans, que s'ha

deixat notar també territorialment: l'àrea metropolitana de Barcelona ha estat entre les zones de menor creixement. Finalment, un cert decreixement del nombre anual de matrimonis amb algun cònjuge estranger ha coincidint amb un creixement important del nombre de naixements de pare i/o mare estrangers. Això sí, la fecunditat de les dones estrangeres, que és més alta, ha mostrat tendència cap a la disminució, mentre que la fecunditat de les espanyoles, més baixa, ha augmentat.

Però al costat de les novetats que es deriven de la interpretació de les dades, els canvis legals i les seves conseqüències sobre la visibilitat estadística i sobre el mateix fenomen són també fonamentals. Així, la interpretació de les dades que segueix es veu afectada sobretot per la depuració que acabarà efectuant l'INE sobre les dades (no oficials a 1 de gener de 2007) proporcionades per la Secretaria per a la Immigració de la Generalitat de Catalunya que aquí fem servir, però també per la que ja va realitzar en les dades oficials de 2006.

I és que, com ja hem mencionat, una de les qüestions fonamentals que ha afectat la població empadronada de 2006 i que s'ha arrossegat amb les dades a 1 de gener de 2007 és l'ajustament de les dades que ha realitzat l'INE com a resultat de la renovació padronal efectuada a partir de desembre de 2005, prevista en el Reglament d'extranjería (Llei Orgànica 14/2003), segons el qual s'han de donar de baixa per caducitat totes les inscripcions padronals dels estrangers no comunitaris que no disposessin de permís de residència permanent i que no hagin renovat el seu empadronament als dos anys. Els substancials decreixements de la població estrangera resultants d'aquesta operació en molts municipis espanyols, la incertesa sobre la fiabilitat d'aquests resultats i la resistència de molts dels municipis a rebaixar la seva població total per aquest concepte han fet que les xifres finals presentades com a oficials deguin molt a l'elaboració de l'INE, que s'esforça per ajustar aquestes dades al que creu raonable, però que introdueix forçosament un element de negociació amb cada ajuntament i un element d'ajustament tècnic per mantenir una certa coherència en altres àmbits administratius. Com ja ha succeït altres vegades, ens trobem en la situació paradoxal que després de la introducció d'una mesura destinada a millorar la visibilitat estadística de la població de nacionalitat estrangera, el que hem obtingut, com a mínim en un primer moment, és augmentar la incertesa sobre les dades resultants.

L'operació de la renovació padronal no va tenir els mateixos resultats ni territorialment (per a les diferents escales administratives: municipis, províncies o comunitats autònomes) ni per les diferents nacionalitats. Per tant, no podem saber, de les dades oficials publicades al BOE, quines s'acosten més a les dades realment obtingudes, de manera que és difícil pronunciar-se, per exemple, sobre el caràcter del biaix a Catalunya. Aquest fet, juntament amb l'impacte que pot haver tingut la regularització de 2005 en l'empadronament ocorregut durant tot l'any 2006, desaconsella encara més la utilització de les dades padronals per a estimacions indirectes dels fluxos, calculant un saldo migratori amb els resultats de l'any precedent, o de la irregularitat, comparant-ho amb les dades dels permisos de residència corresponents a 31 de desembre de 2006.

## **ELS FLUXOS D'IMMIGRACIÓ INTERNACIONAL A CATALUNYA: DARRERES DADES**

### **Els fluxos arribats a Catalunya l'any 2005**

L'any 2005 és el darrer any de què es disposen les dades de les estadístiques de variacions residencials (EVR) a partir de les quals es poden observar els fluxos amb destinació i origen a Catalunya. En total van arribar a Catalunya 214.369 persones, d'aquesta manera es registra un lleu increment respecte als fluxos rebuts l'any anterior, en concret un 3,9% més (vegeu la taula 1). D'aquests fluxos, el 76% eren procedents de l'estranger i el 82,9% eren persones de nacionalitat estrangera (arribades directament de l'estranger o de la resta d'Espanya). És a dir, la immigració internacional i la protagonitzada pels estrangers va ser durant aquest any 2005 la principal responsable del creixement del saldo migratori a Catalunya, encara que en la immigració procedent de la resta d'Espanya, les persones de nacionalitat espanyola segueixen representant la majoria, amb el 60% de les entrades. Malgrat tot, entre aquestes darreres s'hi constata una creixent presència d'espanyols que van néixer a l'estranger (tant si es tracta d'estrangers nacionalitzats com si es tracta d'espanyols que van néixer a l'estranger i que mai no van deixar de tenir aquesta nacionalitat), que ja són un 5,6%.

## **Els fluxos arribats de l'estranger: ralentització del creixement**

De l'estranger van arribar a Catalunya 162.936 persones l'any 2005, cosa que significa un molt lleuger increment respecte de l'any anterior (5,7%); d'aquest, només el 15% eren de nacionalitat espanyola. Amb tot, Catalunya continua apareixent com la comunitat autònoma que rep més fluxos en nombres absoluts, aplegant un 23% del total d'entrades registrades a Espanya. D'acord amb aquesta concentració, conserva el primer lloc per a totes les agrupacions continentals, excepte per als europeus de l'Est, on, amb un 14,6%, es veu superada per Madrid, Andalusia i el País Valencià.

La ralentització dels fluxos ha estat deguda a l'estabilització dels que més van créixer durant els darrers anys: els procedents de l'Amèrica llatina i dels països de l'est d'Europa. Així, per grans agrupacions continentals, els americans amb el 35% de tots els fluxos i gairebé 57.000 persones, seguien essent els més nombrosos, però en comparació amb l'any anterior es constata que aquests són uns dels fluxos que menys han crescut (només un 1,8%), juntament amb els dels països de l'Est, que gairebé es mantenen estables (+0,8%). En canvi, els fluxos procedents de l'Europa comunitària (dels 15, ja que no disposem de dades per a la UE de 27 estats membres en totes les fonts estadístiques), de gairebé 20.000 persones, són els que més han crescut en termes relatius (un 17,9% més que l'any 2004), tot i que només apleguin el 12% del total d'arribats de l'estranger l'any 2005.

Per nacionalitats, el flux més voluminós ha estat el dels marroquins, que, amb 23.589 persones, representava tot sol el 14,5% del total. No obstant això, els que més han incrementat la seva presència han estat els pakistanesos, que amb 9.664 persones arribades han augmentat un 33% respecte de l'any 2004, seguits dels italians i els francesos, amb augments del 21 i del 18% respectivament. Del continent americà els bolivians han passat a ocupar el primer lloc, mentre que dels països de l'Europa de l'Est, la distància entre Romania, amb més de la meitat de tots els efectius, i la resta és més que rellevant.

Tan significatius com els creixements han de considerar-se els decreixements que es constaten en aquest període, que es verifiquen alhora entre les nacionalitats més

**Taula 1.**

Fluxos de població estrangera, per lloc d'arribada (de l'estranger i de la resta d'Espanya) i per nacionalitat (agrupacions continentals i principals nacionalitats). Catalunya, 2004-2005

	2005 Arribats de l'estranger	%	2005 Arribats resta d'Espanya	%	2005 Total	%	Variació 2004-2005		
							Total	Estranger	Resta d'Espanya
Àfrica	33285	20,4	6028	11,7	39313	18,3	0,7	4,3	-15,4
Marroc	23589	14,5	3628	7,1	27217	12,7	1,8	6,5	-20,7
Senegal	2324	1,4	404	0,8	2728	1,3	-4,1	-3,2	-9,0
Gàmbia	1616	1,0	142	0,3	1758	0,8	8,1	6,0	37,9
Amèrica	56996	35,0	7171	13,9	64167	29,9	0,1	1,8	-11,3
Bolívia	11951	7,3	897,0	1,7	12848	6,0	6,5	3,7	64,9
Argentina	4166	2,6	1809,0	3,5	6862	2,8	-3,0	-33,6	124,4
Colòmbia	4825	3,0	1362,0	2,6	6187	2,9	-0,8	8,6	-24,2
Àsia, Oceania i altres	22114	13,6	2907	5,7	25021	11,7	12,9	10,5	34,7
Pakistan	8572	5,3	1092	2,1	9664	4,5	35,1	31,3	74,7
Xina	7305	4,5	1431	2,8	8736	4,1	-2,5	-5,9	19,3
Índia	3016	1,9	203	0,4	3219	1,5	33,7	34,2	26,9
UE 15	19755	12,1	1467	2,9	21222	9,9	16,3	17,9	-0,9
Itàlia	5541	3,4	605	1,2	6146	2,9	19,0	21,4	0,8
França	4109	2,5	214	0,4	4323	2,0	16,3	18,6	-15,4
Regne Unit	2530	1,6	142	0,3	2672	1,2	0,9	0,4	12,7
Resta d'Europa	25225	15,5	2663	5,2	27888	13,0	0,2	0,8	-5,7
Romania	13712	8,4	1535	3,0	15247	7,1	0,3	1,2	-6,9
Rússia	2514	1,5	168	0,3	2682	1,3	6,1	6,2	5,0
Ucraïna	1826	1,1	201	0,4	2027	0,9	-18,8	-17,5	-29,5
Espanyols	5561	3,4	31197	60,7	36758	17,1	3,9	25,6	0,8
Total	162936	100,0	51433	100,0	214369	100,0	3,7	5,7	-2,3

Font: Estadística de variacions residencials (INE).

representades i de corrents migratoris més antics a Catalunya, i entre els més recents. D'aquesta manera, els fluxos d'argentins han experimentat un simptomàtic decreixe-

ment, amb una tercera part menys dels que havien arribat l'any anterior (si bé aquesta caiguda es pot veure compensada pels immigrants argentins amb nacionalitat italiana o espanyola); de la mateixa manera s'ha produït un descens en el nombre d'ucraïnesos (del 17,5%); per acabar, xinesos i senegalesos també han experimentat reduccions en els seus corrents migratoris tot i que siguin molt menys notables.

## **Els fluxos arribats de la resta d'Espanya: un lleu decreixement**

Al contrari del que ha succeït amb la migració procedent de l'estranger, l'arribada de la resta d'Espanya ha minvat, exactament un 2,3%; la població estrangera és la responsable d'aquesta disminució (taula 1). Així, l'any 2005 havien arribat a Catalunya 20.236 estrangers procedents de la resta d'Espanya, 1.440 menys que l'any anterior. Tot i que, com hem assenyalat abans, una part dels espanyols que han arribat de la resta d'Espanya corresponen a estrangers nacionalitzats (a Espanya o al lloc de naixement per ser descendents d'antics migrants espanyols) o a espanyols que van néixer a l'estranger sense haver perdut mai la seva nacionalitat espanyola, fills doncs d'emigrats espanyols, entre els que destaquen els nascuts a l'Argentina, a França i a Veneçuela. Es degui a una causa o a una altra, s'ha d'esperar que en els propers anys aquesta mena de fluxos es puguin incrementar, tant pel nombre creixent de nacionalitzacions que es produeixen a Espanya, com per les noves facilitats legals per nacionalitzar-se essent descendent d'emigrants espanyols que es van introduir el 2002 (Llei 36/2002 sobre modificacions del Codi civil en matèria de nacionalitat, BOE 242).

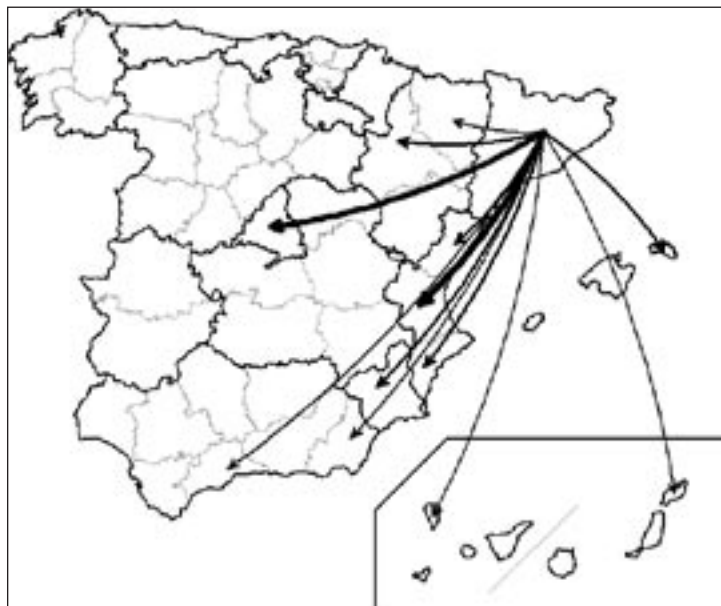
Quant a la distribució per grans agrupacions continentals dels estrangers que ens arriben de la resta d'Espanya, segueix essent quasi la mateixa que observem pels procedents directament de l'estranger, amb una preponderància d'americans sobre els altres orígens, que amb un xic més de 7.000 persones sumaven gairebé el 30% de tots els fluxos. Per nacionalitats, però, la jerarquia canvia substancialment. Així doncs, mentre que els fluxos de marroquins continuen essent els més importants per nacionalitat, els dels bolivians ja no són els més representats dintre dels llatinoamericans sinó que ho són en primer lloc els argentins, seguits dels colombians. El mateix succeeix en el continent asiàtic, on l'arribada de xinesos supera la de pakistanesos. Pel que fa a les

pèrdues relatives respecte a l'any anterior, és interessant constatar com es redueix el nombre de marroquins (un 20%) o el de colombians (un 24%).

En els mapes 1 i 2 podem observar els principals fluxos interprovincials (més de 500 moviments) que s'han donat amb origen i destinació a Catalunya l'any 2005, i podem constatar que ens trobem amb un transvasament de població gairebé recíproc. Tot i que per primer cop Catalunya deixa de ser receptora neta de població estrangera respecte a la resta d'Espanya (amb un saldo negatiu de 2.436 persones), els moviments tant de sortida com d'entrada es dirigeixen a les mateixes províncies. Així, entre les províncies amb què manté un intercanvi més intens, Madrid segueix sent la primera, amb què Catalunya encara és una receptora neta, ja que la diferència dels 3.444 migrants que

### **Mapa 1.**

Destinació dels principals fluxos de població estrangera de sortida de Catalunya dirigits a la resta d'Espanya. Catalunya, 2005



Font: Estadística de variacions residencials (INE).

## Mapa 2.

Origen dels principals fluxos de població estrangera arribats a Catalunya des de la resta d'Espanya. Catalunya, 2005



Font: Estadística de variacions residencials (INE).

surten de Catalunya amb destinació a Madrid, amb els 4.095 que van arribar d'aquesta comunitat autònoma, dona un saldo positiu de 651 persones. El mateix, però en menor mesura, passa amb Almeria. Amb totes les altres províncies el saldo esdevé negatiu, començant per València, que s'ha convertit després de Madrid en el principal focus tant d'atracció com d'expulsió.

Aquest intercanvi, vist des de la perspectiva de les nacionalitats, significa que les pèrdues més grans s'han produït en marroquins, xinesos i equatorians, per aquest ordre, seguits dels pakistanesos. D'aquesta manera, veiem que Catalunya s'ha convertit en un centre difusor de la migració pakistanesa, tradicionalment molt concentrada a



Catalunya: mentre que les entrades produïdes directament de l'estranger han estat elevades, el saldo respecte de la resta d'Espanya és per contra negatiu. Per altra banda, Catalunya continua tenint saldos positius amb la resta d'Espanya respecte als ciutadans de Romania, l'Equador, Perú i Colòmbia, per exemple.

## **L'emigració a l'estranger: indicis de retorn**

Des de l'any 2004 l'Institut Nacional d'Estadística fa públiques dades sobre l'emigració a l'estranger per nacionalitats. Actualment disposem de dades des del 2002 fins al 2005. Tot i que aquesta sèrie presenta forts problemes de cobertura per a la població estrangera, en direm alguna cosa, ja que considerem que els retorns dels migrants al seu país d'origen i l'emigració d'aquests a països tercers serà cada cop més important. Així doncs, l'any 2005 es van enregistrar 26.630 sortides a l'estranger, de les quals 23.272 corresponien a estrangers (el 87%). La primera prevenció que cal tenir en compte és la cobertura real d'aquestes baixes, que només contemplen les que han comptat amb inscripcions consulars o amb la més improbable encara declaració de baixa padronal. La segona fins i tot és de més abast: el nombre de baixes en què no consta el país a què es dirigeixen arriba a representar el 80,5% del total. D'aquesta manera la interpretació dels resultats ha de ser molt prudent i no permet grans deduccions.

Amb tot, de les 4.520 sortides d'estrangers en què es coneix el lloc de destinació, la majoria va retornar al lloc de naixement, excepte en el cas dels que tenen nacionalitat d'algun país de la Unió Europea o dels d'Estats Units, que van marxar majoritàriament a països tercers. El nombre d'aquests retorns entre els extracomunitaris està en consonància amb el nombre de la població estrangera resident a Catalunya: com més nombrosa és la població, més retorns hi ha. D'aquesta manera, els marroquins, argentins, equatorians, bolivians i romanesos són els que més nombre de retorns presenten. Quan es tracta d'espanyols nascuts en altres països que marxen a l'estranger, més de la meitat retornen al lloc on van néixer; en alguns casos, com els nascuts a l'Argentina, en són gairebé la totalitat.

## **L'ESTOC D'ESTRANGERS RESIDENTS A CATALUNYA I LES SEVES CARACTERÍSTIQUES**

### **Evolució recent de la població empadronada: l'efecte de la renovació padronal**

Quan els autors van redactar l'any passat el capítol sobre "L'evolució recent de la població estrangera a Catalunya" de l'Anuari 2005 (Domingo i Gil, 2006), les dades padronals més recents de les quals disposaven per estimar l'estoc d'estrangers a Catalunya eren les corresponents a 1 de gener de 2005 (dades oficials) i les dades no oficials proporcionades per la Secretaria per a la Immigració de la Generalitat de Catalunya a 1 de gener de 2006. Aquestes darreres s'havien recollit directament a partir dels registres padronals municipals dels ajuntaments catalans i no havien passat, per tant, el filtre de l'Institut Nacional d'Estadística que, després de creuar els fitxers municipals de tot l'Estat per eliminar les dobles comptabilitats, afegir les altes per omissió i eliminar els ciutadans estrangers no comunitaris sense permís de residència permanent que no han renovat el seu empadronament cada dos anys (des de desembre de 2005), servirà de base per obtenir la xifra oficial de població de cada municipi amb data 1 de gener de cada any. Conseqüentment, les dades a 1 de gener de 2005 i de 2006 no eren directament comparables.

Avui no tan sols disposem d'aquestes dues sèries de dades, sinó també de dues sèries més de l'INE amb data 1 de gener de 2006: les dades provisionals ("Avance del Padrón Municipal", publicat el juliol de l'any 2006) i les dades definitives, que són les oficials de cada municipi car surten publicades al BOE (Reial Decret 1627/2006, de 29 de desembre). Podem, per tant, avaluar no tan sols l'evolució de la població entre l'1 de gener de 2005 i de 2006, sinó també el grau de coincidència entre les dades provisionals a 1 de gener de 2006 de la Secretaria per a la Immigració i de l'INE amb les dades definitives per a aquesta data. Aquest no és un aspecte sense importància, ja que a dia d'avui ja disposem, a més, de les dades no oficials de la Secretaria per a la Immigració a 1 de gener de 2007, així com de les dades provisionals de l'INE per a aquesta data, publicades a principi de juny. Evidentment, no disposem encara de les dades oficials per l'any 2007, però l'anàlisi dels biaixos presents l'any 2006 entre les dades provisionals

i les definitives ens pot ajudar a estimar l'evolució de l'estoc per al 2007, així com les seves principals característiques demogràfiques.

## Taula 2.

### Població empadronada als municipis. Catalunya, 2005-2007

	2005	2006 Secr.	2006 prov.	2006	2007 Secr.	2007 prov.
Pobl. estrangera	798.904	939.321	866.800	913.757	999.371	966.004
Pobl. espanyola	6.196.302	6.212.530	6.216.800	6.220.940	6.218.178	6.231.170
Pobl. total	6.995.206	7.151.851	7.083.600	7.134.697	7.217.549	7.197.174

En negreta, dades oficials (INE). Secr. = dades no oficials de la Secretaria per a la Immigració de la Generalitat de Catalunya. Prov. = dades provisionals de l'INE (dades a 1 de gener).

La taula 2 mostra, per al conjunt de Catalunya, totes aquestes sèries de dades per a la població estrangera, per a l'espanyola i per a la població total. S'observen unes certes regularitats entre les dades definitives i les provisionals, tant de la Secretaria per a la Immigració com de l'INE. Així, les dades no oficials de la Secretaria semblen sobreestimar el nombre d'estrangers respecte a la xifra definitiva de 2006, mentre que les dades provisionals de l'INE les subestimen, i el mateix es pot dir de la població total, molt influïda per l'evolució de la població estrangera. Respecte a la població espanyola, les dues sèries de dades provisionals subestimen la població definitiva, però les dades de la Secretaria més que les de l'INE. En tot cas, són diferències molt minses, sobretot en relació al volum de la població espanyola, mentre que les fluctuacions que afecten a la població de nacionalitat estrangera sí que són realment significatives.

Així, respecte a les dades oficials a 1 de gener de 2005, les dades no oficials de la Secretaria per a la Immigració a 1 de gener de 2006 —les primeres que es van obtenir, encara no filtrades per l'INE— mostren, per a Catalunya, un creixement de més de 140.000 estrangers, que pateixen una davallada de més de 72.000 individus en les xifres provisionals de l'INE (després d'un primer filtre que elimina principalment dobles comptabilitats i empadronaments no renovats) i finalment un creixement, respecte a l'anterior, de gairebé 47.000 estrangers en les xifres oficials publicades al

BOE corresponents a 1 de gener de 2006, després de les negociacions entre l'INE i els ajuntaments per concretar la xifra definitiva de població de cada municipi. Per tant, comparant les dues dades oficials a 1 de gener de 2005 i de 2006, la població estrangera a Catalunya va augmentar unes 115.000 persones l'any 2005, mentre que l'espanyola ho va fer uns 20.000 individus.

Si es manté la mateixa lògica per a l'any 2006, podem esperar que la població estrangera definitiva a 1 de gener de 2007 serà més elevada que els 966.004 individus que marquen les dades provisionals de l'INE, però probablement més baixa que el quasi milió d'habitants que marca la sèrie en mans de la Secretaria per a la Immigració de la Generalitat (en tot cas, les dues sèries són molt més similars que no l'any precedent), mentre que la població espanyola hauria de ser un xic superior als 6.231.170 habitants publicats en l'"Avance" de l'INE, xifra que ja és superior de nou a la de la Secretaria per a la Immigració. En tot cas, la població oficial de Catalunya a 1 de gener de 2007 se situarà pels volts dels 7,2 milions amb tota seguretat.

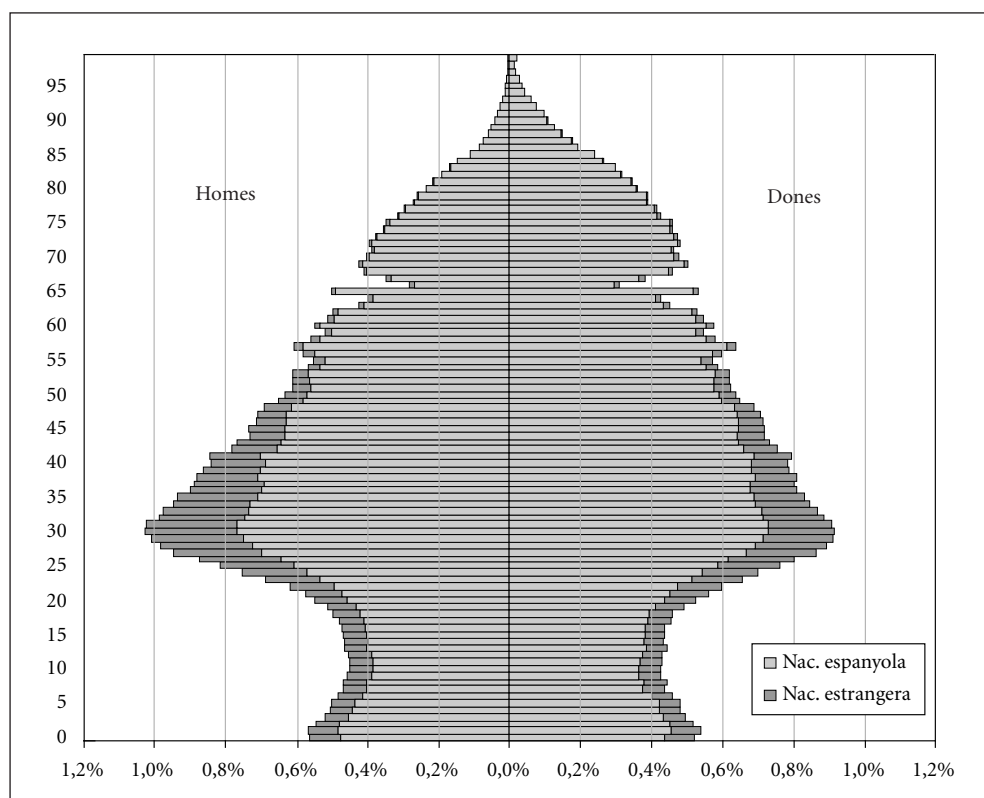
Per finalitzar aquest apartat, el nombre d'estrangers empadronats a Catalunya contrasta de manera molt significativa amb el dels que tenen targeta o autorització de residència en vigor, és a dir, amb els estrangers en situació regular, que durant l'any 2006 han passat de 603.636 a 31 de desembre de 2005, a 642.829 a 31 de desembre de 2006 (dels quals, 136.061 pertanyen al règim comunitari i 506.768 al règim general). Això suposa un increment de 39.193 estrangers en situació regular, o del 6,5% en nombres relatius, creixement que ha estat molt més important per als comunitaris (+14,6%) que per als subjectes al règim general (+4,5%). Aquestes xifres signifiquen un 33% menys que la població empadronada a Catalunya a les mateixes dates, però, com hem dit al final del primer apartat, les modificacions introduïdes en el padró continu desaconsellen calcular el grau d'irregularitat mitjançant la comparació entre la població empadronada i la regular, de manera que no es pot assegurar que al llarg del 2006 dos de cada tres estrangers es trobaven en situació regular, i un de cada tres en situació d'irregularitat a Catalunya. Molt probablement, el percentatge de població irregular era menys d'un terç, ja que no es té en compte la població amb un permís diferent del de residència (per exemple, els estudiants) i la població empadronada està probablement sobreestimada.

## Estructura per sexe i edat de la població del padró: rejuveniment i masculinització

La piràmide de població representada en la figura 1 reflecteix l'estructura per sexe i edat de la població empadronada a Catalunya l'1 de gener de 2006 (darrera dada oficial) i permet copsar els canvis que la població de nacionalitat estrangera ha causat a la piràmide de la població autòctona.

**Figura 1.**

Estructura de la població per sexe i edat, distingint la població de nacionalitat espanyola i estrangera. Catalunya, 2006



Font: Padró continu a 1 de gener (dades oficials) (IDESCAT).

Començant l'anàlisi per la població espanyola, es pot veure que aquesta població mostra grans fluctuacions quant a la grandària de les diferents cohorts. Així, les "generacions buides" nascudes durant la Guerra Civil i la immediata postguerra —que tenien l'any 2006 entre 64 i 69 anys, aproximadament— van ser succeïdes per cohorts cada vegada més nombroses fins a arribar al màxim de naixements de les conegudes com generacions del *baby boom*, que a la figura 1 tenen entre 28 i 38 anys, aproximadament. Després va seguir una ràpida i espectacular caiguda de la natalitat que arriba al seu mínim en les generacions que tenien pels volts de 10 anys l'any 2006, per després recuperar-se (sense arribar als nivells del *baby boom*) en les cohorts nascudes els deu darrers anys. Respecte al sexe, la població espanyola compta amb més dones que homes, com es pot comprovar a la taula 3 i a la mateixa piràmide de la figura 1, que mostra que els homes són més nombrosos a les edats més joves i les dones són predominants a les edats més grans (a partir del grup 25-29 entre els nascuts a l'estranger i del grup 45-49 entre els nascuts a Espanya).

En concret, hi ha 96 homes per cada 100 dones espanyoles nascudes a Espanya, i només 88 homes per cada 100 dones entre la població espanyola nascuda a l'estranger. Al contrari, els homes són més nombrosos que les dones entre els residents estrangers empadronats a Catalunya, tant entre els nascuts a Espanya, amb una relació de masculinitat de 106 homes per cada 100 dones, com sobretot entre els nascuts a l'estranger, amb 125 homes per cada 100 dones. Les dades de la taula 3 també ens han servit per calcular l'edat mitjana de les quatre poblacions: la població estrangera nascuda a Espanya és la més jove (8 anys de mitjana els nens; 8,8 les nenes), seguida pels estrangers nascuts a l'estranger (32,5 anys ells; 32,4 elles), els espanyols nascuts a l'estranger (39,9 anys i 42,1, respectivament) i per últim, la població més envellida, la dels espanyols nascuts a Espanya (40,5 anys els homes, 43,5 les dones).

Les dades demostren, per tant, que la població estrangera resident a Catalunya és molt més jove que la de nacionalitat espanyola, com també es pot comprovar a les piràmides de la figura 2 realitzades amb les dades de la taula 3. Es tracta de dues piràmides diferents superposades i que utilitzen la mateixa escala de valors relatius perquè puguin ser comparades: d'una banda la dels estrangers, on es pot diferenciar entre els nascuts a l'estranger o a Espanya (ja que s'ha utilitzat en el denominador el total d'estrangers

**Taula 3.**

Població empadronada, per nacionalitat, lloc de naixement, sexe i edat (grups quinquennals). Catalunya, 2006

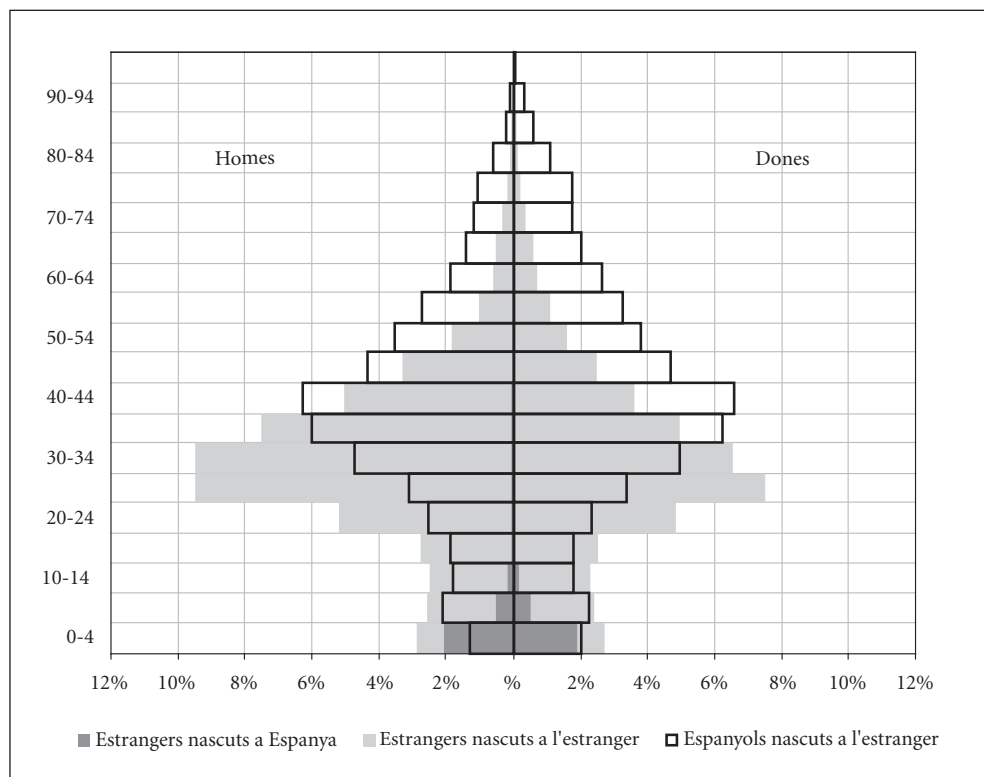
	Nacionalitat estrangera				Nacionalitat espanyola				% de població estran-gera
	Nascuts a l'estranger		Nascuts a Espanya		Nascuts a l'estranger		Nascuts a Espanya		
Edat	H	D	H	D	H	D	H	D	
0-4	7.313	6.989	19.006	17.653	1.825	2.822	164.918	153.915	13,61
5-9	18.857	17.679	4.742	4.599	2.971	3.155	143.504	134.489	13,90
10-14	21.006	19.266	1.631	1.506	2.483	2.480	137.504	130.438	13,72
15-19	24.430	22.500	566	516	2.633	2.527	145.504	137.127	14,30
20-24	46.841	44.198	320	331	3.539	3.297	176.812	168.633	20,65
25-29	86.253	68.163	397	303	4.371	4.731	239.630	228.895	24,51
30-34	86.396	59.764	392	278	6.620	6.962	260.704	248.198	21,94
35-39	68.172	44.997	314	177	8.445	8.750	241.978	234.620	18,71
40-44	45.880	32.784	230	155	8.795	9.266	228.597	227.331	14,29
45-49	29.956	22.502	161	113	6.079	6.584	213.953	219.206	10,58
50-54	16.672	14.710	117	106	4.929	5.335	194.541	200.028	7,24
55-59	9.218	9.793	121	111	3.760	4.563	188.027	195.126	4,69
60-64	5.525	6.488	96	165	2.630	3.706	161.780	170.004	3,50
65-69	4.288	5.069	112	169	1.983	2.835	133.983	147.695	3,25
70-74	2.638	3.101	128	208	1.657	2.454	132.850	162.069	1,99
75-79	1.609	2.036	91	156	1.480	2.413	103.053	143.721	1,53
80-84	803	1.144	76	131	843	1.516	66.882	110.448	1,18
85-89	291	539	29	100	309	856	27.277	61.203	1,06
90-94	115	234	20	53	123	439	9.600	26.642	1,13
95 i +	44	95	2	18	27	91	2.249	7.522	1,58
TOTAL	476.307	382.051	28.551	26.848	65.502	74.782	2.973.346	3.107.310	12,81

Font: Padró continu a 1 de gener (dades oficials) (IDESCAT).

independentment del lloc de naixement), i d'altra banda, la piràmide de la població de nacionalitat estrangera però nascuda a l'estranger (la piràmide de la població espanyola nascuda a Espanya ja es pot veure amb claredat a la figura 1), on els valors relatius s'han calculat respecte al total d'aquesta subpoblació.

**Figura 2.**

Estructura per sexe i edat de la població estrangera (nascuda a l'estranger i nascuda a Espanya) i de la població espanyola nascuda a l'estranger, empadronada. Catalunya, 2006



Font: Padró continu a 1 de gener (dades oficials) (IDESCAT).

Atès el caràcter recent dels fluxos immigratoris massius i la facilitat, per als nens estrangers nascuts a Espanya, per adquirir la nacionalitat espanyola, a partir dels 15 anys la població estrangera nascuda a Espanya és pràcticament negligible a Catalunya, i és més nombrosa com més jove és la cohort. De fet, entre la població de 0 a 4 anys, els estrangers nascuts a Espanya són gairebé tres vegades més nombrosos a Catalunya



que els nascuts a l'estranger. Aquests, per la seva banda, es concentren particularment entre els 25 i els 34 anys, és a dir, és una població jove, com correspon a uns fluxos migratoris que han arribat a casa nostra per motius bàsicament laborals.

Aquesta darrera característica mostra que els estrangers més nombrosos coincideixen pràcticament amb aquelles generacions on els espanyols són també més nombrosos, les cohorts del *baby boom*, com es pot veure molt clarament a la piràmide de la figura 1. És a dir, que en el cas de Catalunya no es pot dir que els estrangers han arribat per compensar unes generacions autòctones “buides” per la caiguda de la fecunditat, sinó que la seva arribada ha coincidit amb les cohorts més nombroses de la història de Catalunya. Per explicar aquesta aparent contradicció, els autors —a partir de l'explicació clàssica de Piore (1979) i d'altres autors (Dikens i Lang, 1988) sobre l'existència de mercats laborals segregats, que ha estat també utilitzada en altres països per explicar tant la demanda de mà d'obra immigrada com la seva inserció diferenciada al mercat de treball (Enchautegui, 1998)— han proposat la hipòtesi de la complementarietat entre l'arribada d'estrangers i la promoció educativa, laboral i social de la població autòctona, sobretot de la població femenina, que ha millorat molt el nivell educatiu respecte a les generacions precedents, la qual cosa ha propiciat la seva incorporació al mercat de treball i per tant la demanda de mà d'obra barata per realitzar els treballs de caire reproductiu (neteja, cura d'infants i de persones grans) que elles ja no estan en disposició de fer en un context d'Estat del benestar poc desenvolupat, a més de tots aquells treballs durs, poc valorats i/o poc remunerats que els autòctons ja no volen fer (Domingo, 2002; Gil i Domingo, 2006; Vidal, Gil i Domingo, 2006).

Per finalitzar aquest apartat, les piràmides de la figura 2 mostren que la població espanyola nascuda a l'estranger té a Catalunya una estructura d'edat una mica més envellida que l'estrangera, amb predomini de les persones entre 35 i 44 anys. Això és degut al fet que moltes d'aquestes persones són antics immigrants, arribats ja fa uns quants anys, que han adoptat la nacionalitat espanyola, ja sigui per matrimoni o per haver-hi viscut el nombre adequat d'anys. En altres casos, especialment entre els més vells, es tracta de descendents d'antics emigrants espanyols a l'estranger que van tenir des del naixement la nacionalitat espanyola o la van adquirir després amb la finalitat d'emigrar a Espanya. Entre aquesta població espanyola nascuda a l'estranger la població

infantil és poc nombrosa, com es pot veure a la taula 3, però de totes maneres l'edat mitjana és una mica més baixa que la de la població espanyola nascuda a Espanya perquè també el nombre de persones grans és més petit.

## **Distribució per nacionalitat: creixement més gran d'europaus i asiàtics**

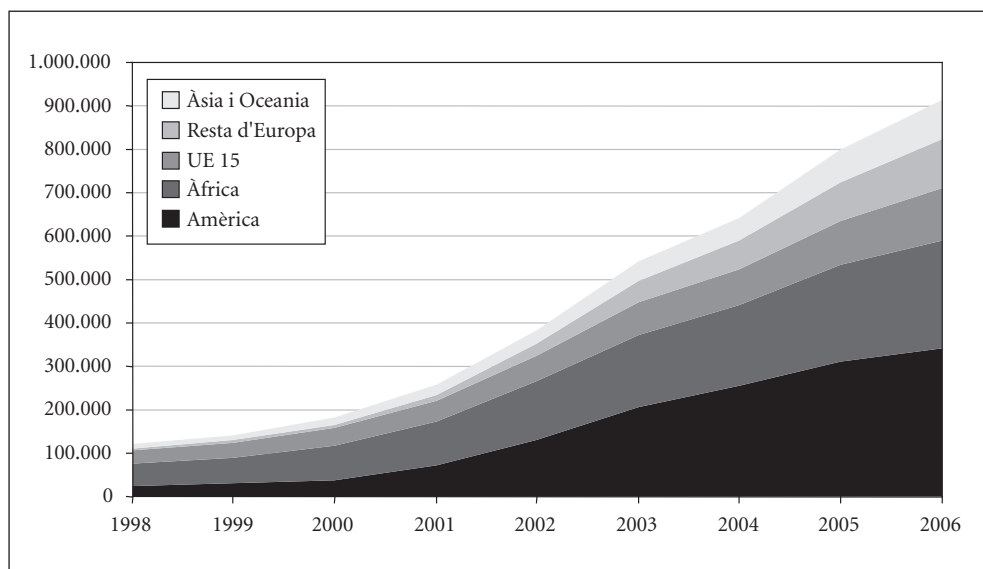
En l'informe de l'any passat vam parlar de la “llatinoamericanització” de la població estrangera resident a Catalunya tenint en compte les tendències del darrer quinquenni (Domingo i Gil, 2006). Amb les dades definitives a 1 de gener de 2006 a les nostres mans, hem de fer notar que els canvis en els fluxos ja esmentats han suavitzat aquesta tendència durant l'últim any. Com mostra el gràfic 1 i la taula annexa, el col·lectiu americà (majoritàriament llatinoamericà) continua sent el més nombrós a Catalunya, amb més de 341.000 individus, i el que més ha crescut en nombres absoluts (+32.161), seguit —en grandària i en creixement absolut— pels africans (+24.370), els dos subconjunts d'europaus (+20.570 els ciutadans de l'antiga UE 15, i amb una xifra similar, +21.464, els ciutadans de la resta d'Europa) i, per últim, els nacionals de països d'Àsia i Oceania (+16.288). En realitat, si considerem els europaus un sol conjunt, aquest ha crescut més que els americans.

Aquesta “europèització” dels fluxos més recents encara és més palesa si analitzem el creixement en nombres relatius. En aquest cas, els americans són a la cua, amb un creixement de només el 10,4%, similar al dels africans (10,9%); ambdós col·lectius són, doncs, per sota del creixement mitjà del total de la població estrangera (14,4%). Per sobre hi ha els ciutadans de la UE 15, amb un creixement del 20,5%, els de països d'Àsia i Oceania (22,2%) i els de la resta d'Europa (23,5%), sobretot per l'empenta dels romanesos.

Atesa aquesta tendència recent d'un creixement més fort dels fluxos procedents de països europeus i asiàtics, hi ha nacionalitats que han progressat en el rànquing de les més importants de manera significativa: és el cas, a més del ja mencionat cas dels romanesos, dels xinesos i dels italians (molts d'ells són argentins nacionalitzats, en

**Gràfic 1.**

Evolució dels efectius de la població estrangera empadronada, per agregacions continentals. Catalunya, 1998-2006



	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Amèrica	26.058	30.175	40.038	73.880	131.864	207.704	256.896	309.081	341.242
Àfrica	48.768	58.388	76.216	99.672	133.537	165.105	184.496	224.383	248.753
UE 15	31.964	36.410	43.353	48.986	59.253	75.915	82.527	100.585	121.155
Resta d'Europa	4.615	5.507	7.607	13.915	26.695	47.413	64.229	91.376	112.840
Àsia i Oceania	9.714	11.166	14.376	20.867	30.671	46.871	54.698	73.479	89.767
TOTAL	121.119	141.646	181.590	257.320	382.020	543.008	642.846	798.904	913.757

Font: Padró continu 1998-2006 (IDESCAT).

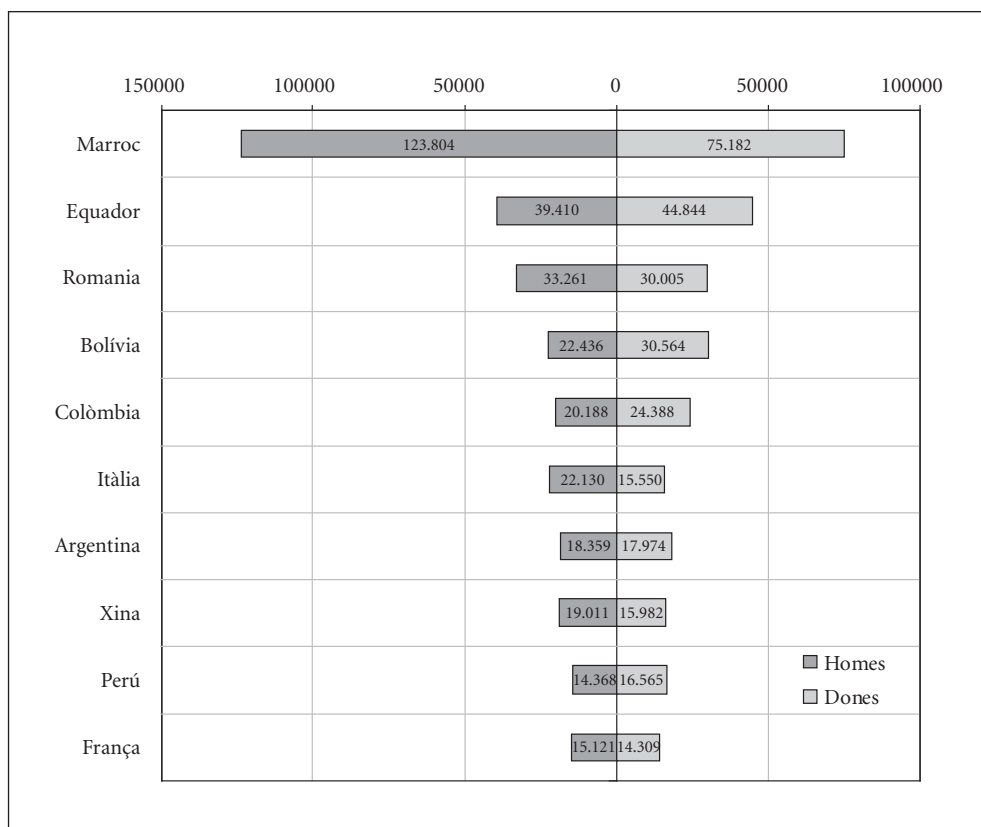
concret gairebé un de cada tres), a més de certes nacionalitats americanes abans menys representades, com els bolivians.

Així, a 1 de gener de 2007 (dades provisionals, però les més recents de què disposem desagregades per nacionalitat), les nacionalitats estrangeres més presents a Catalunya són la marroquina, l'equatoriana i la romanesa, com es pot veure a la taula 4, que mostra

les deu nacionalitats més importants. D'aquestes, cinc són llatinoamericanes, dues de l'antiga Europa comunitària dels 15 (amb la particularitat italiana ja esmentada), una altra dels nous estats membres de la UE, una nacionalitat africana i una d'asiàtica, cosa que mostra la creixent diversitat d'orígens de la població estrangera a Catalunya.

## Gràfic 2.

Nombre d'homes i dones de les deu principals nacionalitats estrangeres presents a Catalunya. Catalunya, 2007



Font: Dades proporcionades per la Secretaria per a la Immigració de la Generalitat de Catalunya (dades no oficials a 1 de gener).

**Taula 4.**  
Nombre absolut i estructura per sexe i edat de les deu principals nacionalitats  
estrangeres presents a Catalunya. Catalunya, 2007

Nacionalitat	Ciutadans empadronats	% sobre total d'estrangers	Homes	% d'homes	Dones	% de dones	% 0-15 anys	% 16-44 anys	% 45-64 anys	% 65 i més
Marroc	198.986	19,91	123.804	62,2	75.182	37,8	22,8	64,9	10,7	1,6
Equador	84.254	8,43	39.410	46,8	44.844	53,2	19,3	68,3	11,7	0,7
Romania	63.266	6,33	33.261	52,6	30.005	47,4	15,0	74,0	10,5	0,5
Bolívia	53.000	5,30	22.436	42,3	30.564	57,7	15,0	75,9	8,7	0,4
Colòmbia	44.576	4,46	20.188	45,3	24.388	54,7	15,3	69,6	13,4	1,7
Itàlia	37.680	3,77	22.130	58,7	15.550	41,3	10,6	67,6	16,8	5,0
Argentina	36.333	3,64	18.359	50,5	17.974	49,5	15,3	64,3	16,2	4,2
Xina	34.993	3,50	19.011	54,3	15.982	45,7	18,1	71,4	9,5	1,1
Perú	30.933	3,10	14.368	46,5	16.565	53,6	12,6	67,0	16,6	3,8
França	29.430	2,94	15.121	51,4	14.309	48,6	11,7	58,8	19,8	9,7

Font: Dades proporcionades per la Secretaria per a la Immigració de la Generalitat de Catalunya (dades no oficials a 1 de gener).

La taula 4 també mostra la distribució per sexe i per grans grups d'edat d'aquestes deu nacionalitats. La distribució per sexe s'ha representat al gràfic 2, de manera que es veu fàcilment que la població marroquina està molt masculinitzada, mentre que a les nacionalitats llatinoamericanes predominen les dones, encara que de manera no tan exagerada. L'excepció és l'Argentina, amb més homes que dones però de manera força més equilibrada que en el cas marroquí, i el mateix es pot dir de la població procedent de Romania, Itàlia, la Xina i França.

Respecte a l'estructura d'edats, en les deu nacionalitats predominen les edats joves (16-44 anys) que han immigrat a Catalunya per motius laborals, i destaquen amb les proporcions més grans els bolivians, els romanesos i els xinesos, tots ells fluxos bastant recents, per la qual cosa són també els que presenten els percentatges més

baixos de població d'entre 45 i 64 anys, i de 65 i més anys (juntament amb els equatorians). Al contrari, francesos, italians i argentins són els que presenten poblacions més envellides, atesa la seva arribada anterior (argentins amb la seva nacionalitat o amb nacionalitat italiana) o perquè es tracta d'un altre tipus d'immigració lligada a la jubilació (francesos).

Respecte a la població infantil de 0 a 15 anys, aquí es tenen en compte altres factors com la fecunditat o la capacitat per reagrupar (també en funció de l'any d'arribada o de regularització), per la qual cosa el rànquing és diferent. Els europeus comunitaris de la UE 15, Itàlia i França són les nacionalitats que presenten percentatges més baixos d'infants, seguits pels peruans, romanesos i bolivians. A l'altre extrem hi ha els marroquins, els equatorians i els xinesos. En concret, les dues primeres són nacionalitats caracteritzades per una fecunditat més gran i un calendari més jove, i també són les dues nacionalitats que més s'han reagrupat en els darrers anys.

## **Distribució territorial dels estrangers: la ralentització metropolitana**

La taula 5 mostra les pautes recents de l'evolució de la població estrangera a les comarques catalanes.

En nombres absoluts el Barcelonès és la comarca que concentra més d'un terç de la població estrangera resident a Catalunya, seguida per les altres comarques metropolitanes: el Vallès Occidental, el Baix Llobregat, el Maresme i el Vallès Oriental. En sisè lloc el Tarragonès i a continuació dues comarques gironines: el Gironès i l'Alt Empordà, que el 2007 (dades provisionals de la Secretaria per a la Immigració) avança l'anterior. Òbviament les comarques rurals poc poblades són les que tenen les xifres més baixes d'estrangers: l'Alta Ribagorça apareix sempre a la cua, seguida pel Pallars Sobirà, el Priorat, el Pallars Jussà i la Terra Alta.

En nombres relatius, la situació és una mica diferent i, a més, presenta més canvis al llarg dels anys 2005 i 2006, de manera que el rànquing a 1 de gener de 2005 és una mica

**Taula 5.**

Distribució comarcal dels estrangers empadronats i variació interanual.  
Catalunya, 2005, 2006 (dades oficials) i 2007 (dades provisionals)

	2005	%	2006	%	2007 *	%	variació	
							2005-2006	2006-2007
Alt Camp	3.341	8,3	3.719	9,1	4.672	11,0	11,3	25,6
Alt Empordà	22.640	19,0	26.460	21,3	31.568	24,3	16,9	19,3
Alt Penedès	9.132	9,8	10.736	11,1	11.477	11,6	17,6	6,9
Alt Urgell	2.101	10,0	2.485	11,7	2.832	13,1	18,3	14,0
Alta Ribagorça	450	11,2	511	12,5	607	14,6	13,6	18,8
Anoia	7.180	6,8	8.662	7,9	9.585	8,6	20,6	10,7
Bages	12.244	7,2	14.379	8,3	17.300	9,8	17,4	20,3
Baix Camp	20.749	12,4	24.418	14,1	30.124	16,7	17,7	23,4
Baix Ebre	10.165	13,6	11.396	14,9	15.045	18,8	12,1	32,0
Baix Empordà	20.225	16,8	22.840	18,4	25.069	19,8	12,9	9,8
Baix Llobregat	64.897	8,6	72.851	9,5	79.479	10,3	12,3	9,1
Baix Penedès	9.654	12,1	11.399	13,3	13.373	14,7	18,1	17,3
Barcelonès	303.515	13,7	338.497	15,2	351.104	15,8	11,5	3,7
Berguedà	2.556	6,4	2.908	7,3	3.340	8,2	13,8	14,9
Cerdanya	2.216	13,1	2.434	14,1	3.156	17,5	9,8	29,7
Conca de Barberà	1.502	7,5	1.809	8,9	2.096	10,1	20,4	15,9
Garraf	15.503	12,1	18.101	13,6	19.951	14,6	16,8	10,2
Garrigues	1.671	8,4	1.855	9,3	1.869	9,3	11,0	0,8
Garrotxa	5.548	10,7	6.435	12,2	7.230	13,5	16,0	12,4
Gironès	22.987	14,3	27.107	16,3	31.150	18,3	17,9	14,9
Maresme	39.767	10,0	45.514	11,1	46.755	11,3	14,5	2,7
Montsià	9.472	14,8	10.278	15,7	12.468	18,3	8,5	21,3
Noguera	3.809	10,1	4.715	12,3	5.120	13,2	23,8	8,6
Osona	16.362	11,5	18.504	12,7	18.873	12,9	13,1	2,0
Pallars Jussà	859	6,8	929	7,3	1.543	11,5	8,1	66,1
Pallars Sobirà	576	8,4	728	10,3	889	12,3	26,4	22,1
Pla d'Urgell	4.173	12,6	5.039	14,7	5.531	15,8	20,8	9,8
Pla de l'Estany	3.388	12,1	3.774	13,2	3.944	13,6	11,4	4,5
Priorat	661	6,8	865	8,8	896	9,1	30,9	3,6
Ribera d'Ebre	2.125	9,3	2.502	10,9	2.953	12,6	17,7	18,0
Ripollès	1.397	5,3	1.550	5,9	1.930	7,3	11,0	24,5
Segarra	3.920	18,7	4.521	20,8	4.493	20,7	15,3	-0,6
Segrià	20.449	11,1	23.606	12,6	28.102	14,6	15,4	19,0
Selva	22.081	15,3	25.859	17,1	29.252	18,5	17,1	13,1
Solsonès	1.319	10,3	1.519	11,6	1.869	13,8	15,2	23,0
Tarragonès	25.378	11,9	31.515	14,2	39.248	16,9	24,2	24,5
Terra Alta	1.041	8,2	1.202	9,5	1.301	10,2	15,5	8,2
Urgell	4.387	12,9	4.889	14,1	5.596	15,8	11,4	14,5
Vall d'Aran	1.238	13,4	1.577	16,5	1.898	19,3	27,4	20,4
Vallès Occidental	66.358	8,1	78.346	9,4	86.044	10,2	18,1	9,8
Vallès Oriental	31.868	8,8	37.323	10,0	39.639	10,5	17,1	6,2
<b>TOTAL Catalunya</b>	<b>798.904</b>	<b>11,4</b>	<b>913.757</b>	<b>12,8</b>	<b>999.371</b>	<b>13,8</b>	<b>14,4</b>	<b>9,4</b>

Font: Anys 2005 i 2006: Padró continu (IDESCAT). \*Any 2007: Dades proporcionades per la Secretaria per a la Immigració de la Generalitat de Catalunya (dades no oficials a 1 de gener).

diferent que a 1 de gener de 2007. Així, l'Alt Empordà, la Segarra i el Baix Empordà presenten sempre les proporcions més elevades d'estrangers, però el 2007 la Vall d'Aran i el Baix Ebre superen la Selva, que els anys anteriors tenia la quarta posició. El Montsià també perd posicions respecte a l'any 2005, com també ho fa el Gironès i, sobretot, el Barcelonès (que passa de la setena posició a 1 de gener de 2005 a la dotzena a 1 de gener de 2007), mentre que la Cerdanya i el Tarragonès guanyen posicions, sempre entre les comarques amb més proporció d'immigrants. A l'altre extrem de l'escala, el Ripollès i el Berguedà sempre apareixen com les comarques amb menor percentatge d'immigrants, seguides per l'Anoia, el Bages, el Priorat, les Garrigues i la Conca de Barberà, que s'alternen les posicions al final de la classificació. Per contra, els dos Pallars remunten molts llocs en el rànquing i acaben a la part mitjana-inferior de la taula, on també hi ha les comarques metropolitanes com el dos Vallès, el Baix Llobregat o el Maresme, que han perdut posicions relatives durant el període analitzat.

Veiem, per tant, que les comarques metropolitanes, les de l'interior de la província de Barcelona i les comarques més rurals de les altres tres províncies, són les que mostren un creixement més lent en els percentatges d'estrangers, mentre que les comarques litorals de Tarragona i Girona, així com certes comarques pirinenques i altres de la plana de Lleida, mostren les progressions més significatives.

Les dues darreres columnes de la taula 5 mostren la variació interanual entre el 2005 i 2006, i entre el 2006 i el 2007, de la població estrangera empadronada a cada comarca. Es tracta, no obstant això, d'una informació menys fiable, ja que ambdues columnes no són del tot comparables, car la dada de 2007 és provisional, mentre que les altres dues són definitives. A més, les comarques amb poblacions estrangeres més petites mostren grans fluctuacions, en part aleatòries i en part degudes a la no depuració de les dades de 2007, i per tant són difícils d'analitzar. Per exemple, el Priorat passa de ser la comarca amb més creixement entre el 2005 i el 2006 (+30,9%) a ser una de les que menys creixen l'any següent (+3,6%), i una tendència similar mostra la Segarra, que fins i tot hauria perdut població estrangera en l'últim període interanual.

Tanmateix, la informació sobre la variació interanual també mostra tendències interessants. Així, el menor creixement el segon any al conjunt de Catalunya (tan sols un



9,4%, comparat amb el 14,4% de l'any precedent) ha estat produït bàsicament per l'efecte "arrossegament" del baixíssim creixement del Barcelonès (+3,7%) i de les altres comarques de la Regió Metropolitana de Barcelona. La ralentització de l'arribada de la població d'origen llatinoamericà, d'implantació principalment metropolitana, podria ser la causa d'aquesta tendència. Per contra, les comarques pirinenques i les del Camp de Tarragona són les que mostren els creixements més importants, especialment en el darrer període analitzat.

## **LA DINÀMICA DEMOGRÀFICA DE LA POBLACIÓ ESTRANGERA**

A continuació explicarem les tendències més recents respecte a la dinàmica demogràfica de la població estrangera que viu a Catalunya, amb dades per a l'any 2005, l'últim amb informació disponible. Més concretament, descriurem les característiques dels matrimonis (segons la nacionalitat dels cònjuges) i dels naixements (segons la nacionalitat dels pares), així com la seva evolució respecte a l'any precedent.

### **La nupcialitat: disminució del nombre de matrimonis amb participació estrangera**

Començant pels matrimonis (taula 6), aquells amb almenys un cònjuge de nacionalitat estrangera van ser 6.091, gairebé el 20% dels més de 30.000 que es van celebrar al conjunt de Catalunya. Aquesta xifra va significar una reducció del 0,6% respecte de l'any precedent, i també van disminuir de manera encara més significativa els matrimonis amb participació estrangera: un 1,6%. Això va ser degut principalment a una forta reducció dels matrimonis on ambdós cònjuges són estrangers (−10,5%). Els matrimonis d'home estranger i dona espanyola també van disminuir, però de manera poc significativa (−0,2%), mentre que només van augmentar els de dona estrangera i home espanyol (+2,9%), el més nombrós dels tres.

**Taula 6.**

Matrimonis amb participació de ciutadans estrangers. Catalunya, 2005 i variació respecte del 2004

	Tots dos estrangers	Home estranger i dona espanyola	Dona estrangera i home espanyol	Total	% sobre tots els matrimonis	Total Catalunya
2005	1.504	1.697	2.890	6.091	19,7	30.864
Variació 2004-2005 (%)	-10,5	-0,2	2,9	-1,6	-	-0,6

Font: Moviment natural de la població (IDESCAT).

## **La fecunditat: creixement dels naixements però disminució de la fecunditat**

Per la seva banda el nombre de naixements de pare i/o mare de nacionalitat estrangera va augmentar l'any 2005 de forma força important, un 13% més que el 2004, fins a assolir els 18.502 naixements, quasi un de cada quatre naixements que van tenir lloc a Catalunya aquell any, que van ser gairebé 80.000 (amb un increment del 3,7% respecte de l'any precedent). En aquest cas, els més nombrosos, dos de cada tres, van ser els de mare i pare estranger, que van augmentar un 13,5%, increment superat pel 16,1% d'augment dels de mare estrangera i pare espanyol, que representen un de cada sis. Per últim, els menys nombrosos i els que van créixer menys (+6,8%) van ser els de mare espanyola i pare estranger (taula 7).

Veiem, per tant, que els naixements que augmenten menys són els que impliquen mares espanyoles, mentre que creixen més els de mares estrangeres. Això és degut, per una banda, a l'estructura d'edats més jove de les estrangeres, que coincideix amb un calen-dari de fecunditat més rejuenit, i per altra banda, a la superior fecunditat d'aquestes dones. La taula 8 mostra, en efecte, que la fecunditat de les dones estrangeres el 2005 va ser d'1,73 fills per dona, superior a l'1,31 fills per a les dones espanyoles, cosa que dóna un ISF de la població total catalana d'1,38 fills per dona.

**Taula 7.**

Naixements amb participació de ciutadans estrangers. Catalunya, 2005 i variació respecte de l'any 2004

	Mare i pare estranger	Mare estrangera i pare espanyol	Pare estranger i mare espanyola	Total	% sobre tots els naixements	Total Catalunya
2005	12.872	3.155	2.475	18.502	23,3	79.547
Variació 2004-2005 (%)	13,5	16,1	6,8	13,0	-	3,7

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades del Moviment natural de la població (IDESCAT).

**Taula 8.**

Índex sintètic de fecunditat (ISF) i edat mitjana a la maternitat (EMM) de les dones, segons la nacionalitat. Catalunya, 2005

	ISF	EMM
Àfrica	3,47	28,0
Amèrica	1,26	28,7
Àsia i Oceania	2,19	28,6
UE 15	1,02	31,7
Resta d'Europa	1,24	27,0
Total estrangeres	1,73	28,5
Espanyoles	1,31	31,4
<b>Total general</b>	<b>1,38</b>	<b>30,8</b>

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades del Moviment natural de la població (IDESCAT).

En realitat la dada referida a la fecunditat de les estrangeres amaga les diferències existents entre orígens continentals, ja que, com es pot veure a la taula 8, les dones amb nacionalitat de països europeus i de països americans van tenir el 2005 fins i tot una fecunditat més baixa que les espanyoles, mentre que les nacionals de països d'Àsia i Oceania i, sobretot, d'Àfrica (3,47 fills per dona) van tenir una fecunditat molt per sobre.

Aquestes diferències per raó d'origen geogràfic respecte a la intensitat de la fecunditat també són en relació al calendari de la fecunditat. A la taula 8 veiem que les dones estrangeres van tenir en general l'any 2005 els seus fills abans que les espanyoles (28,5 anys comparat amb 31,4 anys, és a dir, de mitjana els seus naixements tenen lloc tres anys abans), però de nou apareixen diferències significatives. Les dones amb nacionalitat de països d'Àfrica, Àsia i Oceania, i Amèrica, van tenir els seus fills al voltant dels 28 anys d'edat, les de l'Europa oriental a una edat encara més jove (27 anys), i només les de la UE 15 van tenir un calendari semblant, i fins i tot més envellit, que les espanyoles.

Per finalitzar, si comparem les dades que acabem de comentar corresponents al 2005 amb les de l'any precedent (Devolder, 2006), s'observa sobretot un creixement fort dels naixements de pare i/o mare estrangers, que passen de representar el 17% el 2004 al 23,3% un any després. Es tracta bàsicament d'un increment degut al major nombre de dones estrangeres que resideixen a Catalunya, perquè si mesurem la seva fecunditat amb l'indicador ISF, que ens dona el nombre de fills que tindria una dona al llarg de la seva vida fèrtil (entre els 15 i els 49 anys) si tingués les taxes de fecunditat per edat de l'any 2005, llavors es pot comprovar que el nombre de fills per dona estrangera ha disminuït respecte al 2004, mentre que el de les espanyoles ha augmentat (tot i que continua sent, com hem vist a la taula 8, significativament menor que el del conjunt de les estrangeres).

## **Referències bibliogràfiques**

DEVOLDER, D. (2006). "La natalitat i la fecunditat dels estrangers a Catalunya". A M. J. LARIOS i M. NADAL (dirs.). *L'estat de la immigració a Catalunya, Anuari 2005*. Vol I. Anàlisi jurídica i sociodemogràfica. Barcelona: Fundació Jaume Bofill, p. 257-273.

DICKENS, W. T.; LANG, K. (1988). "The Reemergence of Segmented Labor Market Theory". *The American Economic Review*, 78-2, p. 129-134.

DOMINGO, A. (2002). "Reflexiones demográficas sobre la inmigración internacional en los países del sur de la Unión Europea". *Actas del III Congreso de la Inmigración en España*. Vol. 2. Granada: 2002, p. 197-212. També a *Papers de Demografia*, núm. 215.

DOMINGO, A.; GIL, F. (2006). "L'evolució recent de la població estrangera a Catalunya". A M. J. LARIOS i M. NADAL (dirs.). *L'estat de la immigració a Catalunya, Anuari 2005*. Vol I. Anàlisi jurídica i sociodemogràfica. Barcelona: Fundació Jaume Bofill, p. 183-222.

ENCHAUTGUI, M. E. (1998). "Low-skilled Immigrants and the Changing American Labor Market". *Population and Development Review*, 24-4, p. 811-824.

GIL, F.; DOMINGO, A. (2006). "La complementariedad de la actividad de españoles y extranjeros: análisis sectorial y diferencias territoriales". *Papers de Demografia*, núm. 310.

PIORE, M. (1979). *Birds of Passage: Migrant Labor and Industrial Societies*. Nova York: Century University Press.

VIDAL, E.; GIL, F.; DOMINGO, A. (2006). "Participation of immigrants in the European Union's national labour markets in a context of complementarity: Substitution and Competition with local labour force". *Papers de Demografia*, núm. 302.



## **9 La immigració romanesa a Catalunya**

Miguel Pajares

## **RESUM**

La immigració romanesa ha tingut un creixement accelerat en els darrers anys, i avui ha passat a ser un dels grups immigrants de més importància numèrica a Catalunya. La intensitat d'aquest flux migratori té causes que procedeixen tant de la situació que es viu a Romania com de l'estructura del mercat laboral català. La xarxa social també té gran importància en l'explicació del procés migratori, tot i que en el cas dels romanesos es tracta d'una xarxa de pocs nusos, limitada principalment als familiars i amics més propers, i dèbil en alguns aspectes (tret del cas dels grups pertanyents a minories religioses i als gitanos). La seva inserció laboral es produeix a través de la xarxa en la mesura en què uns van introduint els altres en les empreses o els van facilitant els contactes. Això està relacionat amb el fet que la majoria dels romanesos han immigrat de forma irregular i la seva inserció laboral inicial s'ha produït en l'economia submergida. Malgrat tot, són un dels grups més ben situats en les categories d'oficials en el mercat laboral català.



La immigració romanesa amb prou feines apareixia a les estadístiques de residents estrangers a Catalunya l'any 2001. Tanmateix, al començament del 2006 les dades del padró municipal indicaven que els romanesos eren el tercer grup d'estrangers empadronats en els municipis catalans; en nombre de persones (51.353) només quedaven per darrere dels marroquins (188.604) i dels equatorians (86.710), però el seu creixement en els anys precedents havia estat molt superior al d'aquests altres dos grups. Al llarg de l'any anterior, el 2005, els marroquins empadronats havien crescut un 10%, els equatorians havien baixat lleument (un 2%) i el grup següent per importància numèrica, els colombians, havia augmentat un 3%; mentrestant, els romanesos van augmentar un 30% aquell any. Aquest dinamisme de la immigració romanesa, i les perspectives de continuïtat que té és el que justifica que li dediquem un capítol específic en aquest anuari.

Les dades mencionades fan referència al padró municipal, però també disposem de les dades de residents legals, i aquestes són més recents: del 31 de desembre de 2006. En aquesta data els romanesos amb residència legal a Catalunya eren 28.087, xifra que està per darrere de la dels marroquins, els equatorians i els colombians. A la taula 1 podem veure l'evolució de les dades sobre immigració romanesa a Catalunya.

És interessant destacar que, en nombre d'empadronats, els romanesos eren el tercer grup, mentre que en nombre de residents eren el quart grup; però encara és més

remarcable que la diferència entre empadronats i residents legals era molt superior entre els romanesos que entre els altres grups, la qual cosa ens indica que, entre els col·lectius de més importància numèrica, el romanès continua sent el que sofreix una proporció més alta d'irregularitat.

### **Taula 1.**

**Creixement de la població romana en les dades de residents i d'empadronats. Catalunya, 2002-2006**

	2002	2003	2004	2005	2006
Residents	4.757	8.040	14.388	24.618	28.087
Empadronats	15.508	24.389	39.328	51.353	63.266*

\* Dada provisional.

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de les estadístiques de l'Observatorio Permanente de la Inmigración i del padró municipal (dades a 31 de desembre).

No obstant això, la irregularitat en el cas dels romanesos, com en el dels búlgars, s'ha de matisar després de l'entrada de Romania i Bulgària a la Unió Europea l'1 de gener de 2007. Ara es tracta de ciutadans comunitaris, però, en haver-los estat imposat un període de dos anys de moratòria al seu dret de lliure circulació, la situació dels qui estaven en situació irregular l'any 2006 continua sent avui molt semblant a la d'aleshores.

En aquest capítol ens centrarem en les raons que expliquen la immigració tan nombrosa i abrupta dels romanesos; veurem els seus processos migratoris i les altes taxes d'irregularitat a què han estat sotmesos; analitzarem també quin ús han fet de les vies legals d'immigració; i dedicarem els darrers apartats a la seva inserció laboral i la seva integració social.

Esperem que el que explicarem aquí serveixi també per desconstruir els forts estereotips que pesen sobre la immigració romana. Hi continua havent molta gent a Catalunya que quan menciona la immigració romana ho fa seguint els referents de la mendicitat, la prostitució o la delinqüència. Aquells romanesos que hem vist pidolant pel carrer

constitueixen, per a moltes persones, la imatge principal de referència. Per a altres, la imatge que han donat els mitjans de comunicació amb la seva abundant informació sobre els robatoris de cases que s'han produït en diversos indrets de Catalunya, i en què, pel que sembla, han participat alguns delinqüents romanesos. El terme “màfies de l'Est” o “màfies romaneses” ha estat omnipresent en el discurs dominant i continua sent recurrent entre la població catalana.

No ens detindrem més sobre els estereotips. És obvi que els pocs delinqüents que hi pugui haver entre els immigrants romanesos no poden representar els més de 50.000 que viuen a Catalunya i que estan inserits en el nostre mercat laboral amb taxes d'ocupació molt altes. Tampoc no en són representatius els que s'han dedicat a la mendicitat, ja que constitueixen un col·lectiu molt específic dins de la minoria gitana, que en qualsevol cas no pot ser més nombrós que aproximadament el 3% que representen els gitanos entre els romanesos immigrants. Aquí parlarem dels romanesos *reals* i del grup majoritari, i esperem que això sigui suficient per a desconstruir els estereotips.

## LES RAONS DEL FORT DINAMISME DE LA IMMIGRACIÓ ROMANESA

En la història recent de les migracions romaneses podem parlar de diferents períodes, alguns d'anteriors al 1989 i altres de posteriors a aquest any. Abans de l'esfondrament del sistema anomenat de *socialisme real*, l'any 1989, els romanesos, juntament amb els polonesos, ja eren els europeus de l'est que havien protagonitzat unes immigracions més grans cap a l'Europa occidental. S'estima que durant la dècada dels vuitanta uns 300.000 romanesos van emigrar a països com Alemanya, els Estats Units, Àustria, el Canadà, Israel o Hongria; una dada semblant a la de l'emigració polonesa, però molt superior a la de l'emigració de qualsevol altre país de l'Europa de l'Est (ens referim a emigració cap a Occident).

Després del 1989, amb l'obertura de les fronteres dels països que deixaven de pertànyer al *bloc socialista*, es va produir un període, que s'acaba pels volts del 1993, en què l'emigració d'europeus de l'Est cap a l'Europa occidental és considerable. No es

van produir els fluxos massius que s'havien temut aleshores, però en alguns països de l'Europa comunitària, especialment a Alemanya, el nombre de residents estrangers va créixer de forma significativa a causa de la importància que havia adquirit la immigració de l'Est.

En aquell context immediatament posterior al 1989 també es va incrementar l'emigració romanesa, els fluxos més grans de la qual es van donar entre el 1990 i el 1992, i es van dirigir als països que ja hem mencionat, amb Alemanya com a destinació principal dins de l'Europa comunitària. Però en aquell moment l'emigració romanesa no tenia particularitats especials respecte a la que emetien altres països de l'Europa de l'Est, almenys pel que fa al volum dels fluxos i als destins triats.

A la segona meitat dels anys noranta, la major part dels països de l'Europa comunitària ja no rebran fluxos importants d'immigració procedent de l'Est. Alemanya, que havia estat el principal país receptor, rebrà fluxos molt moderats, i això inclou també la immigració romanesa. Però en aquesta segona meitat dels noranta es produirà una inflexió en les dinàmiques migratòries, caracteritzada pel ressorgiment amb força de l'emigració romanesa i pel canvi radical pel que fa als països de destí. Els països de l'Europa mediterrània es converteixen en destins preferents.

Aquest rebrot de l'emigració romanesa s'explica per la situació que es viu a Romania. La transició al capitalisme ja havia estat molt dura per als romanesos en la primera meitat dels anys noranta, però a partir del 1996 s'inicia una etapa de més deteriorament de la situació econòmica, generat per la decisió del govern de donar un fort impuls a la liberalització econòmica i aplicar les recomanacions del Fons Monetari Internacional (FMI). Es produeix el tancament d'un gran nombre d'empreses i un fort descens de la població ocupada. Però potser el més important és que després del 1996 es produeix també un fort descens dels salaris. Els salaris més baixos, que abans del 1996 eren d'aproximadament uns 200 euros al mes, al final d'aquella dècada eren de pels volts d'uns 100 euros. I cal remarcar que aquesta situació amb prou feines si ha canviat en els primers anys del segle XXI: l'any 2007 continuen estant molt generalitzats els salaris que tot just si sobrepassen els 200 euros, quan els preus de les coses no són gaire diferents dels que tenim a Catalunya.

La motivació econòmica és a la base del ressorgiment de l'emigració romanesa (una cosa semblant al que passa, tot i que en menor grau, amb l'emigració búlgara i ucraïnesa). Els romanesos entrevistats a Catalunya durant la investigació realitzada per l'autor d'aquest text<sup>1</sup> assenyalen que l'emigració es va convertir, cap al final dels anys noranta, en una necessitat imperiosa. Però també assenyalen que les raons econòmiques no són les úniques que determinen l'opció de migrar: s'apunta com a factor important la recerca d'un context de més llibertat i, especialment, de menys corrupció.

Aquestes són les raons per les quals els romanesos han emigrat de forma intensa en els darrers deu anys, però això no explica per què han vingut a Catalunya els qui ho han fet. Val a dir que la immigració romanesa a Catalunya és paral·lela a la que es produeix en altres zones de l'Estat espanyol, i fins i tot inferior a la que es dona a la Comunitat de Madrid i al País Valencià. I les raons per les quals es tria aquest destí són molt semblants a les que els havien empès, abans, a dirigir-se a Itàlia.

Quan els romanesos van començar a protagonitzar fluxos intensos d'emigració cap al final dels anys noranta, a tota l'Europa comunitària regien polítiques d'estrangeria molt restrictives. D'altra banda, les polítiques d'asil, que al començament dels anys noranta havien permès que molts romanesos es dirigissin a Alemanya, França i altres països centreeuropeus, també s'havien tornat més restrictives, i a més els romanesos ja no eren admesos com a sol·licitants d'asil. L'emigració, en aquestes condicions, només es podia produir per vies irregulars, i, en aquest cas, només es podia dirigir a països amb una alta proporció d'economia submergida, com ara Itàlia i Espanya. Els romanesos entrevistats assenyalen clarament que el que sabien, abans de venir, és que aquí trobarien feina encara que vinguessin de forma irregular, com també sabien que no en trobarien a Alemanya.

---

1. Es van fer entrevistes en profunditat a 41 romanesos immigrants (la gran majoria dels quals vivien a Catalunya) i a 10 més que vivien a Romania, a 9 ucraïnesos immigrants i a 11 russos immigrants. A més, es van dur a terme entrevistes a 32 catalans de nacionalitat espanyola amb diverses feines o responsabilitats que els relacionaven amb la immigració de l'Est. Les entrevistes es van fer en el període de temps comprès entre l'estiu del 2003 i el del 2005.

Per tant, la magnitud del flux d'immigració romanesa rebut té relació amb les característiques de la nostra economia i del nostre mercat laboral, així com passa respecte als fluxos d'immigració rebuts d'altres orígens. A la importància de la nostra economia submergida, s'hi suma l'alt ritme de creixement econòmic que hem tingut en la darrera dècada i que ha generat una forta demanda de mà d'obra immigrada.

## **PROCESSOS MIGRATORIS I VIES IRREGULARS D'IMMIGRACIÓ**

L'apartat anterior es podria cloure dient que les raons per les quals els romanesos se n'han anat del seu país es troben quan s'analitza la situació que es viu a Romania; mentre que les raons per les quals ens han triat com a lloc de destí només les podem esbrinar analitzant la nostra pròpia situació, especialment l'estructura productiva, la taxa d'economia submergida, el ritme de creixement econòmic i les característiques de la nostra demografia.

Nogensmenys, a això caldria afegir que l'elecció del lloc de destí es determina també per processos socials, i que el que acaba facilitant la dinàmica migratòria és la construcció de xarxes socials. El que diuen molts immigrants romanesos, després d'explicar per què se'n van anar de Romania, és que van venir a Catalunya, o a Espanya, perquè aquí hi havia altres romanesos (familiars, coneguts...) que havien vingut abans. Són aquests els qui els informen que aquí hi ha feina, i els qui els faciliten qualsevol altra informació i l'acollida necessàries per dur a terme l'aventura migratòria. Aquí ens trobem amb el que se sap de tots els processos migratoris: la importància enorme que hi té la xarxa social. Aquesta xarxa està formada per tot un conjunt de relacions, entre membres de la mateixa família, veïns de la mateixa població, fidels de la mateixa confessió religiosa o simplement coneguts, que serveixen per obtenir les ajudes que han de permetre esquivar els obstacles de la migració.

En el cas dels romanesos, la xarxa social que facilita l'emigració és principalment la que formen els parents i amics més propers; els entrevistats ens han deixat clar que no tenen xarxes socials gaire extenses. L'excepció l'aporten els que pertanyen a confessions religioses minoritàries, com ara els adventistes o els pentecostals; en aquest cas la xarxa

social també es forma amb els coreligionaris (i són també excepció els gitanos, que sí que disposen d'una xarxa social extensa).

Però entre la immigració romanesa hem trobat també moltes persones que van venir sense xarxa social. Aquesta és una situació que rarament es dona en altres col·lectius immigrants, per la qual cosa ens va sorprendre, quan fèiem les entrevistes, que hi hagués una proporció tan significativa de romanesos que havien vingut sense xarxa social. Els motius d'aquest fenomen són, en primer lloc, la quantitat d'informació que circula per Romania (especialment en els mitjans de comunicació) sobre les possibilitats d'ocupació a Espanya, la qual cosa anima molta gent a intentar l'aventura migratòria encara que no tinguin recolzament en el lloc de destí; i, en segon lloc, el paper que tenen les anomenades agències de col·locació a l'estranger.

Aquestes agències moltes vegades gestionen ofertes de treball, de vegades reals i altres cops, del tot fraudulent. Sovint el que fan, bàsicament, és estafar els usuaris, cobrant-los més de mil euros per una gestió que, al capdavall, es redueix a facilitar-los el viatge a Catalunya o a altres llocs de destí. D'aquesta manera, les agències envien persones que no tenen familiars ni amics en el lloc de destí. Però un cop dit això, cal assenyalar que la major part dels romanesos que han immigrat a Catalunya disposaven d'una xarxa social, tot i que sigui feble, de poca extensió, de pocs nodes.

La major part dels romanesos que s'han instal·lat a Catalunya, tant els que han tingut el recolzament de la seva xarxa social com els que no, han entrat a Espanya com a turistes. Abans de l'1 de gener de 2002, quan necessitaven visat de turisme, el compraven i després simplement pagaven el bitllet d'autobús per venir fins aquí. Les vies legals d'immigració de la normativa espanyola d'estrangeria només han permès l'entrada legal d'una petita part dels més de 50.000 romanesos que hi ha a Catalunya. Dels que han entrat legalment, contractats en origen, en parlarem a l'apartat següent.

Per tant, es tracta d'immigració irregular: els immigrants entren com a turistes i s'insereixen en el mercat laboral tan aviat com poden, però ho fan en l'economia submergida. L'accés al treball, si més no a la primera feina, es realitza a través de la xarxa social, gràcies que altres romanesos els introdueixen en les empreses o els

proporcionen els contactes. De vegades, un romanès que ja treballa a l'empresa fa les presentacions entre l'altre romanès i l'encarregat o l'empresari catalans, de manera que el nou treballador estableix una relació directa amb l'ocupador; però altres vegades, amb qui estableix la relació és amb el mateix romanès que l'ha introduït, i és aquest qui li paga el salari.

En conseqüència, els sectors laborals d'inserció inicial són aquells que tenen taxes importants d'economia submergida i que, d'altra banda, estan tenint un creixement que requereix mà d'obra immigrada: construcció, servei domèstic, hostaleria, empreses de serveis, etc. Això és així per a tota la immigració irregular que arriba de diversos orígens; però, en el cas dels romanesos, els dos sectors principals d'inserció inicial han estat la construcció per als homes i el servei domèstic per a les dones. Tant en la construcció com en l'hostaleria, l'agricultura o les empreses de serveis, la categoria inicial, mentre ha durat la situació d'irregularitat, ha estat el peonatge.

## **LA IMMIGRACIÓ LEGAL: ROMANESOS CONTRACTATS EN ORIGEN**

Catalunya ha estat pionera en la contractació en origen, i Romania ha estat un dels països preferents en el desenvolupament d'aquesta política. Així com hem dit que la major part dels romanesos que han immigrat ho han fet per vies irregulars, també hem de dir que constitueixen el col·lectiu en què s'ha produït més contractació en origen, i per tant, més immigració legal.

L'organització empresarial que va començar a fer contractació en origen va ser la Unió de Pagesos de Catalunya, que va dur a terme el 1999 la primera experiència d'importació de mà d'obra de Colòmbia, d'on va portar unes 35 persones per a la campanya agrícola d'aquell any. L'any 2000 aquesta mateixa organització agrària va portar uns 150 treballadors de Colòmbia i uns 100 del Marroc. A partir del 2002 les organitzacions agràries, tant la Unió de Pagesos com les de fora de Catalunya (concretament ASAJA-CEOE) realitzen la contractació en origen a través del contingent, la qual cosa coincideix amb l'inici de la contractació a l'Europa de l'Est. L'any 2002 la Unió de Pagesos va portar de Romania uns 500 treballadors. Aquesta xifra va augmentar l'any



2003, quan va portar uns 900 treballadors d'aquell país (a més d'uns 500 de Colòmbia i uns 150 del Marroc).

Catalunya també ha estat pionera en la importació legal de mà d'obra per a altres empreses, tant del metall, com del tèxtil, de la construcció, etc., i Romania ha estat, juntament amb Polònia (tot i que aquest país cada vegada menys), un dels orígens preferits per a aquesta acció. S'ha tractat, sobretot, de la captació de mà d'obra qualificada, precisament un factor que ha determinat que les empreses es fixessin en l'Europa de l'Est. Han intervingut en actuacions de contractació en origen organitzacions patronals com la CECOT, la PIMEC i la UPM; tot i que les organitzacions que més gent han portat han estat les ETT.

A més, hi ha una contractació en origen que no és gestionada per les organitzacions patronals sinó per les mateixes empreses, i que també es fa principalment en els països de l'Europa de l'Est (es va començar a fer pels volts del 1999). Aquest és el cas de Ros Roca, una empresa de Lleida, una de les pioneres, que ha portat treballadors d'Ucraïna i de Romania; o el de la Corporació Alimentària de Guissona (Lleida), una quarta part de la plantilla de la qual ja a mitjan 2004 estava formada per persones immigrades (unes 700), la majoria ucraïneses i romaneses. Altres empreses han rebut aquesta mà d'obra per mitjà de la tasca de reclutament realitzada per les empreses de treball temporal (ETT). A Barcelona, una ETT que ha tingut un paper important ha estat Barna Work, que ha portat gent dels països de l'Est per a diverses empreses, entre les quals destaquen les de la indústria metal·lúrgica.

Així, la contractació en origen realitzada a Romania està proporcionant peonatge per a les campanyes agrícoles, alhora que també treballadors qualificats per a empreses de diversos sectors, com ara el metall, l'alimentació, la construcció, el muntatge, etc. Una part dels romanesos que estan fent treballs qualificats han vingut legalment i van ser contractats en origen; una altra part són aquells que, havent immigrat de forma irregular, han aconseguit regularitzar-se i després han anat sortint del peonatge i accedint a categories qualificades. En l'apartat següent veurem la situació laboral en què es troben.

## LA SITUACIÓ DELS ROMANESOS EN EL MERCAT LABORAL CATALÀ

El procés migratori dels romanesos, que hem mostrat en els apartats anteriors, caracteritzat tant per la preponderància de la immigració irregular com per la relativa importància de la contractació en origen, dona com a resultat un dibuix determinat de la situació d'aquest col·lectiu en el nostre mercat laboral. Tot i que aquest dibuix també està relacionat amb altres factors importants, com ara el nivell formatiu dels romanesos o les possibilitats que els han estat ofertes per regularitzar la seva residència.

Del seu nivell formatiu val a dir que existeix una idea estesa: que els immigrants de l'Est tenen els nivells formatius més alts de tota la immigració que rebem a Catalunya, i que, per aquest motiu, són molt valorats per les empreses. Tanmateix, el cert és que els romanesos immigrants tenen una bona formació mitjana, però no alta. El que és generalitzat és que els immigrants que rebem tinguin, almenys, el *liceo* (batxillerat) o la FP (formació professional), però la proporció dels que tenen estudis superiors està per sota de la d'altres col·lectius immigrants. O, dit d'una altra manera, pocs no tenen l'educació secundària conclosa, però la majoria no han passat d'allí.<sup>2</sup>

A Romania el nombre dels qui trien el batxillerat, el *liceo*, és més gran que el dels qui trien formació professional, però el percentatge dels segons està molt per sobre del que tenim a Catalunya. Entre els que acaben el batxillerat i no continuen a la universitat, n'hi ha molts que després també fan cursos formatius de caire professional: administratius, informàtics, comercials, del sector del turisme, etc. En tot cas, el que és remarcable és que la proporció dels que tenen estudis de formació professional és més alta que la que es dona en altres col·lectius, i això és el que valoren les empreses catalanes. D'altra banda, el nivell formatiu amb què surten de la FP és alt, la qual cosa es deu al fet que a Romania els estudis de FP estan ben valorats, ja que en les empreses no contracten gent que no tingui el títol de l'especialitat per a la qual s'ofereix la feina. Molts dels homes

---

2. No s'ha de confondre el nivell formatiu dels immigrants romanesos que arriben aquí amb el nivell de la població a Romania. Aquest és tan alt com el de la població catalana, però la nostra immigració no és del tot representativa del nivell de la seva població. També emigren moltes persones amb títol universitari, però se'n van més als Estats Units, al Canadà, etc.

romanesos vénen amb la formació de FP de paletes, pintors, mecànics, conductors, etc. En canvi, pel que fa a les dones, n'hi ha més amb el batxillerat.

L'altre aspecte que mencionàvem com a important per determinar la situació dels romanesos en el nostre mercat laboral és la seva dinàmica de regularització. Certament, quan la majoria dels immigrants ha iniciat la seva trajectòria laboral en situació irregular i en l'economia submergida, la millora de la seva col·locació en el mercat laboral ha depès en gran mesura del ritme amb què s'han pogut regularitzar.

Abans del procés de regularització del 2005, una part s'havia beneficiat de les regularitzacions que hi havia hagut els anys 2000 i 2001, però la majoria havia aconseguit el pas a la legalitat fora d'aquests processos. El procediment més emprat pels romanesos ha estat el que la normativa d'estrangeria denomina règim general, que ha funcionat, sobretot fins l'any 2002, com a vàlvula d'escapament per anar regularitzant part dels immigrants que estaven en situació irregular: l'empresari feia una oferta de treball i, si la resposta de l'Administració era positiva, el treballador se'n tornava al seu país i es presentava al Consolat espanyol per demanar el visat d'entrada per treball (al Consolat tenien la notificació que aquesta sol·licitud de treball havia estat resposta positivament).

Aquest sistema ha funcionat amb Romania fins i tot millor que amb altres països, potser perquè el cost del viatge no és tan alt com en el cas dels asiàtics o dels llatino-americans, o potser perquè en les oficines d'estrangers (Subdelegacions del Govern) han estat més proclius a atendre les sol·licituds dels immigrants de l'Europa de l'Est que les dels immigrants d'altres països (com ara el Marroc). El cert és que molts dels romanesos que abans de la regularització del 2005 ja estaven en situació legal havien obtingut així la seva autorització de residència i treball.

Tot i així, al començament del 2005, els romanesos eren un dels col·lectius amb un grau d'irregularitat més alt. Es pot afirmar que tres de cada quatre immigrants romanesos estaven en situació irregular. El procés de regularització va fer que molts poguessin sortir d'aquesta situació, però ja hem vist que encara l'any 2006 la xifra dels romanesos empadronats seguia doblant la dels que tenien residència legal, i això

és quelcom que, en aquell moment, ja només passava amb aquest col·lectiu. És a dir, els romanesos constitueixen el col·lectiu que (proporcionalment) va sortir més mal parat de la regularització.

Aquest resultat s'explica per diversos motius. Un és que havien tingut dificultats concretes per empadronar-se, dificultats que després els van impedir optar per la regularització. Molts havien sofert un filtre procedent dels titulars del lloguer dels pisos en què s'havien instal·lat: quan els demanaven que els acompanyessin per empadronar-se es trobaven amb dues menes de dificultats: en alguns casos el titular del lloguer els demanava molts diners, i en altres simplement no volia empadronar-los per por que se sabés que a casa seva hi vivia molta gent. A més, entre els romanesos s'havia donat un fenomen bastant específic: molts han estat anant i venint constantment per no incórrer en una situació d'il·legalitat respecte al seu país. Venien, treballaven durant un període inferior a tres mesos i se'n tornaven, i repetien aquest cicle successivament. Amb això creien que no feien res d'il·legal, perquè estaven fora de Romania menys dels tres mesos permesos. Però això va anar acompanyat de l'interès per no deixar gaire constància de la seva estada a Catalunya, per la qual cosa molts tampoc no s'havien volgut empadronar. El resultat ha estat que bona part dels romanesos que ja eren a Espanya abans de l'agost del 2004 (requisit establert per a la regularització) no hi estaven empadronats.

Un altre problema que es van trobar va ser que hi havia empresaris que no els van voler facilitar la regularització. Els romanesos entrevistats ens van parlar d'empreses que deien als treballadors que ja ho estaven fent, però un cop acabat el procés esbrinaven que en realitat no havien fet res; o empreses que els deien que ho farien per a alguns, però no per a tots, la qual cosa acabava esdevenint una mena de loteria. El nombre de testimonis d'aquesta mena que vam trobar indica que aquest havia estat un problema important a l'hora de la regularització.

Per als romanesos que a 1 de gener de 2007 estaven en situació irregular i en l'economia submergida, la moratòria establerta al seu dret de lliure circulació per la Unió Europea va esdevenir la seva condemna a continuar en aquesta situació. Per tant, la situació dels romanesos en el mercat laboral català continua estant fortament condicionada per la seva taxa d'irregularitat.

Ara analitzarem el que ens diuen les dades d'altres a la Seguretat Social sobre aquesta situació, però no hem de perdre de vista que, a més del nombre de romanesos que estan donats d'alta laboral a la Seguretat Social, hi ha una xifra, potser semblant, de persones que estan en el mercat laboral però que no apareixen a les estadístiques.

A la taula 2 veiem com ha crescut el nombre de romanesos d'alta a la Seguretat Social a Catalunya, i el comparem amb el creixement que han tingut les altes a la Seguretat Social del conjunt de la població estrangera. En els quatre darrers anys, el creixement dels romanesos en altes laborals ha estat per damunt de la mitjana, especialment al llarg dels anys 2004 i 2005 (aquest darrer amb un creixement més gran, a causa del procés de regularització).

## **Taula 2.**

**Creixement de la població romanesa en les altes a la Seguretat Social. Catalunya, 2003-2007**

	2003	2004		2005		2006		2007	
	Nombre	Nombre	Creixement	Nombre	Creixement	Nombre	Creixement	Nombre	Creixement
Romanesos	4.741	6.093	28,5%	9.971	63,6%	20.881	109,4%	23.537	12,7%
Total població immigrada	184.954	215.696	16,6%	261.449	21,2%	396.860	51,8%	434.518	9,5%

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de l'Observatorio Permanente de la Inmigración (dades del gener).

Cal ressaltar que el creixement que es va produir el 2006 és molt inferior al d'anys anteriors, però això succeeix tant amb els romanesos com amb el conjunt de la població immigrada, i tant amb les altes a la Seguretat Social com amb les estadístiques de residents legals. Ha estat un any en què la immigració s'ha alentit notablement.

La distribució dels treballadors romanesos entre els diversos règims de la Seguretat Social s'observa a la taula 3, en què també es reflecteix la distribució per al conjunt de la població immigrada i per al conjunt de la població treballadora catalana. Els

treballadors immigrants es distribueixen de forma diferent dels autòctons entre els règims de la Seguretat Social: en el col·lectiu d'immigrants augmenta la importància del règim agrari i molt especialment del de treballadors domèstics, alhora que disminueix notablement la importància del règim de treballadors autònoms. Però això s'exacerba en el cas dels romanesos. A la taula 3 es pot veure que els immigrants, en general, tenen un percentatge de participació en el règim general més gran que el conjunt de la població treballadora, però aquest percentatge encara és molt més gran en el cas dels romanesos. En els règims agrari i de treballadors domèstics el percentatge dels romanesos també és més gran.

### **Taula 3.**

Distribució de la població treballadora per règims de la Seguretat Social. Catalunya, 2007

	Total	General		Autònoms		Agrari		Treballadors domèstics	
	Nombre	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Treballadors romanesos	23.537	19.703	83,7	372	1,6	929	3,9	2.155	9,2
Conjunt de treballadors immigrants	434.518	354.664	81,6	31.929	7,3	12.134	2,8	35.374	8,1
Conjunt de població treballadora	3.333.789	2.676.815	80,1	561.537	16,8	38.991	1,2	56.449	1,7

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de les estadístiques de la Seguretat Social i de l'Observatorio Permanente de la Inmigración (no hi estan inclosos els règims del mar i de la mineria i el carbó, les dades dels quals són residuals) (dades del gener).

El descens fort es produeix en el règim de treballadors autònoms. El que ens mostren les dades és que els romanesos estan poc representats en el treball per compte propi, la qual cosa significa que no creen negocis i que gairebé tota la seva inserció laboral és com a assalariats. L'1,6% de romanesos que estan en el règim d'autònoms està molt lluny del 7,3% del conjunt de treballadors immigrants donats d'alta a la Seguretat Social, i més lluny encara del 16,8% que correspon al conjunt de la població treballadora.

Vegem ara la distribució dels treballadors romanesos per categories laborals, comparada, com hem anat fent fins ara, amb la del conjunt de la població immigrada i la del conjunt de la població treballadora catalana. Les dades de la Seguretat Social informen sobre allò que es denomina *grup de cotització*, expressió que fa referència a la categoria en què es troben els treballadors, però s'ha de tenir molt en compte que aquesta informació es refereix a les categories que es donen en el règim general de la Seguretat Social (s'hi afegeix també el de la mineria i el carbó, tot i que és bastant residual). Per tant, en les dades que apareixen a la taula 4, no hi estan inclosos els treballadors agrícoles ni els treballadors domèstics. En aquesta taula les dades són de l'1 de gener de 2006, però, atès que al llarg del 2006 les altes a la Seguretat Social no han crescut tant com en anys anteriors, com ja hem vist, gosarem afirmar que la distribució percentual per categories no deu haver sofert canvis significatius.

Com es pot veure, els treballadors estrangers estan molt menys representats en les categories altes que no pas el conjunt de la població treballadora catalana, i només en les dues categories més baixes (oficials de tercera i peons) el seu percentatge és més gran, especialment en la categoria de peons. Però això encara s'agreuja més en el cas dels treballadors romanesos, encara menys representats en les categories altes, i més representats en les baixes.

És significatiu el seu fort descens, respecte al conjunt dels treballadors immigrants, en les categories d'oficials administratius i d'auxiliars administratius, però, en general, en les set categories més altes, els romanesos tenen percentatges molt inferiors als del conjunt de treballadors immigrants.

Tanmateix, observem que en la categoria d'oficials de primera i segona, els romanesos tenen un percentatge significativament més alt que el conjunt de treballadors immigrants i, fins i tot, que el conjunt de població treballadora catalana. És aquí on apareix la importància especial que tenen els romanesos en la contractació en origen feta per les empreses que cerquen especialistes o treballadors qualificats.

En definitiva, el que tenim és una presència important dels romanesos en les categories intermèdies del treball manual (tot i que no en les d'administratius), i una escassíssima

**Taula 4.**

Treballadors en alta laboral en el règim general de la Seguretat Social, segons el grup de cotització. Catalunya, 2006

	Treballadors romanesos	Conjunt de treballadors immigrants	Conjunt de població treballadora
Enginyers i llicenciats	78	9.733	
%	0,5	3,2	7,7
Enginyers tècnics, perits	31	3.877	
%	0,2	1,3	6,4
Caps administratius i de taller	69	4.960	
%	0,4	1,6	4,3
Ajudants no titulats	115	4.743	
%	0,7	1,6	3,4
Oficials administratius	301	17.547	
%	1,8	5,8	12,1
Subalterns	215	7.057	
%	1,3	2,3	4,4
Auxiliars administratius	731	28.073	
%	4,4	9,2	13,4
Oficials de primera i de segona	4.752	54.744	
%	28,9	18	20,4
Oficials de tercera i especialistes	3.703	55.852	
%	22,5	18,4	11,8
Peons	6.419	116.732	
%	39,1	38,4	15,8
TOTAL	16.429	304.044	—
%	100	100	100

Font: Elaboració pròpia a partir de dades de l'Observatorio Permanente de la Inmigración (dades del gener).

presència en les categories superiors. Mentre que en la categoria de peonatge, la més nombrosa, tenen una presència semblant a la del conjunt de la població immigrada. Això concorda amb uns nivells formatius que, com hem dit més amunt, estan molt concentrats en l'ensenyament mitjà (incloent-hi la formació professional).



## LA INTEGRACIÓ DELS ROMANESOS A LA SOCIETAT CATALANA

Per estudiar la integració social partim del supòsit que es tracta d'una integració que ha de produir-se entre ambdós conjunts, i que el seu element principal és l'equiparació (equiparació de drets, accés igualitari a l'ocupació, als serveis, etc.). Per tant, ens centrem en les relacions que els romanesos estableixen amb aquells mitjans que els faciliten l'equiparació, i amb aquells àmbits o serveis a què han d'accedir en igualtat de condicions, incloses les vies de participació social que estan al seu abast. D'aquests àmbits, potser el més important és l'ocupació, però com que ja s'ha tractat en els apartats anteriors, ara ens ocuparem d'altres que també es consideren importants.

Una de les primeres passes que les persones immigrades han de fer, en la seva relació amb les institucions de la societat receptora, és empadronar-se en el municipi. I un altre pas, també important, és sol·licitar la targeta sanitària. Quan, a més, estan en situació irregular, com és el cas de la gran majoria dels romanesos en la seva primera etapa, són passos que han d'anar en aquest ordre, ja que l'empadronament és la via d'accés a la targeta sanitària. Abans hem apuntat que el fet de no estar empadronats havia comportat, per a molts, no poder-se acollir al procés de regularització del 2005, i hem assenyalat alguns motius pels quals no ho estaven; ara volem afegir-ne alguns altres, que ens parlen de les connexions que els romanesos immigrants estableixen amb la societat receptora.

D'aquests motius en volem destacar dos: que ningú no els hagi dit que podien empadronar-se (i que els interessava fer-ho), i que tinguessin por que la policia s'assabentés del seu domicili. La informació sobre la possibilitat i la conveniència d'empadronar-se, els romanesos la reben pel boca a orella entre ells, però la debilitat de la seva xarxa social ha fet que a molts no els hagi arribat aquesta informació, o que els hagi arribat malament. Si els romanesos del seu entorn immediat no tenen clar aquest assumpte, és possible que ningú no els ho aclareixi. I això val tant per a la informació sobre l'empadronament, com per a la informació sobre la sol·licitud de la targeta sanitària. També ha sorgit en les entrevistes el fet que una part dels romanesos han viscut aquí durant anys sense que ningú els digués que podien sol·licitar la targeta sanitària.

Part dels que viuen a Barcelona es beneficien de la informació que s'obté acudint a la missa ortodoxa dels diumenges, però només una petita minoria hi assisteix. Una altra via per la qual els pot arribar la informació és la difusió que en fan les institucions públiques i les entitats; però una de les coses que posa de manifest la nostra investigació és que els romanesos acudeixen poc als serveis socials i a les entitats d'ajuda.

Com que l'accés a la informació és un aspecte clau de la integració, caldria esperar que les institucions públiques fessin les actuacions necessàries per tal que la informació arribés a les persones immigrades; i, de fet, aquelles institucions que disposen de plans denominats "per a la integració dels immigrants" inclouen entre les seves accions la difusió de la informació que els concerneix. Però en les entrevistes realitzades als romanesos s'ha comprovat que tot això a ells no els arriba, o els arriba de forma molt reduïda. Els seus comentaris denoten que saben alguna cosa sobre aquests assumptes tan importants per a ells, però que ningú no els ho havia explicat amb la veracitat i l'amplitud convenients.

En analitzar com desenvolupen l'aprenentatge de la llengua, tant el castellà com el català, s'observa una cosa molt semblant. Des de les institucions públiques es fan algunes actuacions en aquest terreny, però els romanesos que se n'han pogut beneficiar són molt pocs; la llengua (primer el castellà), l'aprenen sense cap mena de recolzament institucional. Els que fa més temps que són aquí es mostren interessats en l'aprenentatge del català, però el que expressen en les entrevistes és que no tenen al seu abast instruments per fer-ho; els autòctons, en general, no s'adrecen a ells en català, i creuen que no disposen de cursos accessibles o en desconeixen l'existència.

La conclusió és que la informació útil per al procés d'integració social es difon a través de la xarxa social, i que quan la xarxa social no ho fa, o ho fa de manera deficient, les institucions públiques i els mitjans de què disposa la societat receptora es mostren incapaçs de suplir aquesta deficiència. Es posa de manifest que les actuacions de les institucions públiques són molt pobres, i només quan recolzen sobre la xarxa social dels immigrants hi poden arribar. Però quan la pobresa de les actuacions públiques es combina amb una xarxa social fragmentada, com en el cas dels romanesos, el resultat és el que hem observat: que molts no han tingut a l'abast ni tan sols d'aquells elements d'informació que més importància podien tenir per a ells.

La seva participació en el món associatiu presenta particularitats que ens porten a parlar novament de la naturalesa de la seva xarxa social. Pel que fa a les associacions pròpies (creades per i per als immigrants romanesos) el que s'evidencia és que disposen de molt pocs participants; que són pocs els romanesos interessats a unir-se amb altres romanesos en el pla associatiu. També ha quedat clar que aquest desinterès va més enllà, i que a la majoria ni tan sols no li interessa participar en activitats col·lectives on hi hagi presència d'altres romanesos, amb l'excepció dels que es troben a la missa ortodoxa dels diumenges.

El gruix de les relacions que els romanesos estan establint entre si a Catalunya es concreta en les reunions de petits grups que es fan durant el cap de setmana; grups que poden ser de joves, o de famílies (dues o tres famílies que fan el dinar del diumenge plegades, o activitats semblants). Però el que és significatiu és que hi ha una coincidència molt gran entre els entrevistats a l'hora d'afirmar que els romanesos, en general, no volen passar d'aquest nivell de relació, que no volen fer trobades de romanesos en grups nombrosos. El resultat és que les seves associacions, les poques que hi ha, són força dèbils, i que es fan poques activitats col·lectives protagonitzades per ells.

Afirmen que prefereixen relacionar-se amb els autòctons. Però una altra de les conclusions extreïdes de la nostra investigació és que aquesta preferència no està comportant una participació associativa en el marc de les entitats de la societat receptora. S'ha observat que amb prou feines participen en les associacions de mares i pares a les escoles on van els seus fills, que participen poc en entitats culturals o esportives, i que també és escassa la seva afiliació sindical. De les raons que esgrimeixen en destaquen dues: el seu caràcter individualista i la mala percepció que tenen de l'opinió que creuen que els autòctons tenen d'ells. Creuen que l'opinió dels autòctons sobre ells és dolenta (parlen de la imatge que en donen els delinqüents o els gitanos romanesos), i això els fa retreure en la seva relació amb els autòctons. Prefereixen “passar desapercebuts” (expressió que ens han transmès en repetides ocasions) i això es tradueix en una activitat participativa escassa.

Així, si es fes una pregunta genèrica sobre el tipus d'integració que s'està produint entre la immigració romanesa i la societat receptora catalana, caldria contestar que

s'assembla molt a la integració que es produeix a l'interior mateix de la societat receptora. Els romanesos participen poc en la vida associativa, en les entitats socials, però en això no es diferencien gaire de la majoria de la població autòctona. I, a més, no estan substituint aquesta participació escassa per la constitució de comunitats pròpies; no s'estan relacionant com a grup amb la resta de la societat. Més aviat s'hi submergeixen seguint un model individualista, que no és altre que el model dominant en aquesta societat.

## Referències bibliogràfiques

ARANGO, Joaquín; CRIADO, María Jesús; GÓMEZ CRESPO, Paloma (2001). *La población de origen extranjero en Coslada. Informe de investigación*. Madrid: Centro de Estudios sobre Ciudadanía y Migraciones, Instituto Universitario Ortega y Gasset.

CHESNAIS, Jean-Claude (1991). *Europa, escenario de la inmigración del Este*. Barcelona: Fundación Paulino Torras Domènech.

CODAGNONE, Cristiano (1998). "The New Migration in Rusia in the 1990s", a Khalid KOSER i Helma LUTZ (eds.). *The New Migration in Europe*. Londres: MacMillan Press Ltd.

DUSTMAN, Christian (2003). *The impact of EU enlargement on migration flows*. Londres: Home Office, Research, Development and Statistics Directorate. Es pot sol·licitar a: [novembre 2006] (en línia) (publications.rds@homeoffice.gsi.gov.uk).

ECRI (2002). *Second report on Romania*. [novembre 2006] (en línia) ([http://www.coe.int/T/e/human\\_rights/ecri/4-Publications/](http://www.coe.int/T/e/human_rights/ecri/4-Publications/)).

ECRI (2004). *Third report on Bulgaria*. [novembre 2006] (en línia) ([http://www.coe.int/T/e/human\\_rights/ecri/4-Publications/](http://www.coe.int/T/e/human_rights/ecri/4-Publications/)).

FERRERO TURRIÓN, Ruth (2005). *Nuevos socios, nuevas fronteras. Los procesos migratorios desde Europa Central y Oriental*. Barcelona: CIDOB.

FLORINA NEDELCU, Mihaela (2001). "Les migrations internationales des professionnels roumains hautement qualifiés". *Ad Astra. Young Romanian Scientists' Journal*, 1 (1) 2001. [novembre 2006] (en línia) ([www.ad-astra.ro](http://www.ad-astra.ro)).

GÄCHTER, August (2002). "The Ambiguities of Emigration: Bulgaria since 1988". *International Migration Papers*, núm. 39. Ginebra, International Labour Office. [novembre 2006] (en línia) (<http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/imp/imp39.pdf>).

GRIETENS, Koen Peeters (2005). *Entre tenebres. Gitanos immigrants: els rrom de l'Est d'Europa a Barcelona i el seu accés a l'educació*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.

GUENTCHEVA, Rossitza; KABAKCHIEVA, Petya; KOLARSKI, Plamen (2003). "The social impact of seasonal migration". *Migration Trends*, vol. I, Bulgària. IOM (International Organization for Migration). [novembre 2006] (en línia) ([http://www.iom.int//DOCUMENTS/PUBLICATION/EN/IOM\\_I\\_BG.pdf](http://www.iom.int//DOCUMENTS/PUBLICATION/EN/IOM_I_BG.pdf)).

HÖNEKOPP, Elmar (1997). *Labour Migration to Germany from Central and Eastern Europe. Old and New Trends*. Institut für Argeismarkt und Berufsforschung. [novembre 2006] (en línia) (<http://doku.iab.de/topics/1997/topics23.pdf>).

KUPISZEWSKI, Marek; BERINDE, Diana; TEODORESCU, Virginia; DURHAM, Helen; REES, Philip (1997). *Internal migration and regional population dynamics in Europe: Romania case study*. Estrasburg: Consell d'Europa.

LAZAROIU, Sebastian (2003). "More 'Out' than 'In' at the Crossroads between Europe and the Balkans". *Migration Trends*, vol. IV, Romania. IOM (International Organization for Migration). [novembre 2006] (en línia) ([http://www.iom.int//DOCUMENTS/PUBLICATION/EN/IOM\\_IV\\_RO.pdf](http://www.iom.int//DOCUMENTS/PUBLICATION/EN/IOM_IV_RO.pdf)).

LAZAROIU, Sebastian; ALEXANDRU Monica (2003). *Who is the next victim? Vulnerability of young Romanian women trafficking in human beings*. IOM (International Organization for Migration). [novembre 2006] (en línia) ([http://www.iom.int//DOCUMENTS/PUBLICATION/EN/Romania\\_ct.pdf](http://www.iom.int//DOCUMENTS/PUBLICATION/EN/Romania_ct.pdf)).

MACÍAS, Almudena (2005). "La población romaní en el flujo migratorio del Este hacia Europa occidental: el caso de Rumanía". *Documentación Social*, núm. 137, p. 79-98. Universidad Pública de Navarra, Departamento de Trabajo Social.

OKÓLSKI, Marek (2000). "Últimas tendencias y principales temas de las migraciones internacionales: perspectivas de Europa Central y del Este". *Revista internacional de ciencias sociales*, núm. 165, 2000, p. 78-92. UNESCO. [novembre 2006] (en línia) (<http://www.unesco.org/issj/rics165/fulltextspa165.pdf>).

OVIDIU LAURIAN, Simira (2002). *Romania. Source Country and Transit Country for International Migration*. Timisoara: University of the West.

PAJARES, Miguel (2007). *Inmigrantes del Este. Procesos migratorios de los rumanos*. Barcelona: Icària.

REYNIERS, Alain (1995). "Gypsy population and their movement within Central and Eastern Europe and towards some OECD countries". *International Migration and Labour Market Policies Occasional Papers*, núm. 1, p. 12. Paris: OECD.

SÁNCHEZ, María Jesús (1999). "Vacunación en niños gitanos. Trabajo de campo entre los gitanos rumanos del poblado de Malmea". Document inèdit.

SANDRU, Dumitru (2002). "Circulatory Migration as Life Strategy". *Romanian Sociology*, núm. 2, p. 65-92. Romanian Association of Sociology. [novembre 2005] (en línia) (<http://www.sociologieromaneasca.ro/eng/aeee-pdf/sr-rs.aeee.2000.4.pdf>).

SERVAN, Monica; GRIGORAS, Vlad (2000). "Dogens from Teleorman at home and abroad. A study on circular migration to Spain". *Romanian Sociology*, núm. 2, p. 65-92. Romanian Association of Sociology. [novembre 2006] (en línia) (<http://www.sociologieromaneasca.ro/eng/aeee-pdf/sr-rs.aeee.2000.5.pdf>).

SUÁREZ, Liliana (dir.) (2004). *Inmigración rumana en España: Adventistas, ortodoxos y gitanos*. Madrid: Grupo de Investigación sobre Migración y Transnacionalismos (BS 02002-033). Departamento de Antropología Social, Universidad Autónoma.

TORNOS, Andrés (2004). "Nuevos movimientos migratorios en una Unión Europea ampliada". *Migraciones*, núm. 16, desembre, p. 237-254. Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones. Madrid, Universidad de Comillas.

TÓTH, Judit (2003). *Hungarian Studies Law and Practice on International Labour Migration*. ILO (International Labour Organization).

VINCLE (2002). "Informe sobre els gitanos romanesos a Barcelona". Document inèdit.

VIRUELA MARTÍNEZ, Rafael (2003). "Transición y migraciones en la Europa Central y Oriental". *Migraciones*, núm. 14, desembre, p. 181-218. Madrid, Universidad de Comillas, Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones.

VIRUELA MARTÍNEZ, Rafael (2004). "La nueva corriente inmigratoria de Europa del Este". *Quaderns de Geografia*, núm. 72, p. 231-258. Universitat de València, Departament de Geografia.

VOICULESCU, Cerasela (2002). "Identity formation at Sangeorgio de Mures roma population". *Romanian Sociology*, núm. 1-2, p. 83-115. Romanian Association of Sociology. [novembre 2006] (en línia) (<http://www.sociologieromaneasca.ro/eng/aeee-pdf/sr-rs.aeee.2002.3.pdf>).

ZAYONCHKOVSKAYA, Zhanna (2000). "Tendencias migratorias recientes en la Comunidad de Estados Independientes". *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, núm. 165, setembre, p. 78-92. UNESCO. [novembre 2006] (en línia) (<http://www.unesco.org/issj/rics165/fulltextspa165.pdf>).

## **10** L'alumnat estranger a Catalunya

Mònica Nadal

## **RESUM**

En aquest capítol es recullen les dades de l'alumnat estranger a les aules catalanes per al curs 2005-2006. Sempre que ha estat possible es mostra la seva evolució en els darrers cursos així com el contrast amb les dades provisionals corresponents al curs 2006- 2007. En finalitzar el curs 2005-2006, el 10,6% de tot l'alumnat és estranger; és a dir 106.851 alumnes. La incorporació de l'alumnat estranger al sistema educatiu, tot i que continua creixent, ho fa a un ritme inferior al de fa uns anys. Per grans grups, destaquen els procedents d'Amèrica Central i del Sud, amb el 44% de tot l'alumnat estranger, seguits dels magribins, que representen un mica més d'una quarta part, dels de la resta d'Europa (poc més del 10%) i els asiàtics (7%). En aquest capítol es presenten també les dades d'aquesta presència en els diferents nivells educatius així com la seva distribució en els centres de titularitat pública i privada.



Un any més, aquest capítol presenta l'informe de les dades de l'alumnat estranger a les aules catalanes. L'informe d'enguany segueix a grans trets les línies argumentals dels anys anteriors i comenta, a partir de les dades més recents, la presència i participació de l'alumnat estranger en el sistema educatiu de Catalunya.

Com cada any, la font són les dades proporcionades pel Departament d'Educació de la Generalitat de Catalunya. En aquest sentit, per a poder construir les taules que edició rere edició es presenten en aquesta publicació depenem de la manera com aquestes es recullen i com se'ns ofereixen. Per aquest motiu, no sempre són idèntiques les presentacions; allò que incloem i allò que queda exclòs respon en bona mesura a les dades cedides.

Així, el capítol d'enguany no ha pogut incorporar les dades d'educació especial i sí en canvi les dades dels programes de garantia social. Aquest canvi té algunes repercussions en les taules que hem construït, tot i que creiem que no treu validesa a la imatge que dibuixen. En primer lloc, l'alumnat d'educació especial sí que apareix en les taules dels període que va entre el curs 2001-2002 i el curs 2004-2005. En aquell moment no disposàvem de les xifres referides als programes de garantia social (PGS) atès que llavors, com ara, la diversitat d'instàncies que les proporcionen impedeixen tenir un registre global de tot l'alumnat. Per als cursos 2005-2006 i per al curs 2006-2007 (provisionals) sí que en disposem, però només dels programes de garantia social

registrats pel Departament que, pel que sabem, no són tots. En segon lloc, per a aquests darrers dos cursos no disposem de les dades d'alumnes d'educació especial (EE). A l'hora de construir les taules d'evolució hem optat per fer-les equivalents, és a dir, que en el còmput dels cursos 2001-2002 al 2004-2005 s'hi incorporen els alumnes d'EE, mentre que en els cursos 2005-2006 i 2006-2007 no hi són i en canvi hi ha l'alumnat de PGS, tal com queda recollit a les taules. Aquesta substitució té poques implicacions en el còmput global. Si volguéssim fer un estudi sobre l'EE o sobre els PGS caldria sol·licitar les dades específicament.

Aquestes modificacions responen, com hem assenyalat, a la manera com es recullen les dades. És important tenir present que no tots els cicles educatius segueixen un mateix procediment de recollida de dades. Així, per exemple, a la particularitat del PGS cal afegir que tant en l'EE com en el primer cicle d'ensenyament infantil, el grau de desagregació no és el mateix que per a la resta de cicles. Així, per exemple, per a aquests dos nivells la informació que cada centre proporciona al Departament no és per alumne sinó de manera agregada.

Encara hem de fer una altra precisió. Les dades referides al curs 2006-2007 són dades provisionals, és a dir, les recollides en començar el curs i que ja s'havien fet arribar al Departament en el moment en què nosaltres vam sol·licitar les dades, març del 2007. Tot i que teòricament no haurien de diferir en excés de les definitives del final de curs, en demanar algunes dades addicionals durant el mes d'abril hem detectat que presenten algunes variacions.

En qualsevol cas, l'objecte central d'aquest anuari són les dades referides al curs 2005-2006, que són les consolidades. Les del curs 2006-2007 les afegim en algunes taules, tot i que cal tenir present que es tracta de dades provisionals.

Finalment, ens remetem al capítol de Carles Serra i Josep Miquel Palaudàries (capítol 11) d'aquest mateix anuari, per a una explicació més detallada dels mecanismes de recollida d'informació així com del potencial i les limitacions de les dades.

EVOLUCIÓ DE LES DADES

En finalitzar el curs 2005-2006 havien participat en el sistema educatiu català 106.851 alumnes estrangers, xifra que passa a 121.622 en començar el curs 2006-2007 (dades provisionals). El primer que cal valorar en llegir la taula 1 és que la incorporació de l'alumnat estranger al sistema educatiu, tot i que continua creixent, ho fa a un ritme inferior al de fa uns anys. El moment de màxim creixement correspon al curs 2002-2003, que va incorporar gairebé un 50% més d'alumnes que el curs anterior. En canvi, veiem que en el curs 2004-2005 aquest creixement s'havia reduït al 20% i sembla que en el curs 2006-2007 han participat en el sistema educatiu només un 13,8% més d'alumnes que el curs precedent. Aquesta desacceleració s'ha produït arreu del territori, tot i que és més notable en províncies com Barcelona. Evidentment, parlem en termes relatius ja que, com que ens referim a xifres creixents, hi ha un volum important d'alumnes estrangers.

Per col·lectius, i abans de passar a valorar-ne el pes i l'impacte en el sistema educatiu, els que més han crescut en els darrers anys són els procedents d'Amèrica Central i

**Taula 1.**  
Evolució del nombre d'alumnes estrangers. Catalunya i províncies, cursos 2001-2002 a 2006-2007

Província	Nombre d'alumnes						Creixement anual				
	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06	2006-07*	2001-02 2002-03	2002-03 2003-04	2003-04 2004-05	2004-05 2005-06	2005-06 2006-07
Barcelona	25.668	38.561	54.886	64.483	72.423	80.894	50,2%	42,3%	17,5%	12,3%	11,7%
Girona	5.621	7.719	10.559	12.691	14.985	17.268	37,3%	36,8%	20,2%	18,1%	15,2%
Lleida	1.571	2.445	3.810	4.988	6.438	7.872	55,6%	55,8%	30,9%	29,1%	22,3%
Tarragona	3.441	5.281	7.740	10.207	13.005	15.588	53,5%	46,6%	31,9%	27,4%	19,9%
Catalunya	36.301	54.006	76.995	92.369	106.851	121.622	48,8%	42,6%	20,0%	15,7%	13,8%

\* Curs 2006-2007, dades provisionals de març de 2007.  
Font: Elaboració pròpia a partir de les dades del Departament d'Educació de la Generalitat de Catalunya.

del Sud i els de l'Europa no comunitària:<sup>1</sup> en començar el curs 2006-2007, els primers sumen més de 53.000 alumnes i els segons, més de 13.000.

## **Taula 2.**

**Evolució del nombre d'alumnes estrangers agrupats segons grans àrees de nacionalitat. Catalunya, cursos 2001-2002 a 2006-2007**

Grans àrees de nacionalitat	Nombre d'alumnes						Creixement anual				
	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06	2006-07*	2001-02 2002-03	2002-03 2003-04	2003-04 2004-05	2004-05 2005-06	2005-06 2006-07
Unió Europea	3.043	3.756	4.723	5.443	6.622	7.575	23,4%	25,7%	15,2%	21,7%	14,4%
Resta d'Europa	2.613	4.653	6.955	9.306	10.922	13.172	78,1%	49,5%	33,8%	17,4%	20,6%
Magrib	12.676	15.354	20.718	24.850	28.982	31.941	21,1%	34,9%	19,9%	16,6%	10,2%
Resta d'Àfrica	1.600	2.345	3.312	4.137	4.664	5.402	46,6%	41,2%	24,9%	12,7%	15,8%
Amèrica del Nord	288	337	393	416	436	462	17,0%	16,6%	5,9%	4,8%	6,0%
Amèrica Central i del Sud	13.643	24.418	36.396	41.927	47.604	53.081	79,0%	49,1%	15,2%	13,5%	11,5%
Àsia i Oceania	2.438	3.143	4.498	6.290	7.621	8.764	28,9%	43,1%	39,8%	21,2%	15,0%
<b>TOTAL</b>	<b>36.301</b>	<b>54.006</b>	<b>76.995</b>	<b>92.369</b>	<b>106.851</b>	<b>120.397</b>	<b>48,8%</b>	<b>42,6%</b>	<b>20,0%</b>	<b>15,7%</b>	<b>12,7%</b>

\* Curs 2006-2007, dades provisionals d'abril de 2007.

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades del Departament d'Educació de la Generalitat de

Veiem ara quina és l'estructura d'aquest alumnat, quins són els orígens més rellevants i quin pes tenen sobre el conjunt de l'alumnat estranger. Per grans grups, destaquen els procedents d'Amèrica Central i del Sud, que sumen prop del 44% de tot l'alumnat estranger, seguits dels magribins, que representen un mica més d'una quarta part. Els segueixen els de la resta d'Europa (poc més del 10%) i els asiàtics (7%).

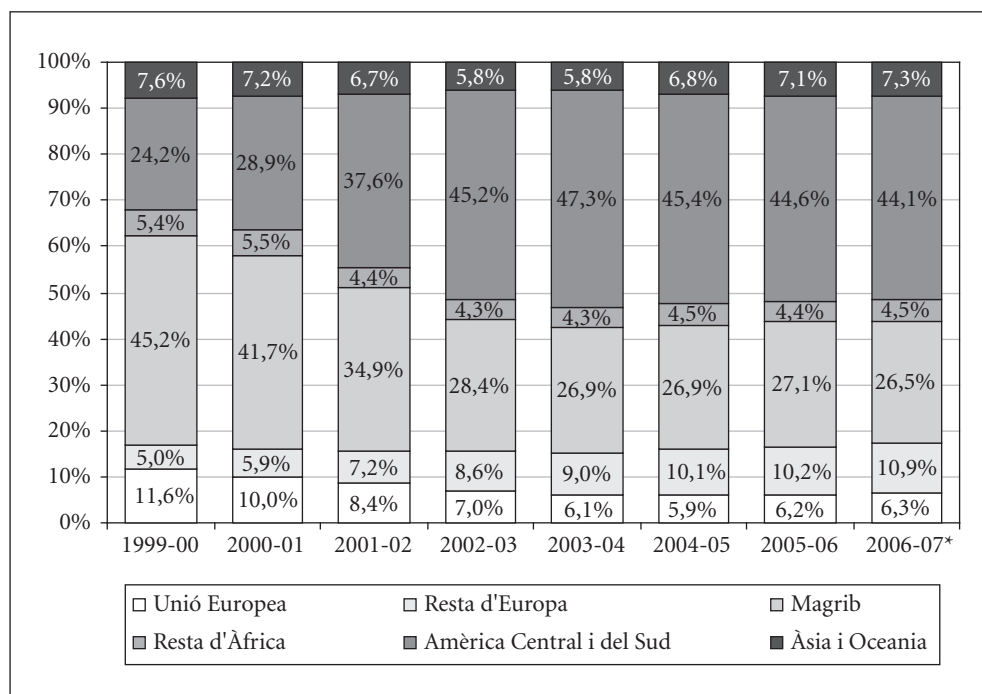
.....

1. Les dades referides a l'Europa no comunitària inclouen encara els estudiants romanesos i búlgars, atès que, tot i la incorporació formal a la Unió Europea d'aquests països, la moratòria que se'ls aplica els situa en una posició de no-igualtat amb la resta dels col·lectius comunitaris. Per aquest motiu els hem mantingut fora de la Unió Europea.

El gràfic 1 ens permet observar la modificació de l'estructura de l'alumnat estranger: l'alumnat magribí ha anat perdent pes en els darrers anys en favor del procedent d'Amèrica Central i del Sud, alhora que el grup d'europaus extracomunitaris va guanyant pes en detriment del comunitari; ara bé, amb la incorporació plena a la Unió Europea dels col·lectius de l'Est més dinàmics (romanesos), aquesta tendència probablement variarà.

### Gràfic 1.

Evolució del percentatge d'alumnat estranger segons grup continental. Catalunya, cursos 1999-2000 a 2006-2007



\* Curs 2006-2007, dades provisionals.

Nota: En aquesta taula no s'han tingut en compte les persones amb nacionalitats nord-americanes atès que són poc nombroses.

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades del Departament d'Educació de la Generalitat de Catalunya.

**Taula 3.**

Evolució del nombre d'alumnes estrangers per zona d'origen i principals nacionalitats. Catalunya, cursos 2001-2002 a 2006-2007

Grans àrees de nacionalitat	2001-02	% Total	2002-03	% Total	2003-04	% Total	2004-05	% Total	2005-06	% Total	2006-07*	% Total
<b>Unió Europea</b>	3.043	8,4%	3.756	7,0%	4.723	6,1%	5.443	5,9%	6.622	6,2%	7.575	6,3%
Itàlia	483	1,3%	694	1,3%	993	1,3%	1.288	1,4%	1.262	1,2%	1.503	1,2%
Regne Unit	494	1,4%	654	1,2%	858	1,1%	962	1,0%	1.090	1,0%	1.189	1,0%
França	600	1,7%	748	1,4%	872	1,1%	951	1,0%	968	0,9%	1.011	0,8%
Alemanya	598	1,6%	636	1,2%	723	0,9%	788	0,9%	843	0,8%	909	0,8%
Resta de nacionalitats	868	2,4%	1.024	1,9%	1.277	1,7%	1.454	1,6%	2.459	2,3%	2.963	2,5%
<b>Resta d'Europa</b>	2.613	7,2%	4.653	8,6%	6.955	9,0%	9.306	10,1%	10.922	10,2%	13.172	10,9%
Romania	434	1,2%	1.383	2,6%	2.475	3,2%	3.661	4,0%	5.214	4,9%	6.847	5,7%
Rússia	446	1,2%	673	1,2%	1.006	1,3%	1.271	1,4%	1.477	1,4%	1.693	1,4%
Ucraïna	287	0,8%	506	0,9%	818	1,1%	1.098	1,2%	1.355	1,3%	1.542	1,3%
Resta de nacionalitats	1.446	4,0%	2.091	3,9%	2.656	3,4%	3.276	3,5%	2.876	2,7%	3.090	2,6%
<b>Magrib</b>	12.676	34,9%	15.354	28,4%	20.718	26,9%	24.850	26,9%	28.982	27,1%	31.941	26,5%
Marroc	12.414	34,2%	15.006	27,8%	20.245	26,3%	24.252	26,3%	28.324	26,5%	31.156	25,9%
Resta de nacionalitats	262	0,7%	348	0,6%	473	0,6%	598	0,6%	658	0,6%	785	0,7%
<b>Resta d'Àfrica</b>	1.600	4,4%	2.345	4,3%	3.312	4,3%	4.137	4,5%	4.664	4,4%	5.402	4,5%
Gàmbia	848	2,3%	1.306	2,4%	1.852	2,4%	2.324	2,5%	2.486	2,3%	2.751	2,3%
Resta de nacionalitats	752	2,1%	1.039	1,9%	1.460	1,9%	1.813	2,0%	2.178	2,0%	2.651	2,2%
<b>Amèrica del Nord</b>	288	0,8%	337	0,6%	393	0,5%	416	0,5%	436	0,4%	462	0,4%
<b>Amèrica Central i del Sud</b>	13.643	37,6%	24.418	45,2%	36.396	47,3%	41.927	45,4%	47.604	44,6%	53.081	44,1%
Equador	3.558	9,8%	8.315	15,4%	14.699	19,1%	15.103	16,4%	15.382	14,4%	15.568	12,9%
Colòmbia	2.728	7,5%	4.454	8,2%	4.911	6,4%	5.598	6,1%	6.231	5,8%	6.711	5,6%
Bolívia	348	1,0%	764	1,4%	1.558	2,0%	2.596	2,8%	4.084	3,8%	6.215	5,2%
Argentina	1.291	3,6%	3.012	5,6%	4.326	5,6%	5.026	5,4%	5.591	5,2%	5.851	4,9%
Perú	1.429	3,9%	1.905	3,5%	2.590	3,4%	3.346	3,6%	3.917	3,7%	4.336	3,6%
Rep. Dominicana	1.184	3,3%	1.450	2,7%	1.888	2,5%	2.164	2,3%	2.445	2,3%	2.735	2,3%
Uruguai	429	1,2%	812	1,5%	1.542	2,0%	2.144	2,3%	2.544	2,4%	2.734	2,3%
Xile	592	1,6%	898	1,7%	1.245	1,6%	1.544	1,7%	1.957	1,8%	2.228	1,9%
Resta de nacionalitats	2.084	5,7%	2.808	5,2%	3.637	4,7%	4.406	4,8%	5.453	5,1%	6.703	5,6%
<b>Àsia i Oceania</b>	2.438	6,7%	3.143	5,8%	4.498	5,8%	6.290	6,8%	7.621	7,1%	8.764	7,3%
Xina	995	2,7%	1.352	2,5%	2.215	2,9%	3.333	3,6%	3.661	3,4%	3.997	3,3%
Pakistan	412	1,1%	474	0,9%	693	0,9%	1.006	1,1%	1.582	1,5%	2.021	1,7%
Resta de nacionalitats	1.031	2,8%	1.317	2,4%	1.590	2,1%	1.951	2,1%	2.378	2,2%	2.378	2,0%
<b>Total alumnes estrangers</b>	36.301	100%	54.006	100%	76.995	100%	92.369	100%	106.851	100%	120.397	100%

\* Curs 2006-2007, dades provisionals.

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades del Departament d'Educació de la Generalitat de Catalunya.

Si ens fixem en les nacionalitats que apareixen a la taula 3, observem que l'alumnat del Magrib és hegemònicament del Marroc i que ells sols representen el 26% de tot l'alumnat, tot i que des de l'inici de la sèrie que comentem han anat perdent pes lentament sobre el conjunt. La segona nacionalitat és l'equatoriana. Durant el curs 2005-2006, amb 13.582 alumnes, representaven el 14,4% de tot l'alumnat estranger. Cal destacar que després d'un increment espectacular en tres cursos s'ha estancat el seu creixement de manera sobtada. Així, del curs 2004-2005 al curs 2006-2007 hi ha hagut molt poques incorporacions, cosa que s'inscriu en la lògica d'aturada dels fluxos migratoris equatorians a Catalunya detectat en el capítol que tracta les dinàmiques migratòries. Aquest no-increment dels efectius explica que en els darrers dos cursos hagin perdut pes sobre el conjunt i en l'actual curs escolar no arribin al 13%.

La tercera, i a gran distància, és la colombiana, amb més de 6.000 alumnes el curs 2005-2006 i en l'actualitat. A continuació hi ha el col·lectiu argentí, que representa pels volts del 5% de l'alumnat estranger, i el romanès. Aquest darrer és dels que més creix tant en termes absoluts com relatius; en cinc cursos ha passat de sumar l'1,2% dels alumnes estrangers amb menys de 500 efectius, a representar segons les xifres provisionals per al curs 2006-2007 el 5,7% i prop de 7.000 alumnes. Un cas molt similar és el dels alumnes bolivians, que han experimentat un creixement espectacular en sis cursos: per cada alumne d'aquesta nacionalitat matriculat el curs 2001-2002 en trobem divuit en començar el curs 2006-2007 cosa que els situa per davant dels argentins. Finalment, destaquem l'alumnat xinès; el seu creixement ha estat més estable al llarg del temps i suma en començar el curs 2006-2007 prop de 4.000 alumnes.

Del curs 2005-2006 al 2006-2007 s'han produït alguns canvis pel que fa al rànquing de les nacionalitats més nombroses: en el primer curs, i per ordre descendent, marroquins, equatorians, colombians, argentins, romanesos i bolivians; en el segon, encara que de manera provisional, les dues principals nacionalitats es mantenen i les segueixen romanesos, colombians, bolivians i argentins.

## **L'ALUMNAT ESTRANGER EN ELS CICLES EDUCATIU**

La taula 4, referida al curs 2005-2006, ens permet veure com el pes dels diferents grups varia en els cicles educatius. Així, en l'educació infantil els magribins (en realitat, els marroquins) representen el 35% dels alumnes, seguits dels procedents d'Amèrica Central i del Sud (33%). En canvi, en passar a l'ensenyament obligatori el col·lectiu clarament més abundant, amb prop de la meitat dels efectius, és el d'Amèrica Central i del Sud. Aquest predomini es manté també a l'ESO i en l'ensenyament postobligatori. L'explicació és múltiple i poc conclusiva. És possible que el predomini del col·lectiu magribí en l'educació infantil tingui a veure amb dinàmiques demogràfiques: un major nombre de criatures d'aquesta franja d'edat, relacionada també amb el temps més llarg d'assentament d'aquest col·lectiu a Catalunya. En canvi, el predomini de les nacionalitats sud-americanes en els cicles posteriors té també relació amb el menor temps d'assentament (i per tant de criatures en edats infantils) i amb una dinàmica migratòria força centrada en els reagrupaments dels fills en edats una mica més tardanes. Repetim, però, que es tracta d'hipòtesis que requeririen més detall per poder ser validades.

El que sí que resulta més destacable, i ja ho hem fet en altres edicions de l'anuari, és la minvada presència del col·lectiu magribí en els estudis postobligatoris. En el batxillerat i en els cicles formatius de grau superior (als quals s'accedeix majoritàriament a través del batxillerat) el pes d'aquest col·lectiu se situa pels volts del 10%, percentatge clarament inferior al seu pes en el conjunt del sistema educatiu. Només els cicles formatius de grau mitjà tenen una presència important d'alumnat magribí. És aquest l'únic col·lectiu que opta majoritàriament per la formació tècnica en detriment del batxillerat. En aquest mateix anuari, el capítol de Carles Serra i Josep Miquel Palaudàries analitza amb més detall les dades disponibles i confirma aquesta menor participació de l'alumnat d'aquest origen en la formació postobligatòria.

La baixa presència del col·lectiu magribí en la formació posterior a l'ESO contrasta fortament amb el comportament dels col·lectius llatinoamericans i dels europeus. Així, els primers representen el 55% de l'alumnat estranger al batxillerat i el 63% del que cursa CFGS, percentatges tots dos molt superiors al seu pes en el conjunt del sistema



educatiu. Pel que fa als estudiants de la Unió Europea i de la resta d'Europa, també tenen un pes important en el batxillerat.

Tot i que les dades són incompletes, només cal esmentar que el 83% dels alumnes dels programes de garantia social són magribins o llatinoamericans; el col·lectiu magribí està sobrerrepresentat (41%), mentre que la resta de col·lectius semblen tenir una participació menor al seu pes en el sistema educatiu.<sup>2</sup>

**Taula 4.**  
Distribució de l'alumnat estranger en els cicles educatius segons la nacionalitat.  
Catalunya, curs 2005-2006

Grans àrees de nacionalitat	Infantil	Primària	ESO	Batxillerat	C.F. Grau Mitjà	C.F. Grau Superior	PGS	Total
Alumnat estranger	18.636 100%	47.037 100%	31.226 100%	4.388 100%	2.711 100%	2.250 100%	603 100%	106.851 100%
Unió Europea	1.323 7,1%	2.735 5,8%	1.687 5,4%	430 9,8%	159 5,9%	267 11,9%	21 3,5%	6.622 6,2%
Resta d'Europa	1.847 9,9%	4.522 9,6%	3.340 10,7%	710 16,2%	257 9,5%	224 10,0%	22 3,6%	10.922 10,2%
Magrib	6.514 35,0%	13.117 27,9%	7.654 24,5%	463 10,6%	802 29,6%	184 8,2%	248 41,1%	28.982 27,1%
Resta d'Àfrica	1.461 7,8%	2.100 4,5%	852 2,7%	68 1,5%	85 3,1%	75 3,3%	23 3,8%	4.664 4,4%
Amèrica Central i del Sud	6.134 32,9%	21.236 45,1%	14.836 47,5%	2.419 55,1%	1.309 48,3%	1.419 63,1%	251 41,6%	47.604 44,6%
Amèrica del Nord	88 0,5%	175 0,4%	106 0,3%	49 1,1%	8 0,3%	8 0,4%	2 0,3%	436 0,4%
Àsia i Oceania	1.269 6,8%	3.152 6,7%	2.751 8,8%	249 5,7%	91 3,4%	73 3,2%	36 6,0%	7.621 7,1%

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades del Departament d'Educació de la Generalitat de Catalunya.

2. Les dades del curs 2006-2007 assenyalen que el pes dels magribins als PGS és només el 27,5% davant el 39,3% que representen els estudiants d'Amèrica Central i del Sud. El fet que parlem només de 498 alumnes estrangers en total ens fa pensar que les dades són incompletes, especialment atenent el fet que suposaria un descens de la presència d'alumnes estrangers respecte del curs precedent, 603.

## CENTRES PÚBLICS I PRIVATS

Hem explicat en altres edicions d'aquest anuari que la dinàmica de la doble xarxa educativa condueix a la concentració de l'alumnat estranger en els centres de titularitat pública, on tenen un pes molt superior al que tenen en el conjunt del sistema educatiu. Així, l'alumnat de nacionalitat estrangera va representar durant el curs 2005-2006 el 10,6% de l'alumnat total, percentatge que en els centres públics puja al 14,4%. El curs 2006-2007, a falta de dades definitives, aquest percentatge és de l'11,7% en el conjunt del sistema educatiu i del 15,9% en els centres de titularitat pública. A la taula 5 podem veure l'evolució d'aquests percentatges.

El primer que hem d'assenyalar és que el pes de l'alumnat estranger en els centres de titularitat pública creix més ràpidament que en els centres concertats, de titularitat privada. Així, el curs 2004-2005 en aquests darrers centres el 3,7% dels estudiants eren

### Taula 5.

Pes de l'alumnat estranger en els centres públics i privats per cicle educatiu. Catalunya, cursos 2003-2004 a 2006-2007

Cicle educatiu	Titularitat pública				Titularitat privada				Total			
	2003-04	2004-05	2005-06	2006-07*	2003-04	2004-05	2005-06	2006-07*	2003-04	2004-05	2005-06	2006-07*
Educació Infantil	10,1%	10,9%	12,3%	12,6%	3,0%	3,1%	3,1%	3,3%	7,0%	7,6%	9,1%	9,3%
Educació Primària	13,0%	15,4%	17,5%	19,2%	3,0%	3,9%	4,5%	4,9%	9,0%	10,9%	12,5%	13,8%
ESO	11,2%	12,6%	16,8%	18,9%	3,5%	4,2%	5,0%	5,7%	7,9%	9,1%	11,9%	13,5%
Batxillerat	4,6%	5,6%	6,8%	8,0%	1,3%	1,6%	2,0%	2,4%	3,4%	4,2%	5,0%	6,0%
C. F. Grau Mitjà	5,0%	6,7%	9,1%	11,2%	2,9%	3,7%	4,5%	6,3%	4,3%	5,8%	7,7%	9,7%
C. F. Grau Superior	3,5%	4,8%	5,8%	6,6%	4,1%	4,9%	5,6%	6,6%	3,7%	4,8%	5,8%	6,6%
Educació Especial	11,0%	13,5%	--	--	6,2%	8,0%	--	--	8,2%	10,4%	--	--
PGS	--	--	24,3%	22,1%	--	--	9,9%	12,2%	--	--	19,3%	18,5%
TOTAL	10,4%	12,0%	14,4%	15,9%	3,1%	3,7%	4,2%	4,7%	7,4%	8,7%	10,6%	11,7%

\* Curs 2006-2007, dades provisionals.

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades del Departament d'Educació de la Generalitat de Catalunya.

estrangers, percentatge que passa al 4,2% en el curs 2005-2006 i al 4,7% en el curs següent. En els cicles formatius, el pes de l'alumnat estranger en els centres públics i privats s'aproxima, tot i que és en els centres públics on aquests continuen tenint un pes més gran.

La taula 6 complementa l'anterior i ens proporciona el percentatge d'alumnat estranger que s'escolaritza en un tipus o un altre de centre en el curs 2005-2006. Veiem que el 85,1% ho fa en centres de titularitat pública, davant el 14,9% que ho fa en centres de titularitat privada. Aquests percentatges són del 59,8% i el 40,2% respectivament per a l'alumnat autòcton. Aquestes diferències es reproduïxen en tots els nivells educatius, i s'accentuen en l'ESO, en què l'alumnat autòcton incrementa la seva participació en els centres privats, i es redueixen en els cicles formatius; destaquem la particularitat dels CFGS, en què la manera com es distribueix l'alumnat autòcton i l'estranger és gairebé idèntica, principalment pel fet que l'oferta formativa està desigualment distribuïda entre uns centres i els altres. Les dades provisionals per al curs 2006-2007, que no reproduïm, mostren pocs canvis, tot i que s'insinua una presència lleugerament més gran de l'alumnat estranger als centres privats.

En aquesta taula podem llegir, a més, la diferent distribució de l'alumnat estranger en funció de l'origen i al llarg del sistema educatiu, cosa que permet detectar algunes particularitats que tot seguit comentem.

Una primera constatació és que l'alumnat de la Unió Europea té unes pautes de distribució entre els centres públics i privats més semblants a la de l'alumnat estranger en general que la de l'alumnat autòcton. La segona és que l'alumnat magribí és el que s'escolaritza en major mesura en els centres públics (el 88,6%); el percentatge en la postobligatòria és particularment elevat (95,5% al batxillerat, 92,8% als CFGM i 94,6% als CFGS) i clarament superior al de la resta de col·lectius. Només a l'ESO trobem percentatges d'escolarització a la privada més semblants als de la resta de col·lectius (14,7%). Finalment, cal destacar també la distribució de l'alumnat asiàtic, que és l'únic, tret dels nord-americans, que en tots els nivells educatius té almenys un 20% del seu alumnat en els centres de titularitat privada.

**Taula 6.**

Alumnat estranger en centres públics i privats per grans grups continentals segons el cicle educatiu. Catalunya, curs 2005-2006

	Alumnat total	Alumnat autòcton	Alumnat estranger	Unió Europea	Resta d'Europa	Magrib	Resta d'Àfrica	Amèrica del Nord	Amèrica Central i del Sud	Àsia i Oceania
<b>Tots els cicles</b>	<b>1.006.180</b>	<b>899.447</b>	<b>106.733</b>	<b>6.618</b>	<b>10.917</b>	<b>28.926</b>	<b>4.656</b>	<b>436</b>	<b>47.562</b>	<b>7.618</b>
Públic	62,5%	59,8%	85,1%	81,7%	83,8%	88,6%	87,3%	64,7%	84,8%	78,0%
Privat	37,5%	40,2%	14,9%	18,3%	16,2%	11,4%	12,7%	35,3%	15,2%	22,0%
<b>Ed. Infantil</b>	<b>203.992</b>	<b>185.356</b>	<b>18.636</b>	<b>1.323</b>	<b>1.847</b>	<b>6.514</b>	<b>1.461</b>	<b>88</b>	<b>6.134</b>	<b>1.269</b>
Públic	65,1%	62,8%	88,0%	83,6%	85,9%	90,3%	88,8%	71,6%	89,5%	77,6%
Privat	34,9%	37,2%	12,0%	16,4%	14,1%	9,7%	11,2%	28,4%	10,5%	22,4%
<b>Ed. Primària</b>	<b>376.569</b>	<b>329.532</b>	<b>47.037</b>	<b>2.735</b>	<b>4.522</b>	<b>13.117</b>	<b>2.100</b>	<b>175</b>	<b>21.236</b>	<b>3.152</b>
Públic	61,7%	58,2%	86,4%	85,0%	84,2%	89,2%	87,9%	60,6%	86,3%	79,6%
Privat	38,3%	41,8%	13,6%	15,0%	15,8%	10,8%	12,1%	39,4%	13,7%	20,4%
<b>ESO</b>	<b>261.626</b>	<b>230.400</b>	<b>31.226</b>	<b>1.687</b>	<b>3.340</b>	<b>7.654</b>	<b>852</b>	<b>106</b>	<b>14.836</b>	<b>2.751</b>
Públic	58,7%	55,5%	82,5%	79,4%	83,2%	85,3%	84,7%	61,3%	82,4%	76,7%
Privat	41,3%	44,5%	17,5%	20,6%	16,8%	14,7%	15,3%	38,7%	17,6%	23,3%
<b>Batxillerat</b>	<b>87.075</b>	<b>82.687</b>	<b>4.388</b>	<b>430</b>	<b>710</b>	<b>463</b>	<b>68</b>	<b>49</b>	<b>2.419</b>	<b>249</b>
Públic	63,9%	62,8%	86,0%	75,8%	86,1%	95,5%	95,6%	73,5%	86,9%	77,1%
Privat	36,1%	37,2%	14,0%	24,2%	13,9%	4,5%	4,4%	26,5%	13,1%	22,9%
<b>C. F. Grau Mitjà</b>	<b>35.346</b>	<b>32.635</b>	<b>2.711</b>	<b>159</b>	<b>257</b>	<b>802</b>	<b>85</b>	<b>8</b>	<b>1.309</b>	<b>91</b>
Públic	69,8%	68,8%	82,4%	73,6%	78,6%	92,8%	82,4%	50,0%	78,5%	76,9%
Privat	30,2%	31,2%	17,6%	26,4%	21,4%	7,2%	17,6%	50,0%	21,5%	23,1%
<b>C. F. Grau Superior</b>	<b>39.060</b>	<b>36.810</b>	<b>2.250</b>	<b>267</b>	<b>224</b>	<b>184</b>	<b>75</b>	<b>8</b>	<b>1.419</b>	<b>73</b>
Públic	71,5%	71,5%	72,1%	67,0%	67,9%	94,6%	69,3%	75,0%	71,0%	71,2%
Privat	28,5%	28,5%	27,9%	33,0%	32,1%	5,4%	30,7%	25,0%	29,0%	28,8%
<b>PGS</b>	<b>2.512</b>	<b>2.027</b>	<b>485</b>	<b>17</b>	<b>17</b>	<b>192</b>	<b>15</b>	<b>2</b>	<b>209</b>	<b>33</b>
Públic	65,1%	61,1%	82,1%	82,4%	82,4%	85,4%	93,3%	100,0%	78,5%	78,8%
Privat	34,9%	38,9%	17,9%	17,6%	17,6%	14,6%	6,7%	0,0%	21,5%	21,2%

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades del Departament d'Educació de la Generalitat de Catalunya.

## LA DISTRIBUCIÓ PROVINCIAL I COMARCAL

### La província de Barcelona

A Barcelona s'escolaritzen el 73,8% dels escolars de Catalunya, però només el 67,8% dels estrangers, cosa que es tradueix en un menor pes de l'alumnat estranger a les aules de la província, el 9,7%.

La província de Barcelona escolaritza el 74% de tot l'alumnat de Catalunya. En canvi, només el 68% de l'alumnat estranger. Això explica que el pes d'aquest alumnat sobre el conjunt sigui més baix que per al conjunt de Catalunya. Alguns grups, però, s'hi concentren en una elevada proporció, tal com correspon a les pautes d'assentament dels col·lectius immigrants arreu del territori. Així, el 85% de tots els alumnes asiàtics i el 80% dels sud-americans són a les escoles de la província, mentre que només hi trobem la meitat dels escolars de la Unió Europea, el 45% dels europeus no comunitaris, el 61% dels magribins i el 41% dels escolars originaris de la resta d'Àfrica. Més de la meitat de l'alumnat estranger és originari d'Amèrica Central i del Sud i només una quarta part són del Magrib.

Les comarques de la província de Barcelona presenten, però, una gran variabilitat.

La comarca del Barcelonès és la que aplega un percentatge més important d'alumnat estranger. Així, el 46% de tot l'alumnat estranger de la província es troba aquí i el seu pes és de l'11,2%. Sens dubte, el més nombrós és el d'Amèrica Central i del Sud (60%), seguit a molta distància de l'asiàtic (15,4%). L'alumnat magribí hi té un pes reduït (11%), que contrasta amb la seva importància arreu de Catalunya.

La segona comarca en nombre d'alumnat estranger és el Vallès Occidental, que escolaritza el 14,1% de l'alumnat estranger de la província. Ara bé, el pes d'aquest alumnat (8,1%) és inferior a la mitjana provincial i fins i tot catalana. Més de la meitat d'aquests escolars són sud-americans i un 28% són magribins.

**Taula 7.**

Alumnat estranger a les comarques de la província de Barcelona, curs 2005-2006

Comarca	Unió Europea	Restat d'Europa	Magrib	Restat d'Àfrica	Amèrica del Nord	Amèrica Central i del Sud	Àsia i Oceania	Total estrangers	Total	Estrangers / Total
CATALUNYA	6.622	10.922	28.982	4.664	436	47.604	7.621	106.851	1.006.619	10,6%
BARCELONA	3.373	4.919	17.790	1.944	342	37.594	6.461	72.423	743.332	
Total Catalunya	50,9%	45,0%	61,4%	41,7%	78,4%	79,0%	84,8%	67,8%	73,8%	9,7%
Total estrangers	4,7%	6,8%	24,6%	2,7%	0,5%	51,9%	8,9%	100%	-	
Alt Penedès	48	88	679	5	9	458	25	1.312	13.634	
% província (1)	1,4%	1,8%	3,8%	0,3%	2,6%	1,2%	0,4%	1,8%	1,8%	9,6%
% dels estrangers (2)	3,7%	6,7%	51,8%	0,4%	0,7%	34,9%	1,9%	100%	-	
Anoia	61	188	539	18	2	424	41	1.273	16.751	
% província (1)	1,8%	3,8%	3,0%	0,9%	0,6%	1,1%	0,6%	1,8%	2,3%	7,6%
% dels estrangers (2)	4,8%	14,8%	42,3%	1,4%	0,2%	33,3%	3,2%	100%	-	
Bages	64	225	1.014	56	9	674	62	2.104	23.940	
% província (1)	1,9%	4,6%	5,7%	2,9%	2,6%	1,8%	1,0%	2,9%	3,2%	8,8%
% dels estrangers (2)	3,0%	10,7%	48,2%	2,7%	0,4%	32,0%	2,9%	100%	-	
Baix Llobregat	412	611	2.664	78	34	4.794	334	8.927	105.473	
% província (1)	12,2%	12,4%	15,0%	4,0%	9,9%	12,8%	5,2%	12,3%	14,2%	8,5%
% dels estrangers (2)	4,6%	6,8%	29,8%	0,9%	0,4%	53,7%	3,7%	100%	-	
Barcelonès	1.372	2.130	3.776	491	173	20.288	5.124	33.354	297.057	
% província (1)	40,7%	43,3%	21,2%	25,3%	50,6%	54,0%	79,3%	46,1%	40,0%	11,2%
% dels estrangers (2)	4,1%	6,4%	11,3%	1,5%	0,5%	60,8%	15,4%	100%	-	
Berguedà	14	80	155	3	0	182	15	449	4.698	
% província (1)	0,4%	1,6%	0,9%	0,2%	0,0%	0,5%	0,2%	0,6%	0,6%	9,6%
% dels estrangers (2)	3,1%	17,8%	34,5%	0,7%	0,0%	40,5%	3,3%	100%	-	
Garraf	333	212	390	13	7	759	55	1.769	17.558	
% província (1)	9,9%	4,3%	2,2%	0,7%	2,0%	2,0%	0,9%	2,4%	2,4%	10,1%
% dels estrangers (2)	18,8%	12,0%	22,0%	0,7%	0,4%	42,9%	3,1%	100%	-	
Maresme	367	271	2.198	581	26	1.759	208	5.410	58.335	
% província (1)	10,9%	5,5%	12,4%	29,9%	7,6%	4,7%	3,2%	7,5%	7,8%	9,3%
% dels estrangers (2)	6,8%	5,0%	40,6%	10,7%	0,5%	32,5%	3,8%	100%	-	
Osona	82	104	2.031	67	3	552	74	2.913	22.020	
% província (1)	2,4%	2,1%	11,4%	3,4%	0,9%	1,5%	1,1%	4,0%	3,0%	13,2%
% dels estrangers (2)	2,8%	3,6%	69,7%	2,3%	0,1%	18,9%	2,5%	100%	-	
Vallès Occidental	430	663	2.906	251	67	5.539	389	10.245	127.066	
% província (1)	12,7%	13,5%	16,3%	12,9%	19,6%	14,7%	6,0%	14,1%	17,1%	8,1%
% dels estrangers (2)	4,2%	6,5%	28,4%	2,4%	0,7%	54,1%	3,8%	100%	-	
Vallès Oriental	190	347	1.438	381	12	2.165	134	4.667	56.800	
% província (1)	5,6%	7,1%	8,1%	19,6%	3,5%	5,8%	2,1%	6,4%	7,6%	8,2%
% dels estrangers (2)	4,1%	7,4%	30,8%	8,2%	0,3%	46,4%	2,9%	100%	-	

(1) Fa referència al percentatge d'alumnat de la província d'aquest origen que estudia a la comarca.

(2) Fa referència al pes de l'alumnat d'aquest origen sobre el conjunt de l'alumnat estranger de la comarca.

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades del Departament d'Educació de la Generalitat de Catalunya.

El Baix Llobregat acull el 12,3% de l'alumnat estranger de la província, cosa que representa el 8,5% de tot l'alumnat de la comarca. Els grups majoritaris són altre cop els llatinoamericans i magribins, en percentatges semblants als del Vallès Occidental.

Deixem al lector que faci una lectura pausada de la taula de la província. En destaquem només alguns elements: la importància de l'alumnat europeu (comunitari i no comunitari) al Garraf; el predomini clar de l'alumnat magribí a la comarca d'Osona, on representa el 70% de l'alumnat estranger; Osona és també la comarca on l'alumnat estranger té un major pes sobre el conjunt dels escolars (13,2%). També a l'Alt Penedès i al Bages l'alumnat magribí representa la meitat de l'alumnat estranger.

## La província de Girona

La província de Girona és la segona en nombre d'alumnat estranger (14% del total de Catalunya) i la primera en el percentatge d'aquest alumnat sobre el conjunt: el 15,4% són escolars amb nacionalitat estrangera. Totes les comarques excepte el Ripollès superen la mitjana de Catalunya en presència d'alumnat estranger i algunes, com l'Alt Empordà i el Baix Empordà, també la mitjana provincial (19,8% i 17,4% respectivament).

El col·lectiu més nombrós en l'àmbit provincial és el magribí (33,2%), seguit del sud-americà (26,7%) i del col·lectiu procedent de la resta d'Àfrica (13,8%). De fet, a la província de Girona hi ha la comunitat més important d'escolars d'aquest origen: el 44% de tots els que estudien a Catalunya.

El gironès escolaritza una quarta part de tots els alumnes estrangers de la província, però no és la comarca on tenen més pes; el pes de l'alumnat estranger no arriba al 14%. Tal com hem assenyalat, l'Alt Empordà i el Baix Empordà són les comarques amb un major pes d'alumnat estranger, tot i que la composició d'aquest alumnat difereix lleugerament: al Baix Empordà un de cada dos alumnes és magribí i només dos de cada deu són llatinoamericans, mentre que a l'Alt Empordà el percentatge de magribins baixa al 39% i creix el de llatinoamericans (27%) i el d'europeus comunitaris (18%).

**Taula 8.**

Alumnat estranger a les comarques de la província de Girona, curs 2005-2006

Comarca	Unió Europea	Resta d'Europa	Magrib	Resta d'Àfrica	Amèrica del Nord	Amèrica Central i del Sud	Àsia i Oceania	Total estrangers	Total	Estrangers / Total
CATALUNYA	6.622	10.922	28.982	4.664	436	47.604	7.621	106.851	1.006.619	10,6%
GIRONA	1.612	1.629	4.980	2.073	53	4.001	637	14.985	97.420	
Total Catalunya	24,3%	14,9%	17,2%	44,4%	12,2%	8,4%	8,4%	14,0%	9,7%	15,4%
Total estrangers	10,8%	10,9%	33,2%	13,8%	0,4%	26,7%	4,3%	100%	-	
Alt Empordà	615	320	1.288	147	12	899	51	3.332	16.826	
% província (1)	38,2%	19,6%	25,9%	7,1%	22,6%	22,5%	8,0%	22,2%	17,3%	19,8%
% dels estrangers (2)	18,5%	9,6%	38,7%	4,4%	0,4%	27,0%	1,5%	100%	-	
Baix Empordà	354	260	1.439	156	5	539	53	2.806	16.085	
% província (1)	22,0%	16,0%	28,9%	7,5%	9,4%	13,5%	8,3%	18,7%	16,5%	17,4%
% dels estrangers (2)	12,6%	9,3%	51,3%	5,6%	0,2%	19,2%	1,9%	100%	-	
Cerdanya	28	39	7	7	0	181	0	262	1.882	
% província (1)	1,7%	2,4%	0,1%	0,3%	0,0%	4,5%	0,0%	1,7%	1,9%	13,9%
% dels estrangers (2)	10,7%	14,9%	2,7%	2,7%	0,0%	69,1%	0,0%	100%	-	
Garrotxa	51	75	193	333	6	179	233	1.070	7.042	
% província (1)	3,2%	4,6%	3,9%	16,1%	11,3%	4,5%	36,6%	7,1%	7,2%	15,2%
% dels estrangers (2)	4,8%	7,0%	18,0%	31,1%	0,6%	16,7%	21,8%	100%	-	
Gironès	192	368	1.290	777	18	1.100	129	3.874	28.409	
% província (1)	11,9%	22,6%	25,9%	37,5%	34,0%	27,5%	20,3%	25,9%	29,2%	13,6%
% dels estrangers (2)	5,0%	9,5%	33,3%	20,1%	0,5%	28,4%	3,3%	100%	-	
Pla de l'Estany	19	41	134	289	5	120	28	636	4.282	
% província (1)	1,2%	2,5%	2,7%	13,9%	9,4%	3,0%	4,4%	4,2%	4,4%	14,9%
% dels estrangers (2)	3,0%	6,4%	21,1%	45,4%	0,8%	18,9%	4,4%	100%	-	
Ripollès	8	17	77	0	1	74	6	183	2.824	
% província (1)	0,5%	1,0%	1,5%	0,0%	1,9%	1,8%	0,9%	1,2%	2,9%	6,5%
% dels estrangers (2)	4,4%	9,3%	42,1%	0,0%	0,5%	40,4%	3,3%	100%	-	
Selva	345	509	552	364	6	909	137	2.822	20.070	
% província (1)	21,4%	31,2%	11,1%	17,6%	11,3%	22,7%	21,5%	18,8%	20,6%	14,1%
% dels estrangers (2)	12,2%	18,0%	19,6%	12,9%	0,2%	32,2%	4,9%	100%	-	

(1) Fa referència al percentatge d'alumnat de la província d'aquest origen que estudia a la comarca.

(2) Fa referència al pes de l'alumnat d'aquest origen sobre el conjunt de l'alumnat estranger de la comarca.

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades del Departament d'Educació de la Generalitat de Catalunya.



La Selva és la quarta comarca en nombre d'alumnes estrangers (2.822), que representen el 14% dels alumnes de la comarca. Els llatinoamericans són el grup més important, prop d'una tercera part de l'alumnat estranger. A certa distància i amb percentatges semblants trobem els magribins i els europeus no comunitaris. La Garrotxa mereix també un comentari. Gairebé una tercera part és de països de l'Àfrica subsahariana, el col·lectiu més important en l'àmbit comarcal, i una cinquena part són asiàtics (21%). En canvi, els dos col·lectius amb més presència a la província i a Catalunya, magribins i llatinoamericans, no arriben al 20% cadascun.

## La província de Lleida

Lleida és la província que escolaritza menys alumnat: el 5,7% del total de Catalunya i el 6% de l'alumnat estranger. Aquest darrer representa l'11% dels escolars de la província.

El col·lectiu més important és el d'europeus no comunitaris, que sumen el 30% de l'alumnat total. Aquesta presència ha modificat el panorama a les aules, ja que fins fa tres cursos el magribí era el grup dominant. Aquests darrers sumen ara el 27% dels escolars, el mateix que els procedents d'Amèrica Central i del Sud.

Una sola comarca concentra el 43% de tot l'alumnat estranger, el Segrià. Es tracta de la comarca que escolaritza més alumnat, el 51%, però només el 9,4% són estrangers. Una tercera part són d'Amèrica Central i del Sud i més d'una quarta part són de l'Europa no comunitària. El creixement d'aquests últims en els darrers cursos ha reduït el pes del col·lectiu magribí, ara el tercer. També cal destacar la presència d'un grup nombrós d'escolars de la resta d'Àfrica (12%), ja que és aquesta comarca la que aplega dues tercers parts de tot aquest alumnat que estudia a la província.

A força distància, les comarques amb més presència d'escolars estrangers són l'Urgell (9,9%), el Pla d'Urgell (9,5%) i la Noguera (9,5%). A l'Urgell els estrangers representen el 12,5% de tot l'alumnat i majoritàriament el componen el col·lectiu marroquí (44,3%) i l'europeu no comunitari (25,5%). Al Pla d'Urgell la distribució és semblant, tot i

**Taula 9.**

Alumnat estranger a les comarques de la província de Lleida, curs 2005-2006

Comarca	Unió Europea	Resta d'Europa	Magrib	Resta d'Àfrica	Amèrica del Nord	Amèrica Central i del Sud	Àsia i Oceania	Total estrangers	Total	Estrangers / Total
CATALUNYA	6.622	10.922	28.982	4.664	436	47.604	7.621	106.851	1.006.619	10,6%
LLEIDA	319	1.977	1.755	504	3	1.745	135	6.438	57.777	
Total Catalunya	4,8%	18,1%	6,1%	10,8%	0,7%	3,7%	1,8%	6,0%	5,7%	11,1%
Total estrangers	5,0%	30,7%	27,3%	7,8%	0,0%	27,1%	2,1%	100%	-	
Alt Urgell	121	178	31	3	0	105	12	450	2.853	
% província (1)	37,9%	9,0%	1,8%	0,6%	0,0%	6,0%	8,9%	7,0%	4,9%	15,8%
% dels estrangers (2)	26,9%	39,6%	6,9%	0,7%	0,0%	23,3%	2,7%	100%	-	
Alta Ribagorça	1	14	4	0	0	24	0	43	543	
% província (1)	0,3%	0,7%	0,2%	0,0%	0,0%	1,4%	0,0%	0,7%	0,9%	7,9%
% dels estrangers (2)	2,3%	32,6%	9,3%	0,0%	0,0%	55,8%	0,0%	100%	-	
Garrigues	5	85	50	6	0	14	9	169	2.122	
% província (1)	1,6%	4,3%	2,8%	1,2%	0,0%	0,8%	6,7%	2,6%	3,7%	8,0%
% dels estrangers (2)	3,0%	50,3%	29,6%	3,6%	0,0%	8,3%	5,3%	100%	-	
Noguera	12	237	201	18	0	128	13	609	4.802	
% província (1)	3,8%	12,0%	11,5%	3,6%	0,0%	7,3%	9,6%	9,5%	8,3%	12,7%
% dels estrangers (2)	2,0%	38,9%	33,0%	3,0%	0,0%	21,0%	2,1%	100%	-	
Pallars Jussà	18	50	26	10	0	82	0	186	1.552	
% província (1)	5,6%	2,5%	1,5%	2,0%	0,0%	4,7%	0,0%	2,9%	2,7%	12,0%
% dels estrangers (2)	9,7%	26,9%	14,0%	5,4%	0,0%	44,1%	0,0%	100%	-	
Pallars Sobirà	13	18	2	0	0	56	0	89	804	
% província (1)	4,1%	0,9%	0,1%	0,0%	0,0%	3,2%	0,0%	1,4%	1,4%	11,1%
% dels estrangers (2)	14,6%	20,2%	2,2%	0,0%	0,0%	62,9%	0,0%	100%	-	
Pla d'Urgell	23	190	241	30	0	115	14	613	4.542	
% província (1)	7,2%	9,6%	13,7%	6,0%	0,0%	6,6%	10,4%	9,5%	7,9%	13,5%
% dels estrangers (2)	3,8%	31,0%	39,3%	4,9%	0,0%	18,8%	2,3%	100%	-	
Segarra	6	258	142	60	0	78	7	551	2.897	
% província (1)	1,9%	13,1%	8,1%	11,9%	0,0%	4,5%	5,2%	8,6%	5,0%	19,0%
% dels estrangers (2)	1,1%	46,8%	25,8%	10,9%	0,0%	14,2%	1,3%	100%	-	
Segrià	91	729	633	335	3	907	66	2.764	29.414	
% província (1)	28,5%	36,9%	36,1%	66,5%	100,0%	52,0%	48,9%	42,9%	50,9%	9,4%
% dels estrangers (2)	3,3%	26,4%	22,9%	12,1%	0,1%	32,8%	2,4%	100%	-	
Solsonès	4	32	122	0	0	48	3	209	1.935	
% província (1)	1,3%	1,6%	7,0%	0,0%	0,0%	2,8%	2,2%	3,2%	3,3%	10,8%
% dels estrangers (2)	1,9%	15,3%	58,4%	0,0%	0,0%	23,0%	1,4%	100%	-	
Urgell	10	162	281	41	0	130	11	635	5.068	
% província (1)	3,1%	8,2%	16,0%	8,1%	0,0%	7,4%	8,1%	9,9%	8,8%	12,5%
% dels estrangers (2)	1,6%	25,5%	44,3%	6,5%	0,0%	20,5%	1,7%	100%	-	
Vall d'Aran	15	24	22	1	0	58	0	120	1.245	
% província (1)	4,7%	1,2%	1,3%	0,2%	0,0%	3,3%	0,0%	1,9%	2,2%	9,6%
% dels estrangers (2)	12,5%	20,0%	18,3%	0,8%	0,0%	48,3%	0,0%	100%	-	

(1) Fa referència al percentatge d'alumnat de la província d'aquest origen que estudia a la comarca.

(2) Fa referència al pes de l'alumnat d'aquest origen sobre el conjunt de l'alumnat estranger de la comarca.

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades del Departament d'Educació de la Generalitat de Catalunya.

que hi ha un major equilibri entre els dos grups principals, mentre que a la Noguera el grup més important és el d'uropeus no comunitaris. Aquest darrer grup és també el més important en altres comarques més petites: les Garrigues (50,3%), la Segarra (46,8%) o l'Alt Urgell (39,6%).

Tot i que les xifres són petites, el col·lectiu llatinoamericà és el més important al Pallars Sobirà (62,9%), a l'Alta Ribagorça (55,8%), a la Vall d'Aran (48,3%) i al Pallars Jussà (44,1%). Finalment, només cal destacar que la Segarra és la comarca amb un percentatge més elevat d'alumnes estrangers de tota la província (19%).

## La província de Tarragona

Tarragona és la tercera província en nombre d'alumnes estrangers: el 12% dels de Catalunya estudien a les seves escoles, on representen també el 12% de l'alumnat total. Algunes comarques superen aquest percentatge: el Baix Penedès (15%), el Montsià (14,8%), el Baix Ebre (13%) i l'Alt Camp (12,6%). Dues tercers parts dels alumnes estrangers són magribins o d'Amèrica Central i del Sud i prop del 20% són de la resta d'Europa. L'alumnat de la resta d'Àfrica és molt poc significatiu.

El Tarragonès és la comarca més important en nombre d'escolars estrangers, el 29% dels de la província; de fet, la comarca escolaritza el 33% de tots els alumnes, cosa que explica que sigui només la cinquena comarca en el percentatge d'estrangers sobre el total (10,6%). El 41% és llatinoamericà i el 30% magribí. Val a dir que, tot i que numèricament és poc significatiu (constitueix el 2,4%), dues tercers parts de tot l'alumnat subsaharià de la província és en aquesta comarca.

El Baix Camp escolaritza el 26% de l'alumnat estranger de la província i majoritàriament està compost per magribins (38,8%) i llatinoamericans (34,3%). El Baix Penedès és la comarca amb més pes d'escolars estranger a les aules (15%). Escolaritza el 13,7% de l'alumnat estranger de la província, compost en un 50% per magribins i un 31% per llatinoamericans.

**Taula 10.**

Alumnat estranger a les comarques de la província de Tarragona, curs 2005-2006

Comarca	Unió Europea	Resta d'Europa	Magrib	Resta d'Àfrica	Amèrica del Nord	Amèrica Central i del Sud	Àsia i Oceania	Total estrangers	Total	Estrangers / Total
<b>CATALUNYA</b>	<b>6.622</b>	<b>10.922</b>	<b>28.982</b>	<b>4.664</b>	<b>436</b>	<b>47.604</b>	<b>7.621</b>	<b>106.851</b>	<b>1.006.619</b>	<b>10,6%</b>
<b>TARRAGONA</b>	<b>1.318</b>	<b>2.397</b>	<b>4.457</b>	<b>143</b>	<b>38</b>	<b>4.264</b>	<b>388</b>	<b>13.005</b>	<b>108.090</b>	
Total Catalunya	19,9%	21,9%	15,4%	3,1%	8,7%	9,0%	5,1%	12,2%	10,7%	
Total estrangers	10,1%	18,4%	34,3%	1,1%	0,3%	32,8%	3,0%	100%	-	12,0%
<b>Alt Camp</b>	<b>44</b>	<b>94</b>	<b>289</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>161</b>	<b>7</b>	<b>598</b>	<b>5.980</b>	
% província (1)	3,3%	3,9%	6,5%	2,1%	0,0%	3,8%	1,8%	4,6%	5,5%	10,0%
% dels estrangers (2)	7,4%	15,7%	48,3%	0,5%	0,0%	26,9%	1,2%	100%	-	
<b>Baix Camp</b>	<b>262</b>	<b>482</b>	<b>1.294</b>	<b>28</b>	<b>10</b>	<b>1.143</b>	<b>113</b>	<b>3.332</b>	<b>26.382</b>	
% província (1)	19,9%	20,1%	29,0%	19,6%	26,3%	26,8%	29,1%	25,6%	24,4%	12,6%
% dels estrangers (2)	7,9%	14,5%	38,8%	0,8%	0,3%	34,3%	3,4%	100%	-	
<b>Baix Ebre</b>	<b>229</b>	<b>377</b>	<b>444</b>	<b>11</b>	<b>0</b>	<b>334</b>	<b>62</b>	<b>1.457</b>	<b>11.159</b>	
% província (1)	17,4%	15,7%	10,0%	7,7%	0,0%	7,8%	16,0%	11,2%	10,3%	13,1%
% dels estrangers (2)	15,7%	25,9%	30,5%	0,8%	0,0%	22,9%	4,3%	100%	-	
<b>Baix Penedès</b>	<b>141</b>	<b>157</b>	<b>881</b>	<b>5</b>	<b>9</b>	<b>559</b>	<b>26</b>	<b>1.778</b>	<b>11.793</b>	
% província (1)	10,7%	6,5%	19,8%	3,5%	23,7%	13,1%	6,7%	13,7%	10,9%	15,1%
% dels estrangers (2)	7,9%	8,8%	49,6%	0,3%	0,5%	31,4%	1,5%	100%	-	
<b>Conca de Barberà</b>	<b>10</b>	<b>45</b>	<b>75</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>57</b>	<b>1</b>	<b>188</b>	<b>2.538</b>	
% província (1)	0,8%	1,9%	1,7%	0,0%	0,0%	1,3%	0,3%	1,4%	2,3%	7,4%
% dels estrangers (2)	5,3%	23,9%	39,9%	0,0%	0,0%	30,3%	0,5%	100%	-	
<b>Montsià</b>	<b>156</b>	<b>581</b>	<b>217</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>353</b>	<b>45</b>	<b>1.356</b>	<b>9.190</b>	
% província (1)	11,8%	24,2%	4,9%	2,1%	2,6%	8,3%	11,6%	10,4%	8,5%	14,8%
% dels estrangers (2)	11,5%	42,8%	16,0%	0,2%	0,1%	26,0%	3,3%	100%	-	
<b>Priorat</b>	<b>15</b>	<b>20</b>	<b>44</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>20</b>	<b>2</b>	<b>103</b>	<b>1.061</b>	
% província (1)	1,1%	0,8%	1,0%	1,4%	0,0%	0,5%	0,5%	0,8%	1,0%	9,7%
% dels estrangers (2)	14,6%	19,4%	42,7%	1,9%	0,0%	19,4%	1,9%	100%	-	
<b>Ribera d'Ebre</b>	<b>100</b>	<b>64</b>	<b>82</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>38</b>	<b>10</b>	<b>295</b>	<b>2.968</b>	
% província (1)	7,6%	2,7%	1,8%	0,0%	2,6%	0,9%	2,6%	2,3%	2,7%	9,9%
% dels estrangers (2)	33,9%	21,7%	27,8%	0,0%	0,3%	12,9%	3,4%	100%	-	
<b>Tarragonès</b>	<b>322</b>	<b>520</b>	<b>1.126</b>	<b>91</b>	<b>17</b>	<b>1.580</b>	<b>121</b>	<b>3.777</b>	<b>35.653</b>	
% província (1)	24,4%	21,7%	25,3%	63,6%	44,7%	37,1%	31,2%	29,0%	33,0%	10,6%
% dels estrangers (2)	8,5%	13,8%	29,8%	2,4%	0,5%	41,8%	3,2%	100%	-	
<b>Terra Alta</b>	<b>39</b>	<b>57</b>	<b>5</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>19</b>	<b>1</b>	<b>121</b>	<b>1.366</b>	
% província (1)	3,0%	2,4%	0,1%	0,0%	0,0%	0,4%	0,3%	0,9%	1,3%	8,9%
% dels estrangers (2)	32,2%	47,1%	4,1%	0,0%	0,0%	15,7%	0,8%	100%	-	

(1) Fa referència al percentatge d'alumnat de la província d'aquest origen que estudia a la comarca.

(2) Fa referència al pes de l'alumnat d'aquest origen sobre el conjunt de l'alumnat estranger de la comarca.

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades del Departament d'Educació de la Generalitat de Catalunya.

**11 L'alumnat de nacionalitat estrangera en els estudis postobligatoris**

Carles Serra

Josep Maria Palaudàrias

## **RESUM**

En aquest capítol es presenten els primers resultats d'una recerca més àmplia sobre la continuïtat en els estudis dels alumnes membres de famílies immigrades un cop finalitzada l'ESO. Al text es descriuen quines són les dificultats per fer un seguiment d'aquesta qüestió a través de les dades que té el Departament d'Educació i s'assenyalen quines són les limitacions que cal tenir en compte a l'hora d'interpretar aquestes dades. Tot seguit es procedeix a analitzar els fluxos dels alumnes de deu nacionalitats diferents al llarg de l'ESO i en accedir als estudis postobligatoris (batxillerat i cicles formatius). Aquesta anàlisi permet identificar dinàmiques molt diferenciades: en alguns casos tendències molt marcades cap a la continuïtat dels estudis i en altres casos una clara tendència al seu abandonament. A les conclusions s'assenyala com aquesta anàlisi permet identificar dinàmiques i problemàtiques fins ara poc conegudes, que caldrà explicar, però, introduint en l'anàlisi altres elements de caràcter social, cultural, econòmic i educatiu, que ens permetin anar més enllà de la identificació dels alumnes només per la seva nacionalitat.

En el decurs dels darrers anys (des del curs 1992-1993 fins a l'actualitat) hi ha hagut un increment considerable d'alumnat estranger en totes les etapes d'educació obligatòria. L'increment més espectacular ha estat a secundària obligatòria. Pel que fa als estudis postobligatoris hi ha la percepció que la presència d'alumnat d'origen immigrat decau considerablement. Ara bé, de la transició d'aquests alumnes de l'ESO al batxillerat i als cicles formatius, i del que passa en aquests estudis postobligatoris en tenim molt poc coneixement. La recerca que presentem a continuació respon a la inquietud per aquestes qüestions i a la voluntat de cercar-hi algunes respostes.

Aquest capítol presenta els primers resultats d'una recerca més àmplia encarregada per la Fundació Jaume Bofill. La recerca té cinc objectius fonamentals:

1. Analitzar la incidència dels abandonaments en el pas de l'escolarització obligatòria a la postobligatòria i si realment hi ha un diferencial significatiu entre la població immigrada i la no immigrada.
2. Analitzar les trajectòries escolars dels alumnes de quart d'ESO per tal d'obtenir informació sobre el pas de l'escolarització obligatòria a la postobligatòria.
3. Conèixer el posicionament de la població immigrada en relació amb aquesta qüestió (quin és el seu discurs, quins condicionants tenen en compte i quins afronten).
4. Aportar hipòtesis explicatives sobre les causes del diferencial d'abandonaments (si s'escau).

5. Fer propostes d'actuació i elaborar orientacions destinades a potenciar la continuïtat dels estudis obligatoris en els postobligatoris.

Per tal de donar resposta als dos primers objectius, vam recórrer a les dades del Departament d'Educació de la Generalitat de Catalunya, amb l'esperança que, més enllà de les dades que periòdicament publica, poguéssim disposar de dades més precises sobre la presència dels alumnes de diverses nacionalitats al llarg dels estudis postobligatoris i, sobretot, sobre la seva progressió un curs rere l'altre. Per poder parlar de continuïtat de l'alumnat d'origen immigrant vam optar per comparar aquesta continuïtat amb la del conjunt d'alumnes de secundària i analitzar-la tenint en compte el pas de quart d'ESO a primer de batxillerat o als cicles formatius de grau mitjà (CFGM), així com la trajectòria d'aquests alumnes al llarg de l'ESO.

## **LES DADES AMB QUÈ HEM TREBALLAT**

A l'hora de procedir a l'anàlisi de les dades lliurades pel Servei d'Estadística, Informació i Documentació del Departament d'Educació, vam optar per treballar les dades prenent com a referència les promocions d'alumnes. El Departament ens ha facilitat les dades estadístiques disponibles i comparables des del curs 1999-2000. D'aquesta manera hem pogut reconstruir la presència dels alumnes de deu nacionalitats al llarg de sis promocions diferents: des de la que va començar primer d'ESO el curs 1997-1998 (i de la qual en tenim informació a partir de tercer d'ESO), fins a la que va començar primer d'ESO el curs 2002-2003 (de la qual en tenim informació fins a la finalització del tercer d'ESO el curs 2004-2005). Les nacionalitats que hem analitzat són: l'espanyola, la marroquina, la gambiana, l'equatoriana, la colombiana, l'argentina, la xinesa, la romanesa, la dominicana i la peruana. També s'han treballat les dades per al conjunt de l'alumnat.

Parlem de *promocions* per referir-nos al contingent d'alumnes que inicien primer d'ESO un any determinat i que haurien d'anar superant els cursos plegats fins a quart d'ESO o en finalitzar els estudis postobligatoris (batxillerat o cicles formatius de grau mitjà). Ara bé, el que fem és més una anàlisi dels fluxos d'alumnes que no pas un



seguiment de les promocions, ja que el que nosaltres hem considerat una promoció va modificant-se un curs rere l'altre: els repetidors s'integren a la promoció següent, i als que continuen en aquella promoció el curs següent s'hi han de sumar els alumnes repetidors de la promoció anterior i els que s'incorporen al sistema educatiu català (alumnes que provenen de l'Estat espanyol o d'altres països). D'aquesta manera no podem dir quants alumnes dels que van començar primer d'ESO han arribat a quart d'ESO o han optat pels estudis postobligatoris, però sí que podem fer un seguiment del conjunt d'alumnes d'aquella promoció i observar com el contingent d'alumnes s'incrementa (a causa de les repeticions d'alumnes de la promoció anterior i de les noves incorporacions) o decreix (en el cas que el nombre de repetidors i alumnes que abandonen el sistema educatiu superi el nombre d'alumnes repetidors de la promoció anterior i alumnes nous). Ara bé, les dades cedides pel Departament ens informen també del nombre total d'alumnes matriculats cada any a cada curs i de quants d'aquests alumnes són repetidors (els que formaven part de la promoció anterior i que passen a incorporar-se a la següent) i quins no ho són; tot això segregat per titularitat dels centres, sexe i nacionalitat de l'alumnat. D'aquesta manera, si tenim en compte els alumnes repetidors que s'incorporen a la promoció següent, i els repetidors de la promoció anterior que s'incorporen a la promoció que estudiem, podem atribuir l'increment d'alumnes al fet que el nombre de noves incorporacions és superior al dels abandonaments (si és que n'hi ha hagut) i el decreixement al fet que els abandonaments són superiors a les noves incorporacions (si és que n'hi ha hagut).

## **LIMITACIONS I PROBLEMES EN L'ANÀLISI DE LES DADES**

Veiem, en tot cas, com la manera com estan recollides les dades resulta problemàtica en la mesura que fa difícil una identificació clara de les incorporacions tardanes i dels abandonaments (ja que uns encobreixen els altres) i impedeix que pugui fer-se'n una anàlisi que ens il·lumini de manera definitiva sobre la qüestió que ens ocupa. Tenint en compte que l'objectiu principal d'aquesta fase de la recerca era identificar els processos de continuïtat/discontinuitat al llarg dels estudis d'educació secundària, considerem que aquestes són les seves limitacions principals:

1. Les dades del Departament d'Educació no permeten identificar per nacionalitats quin és el nombre de noves incorporacions d'alumnes al nostre sistema educatiu. El problema principal és que el Departament d'Educació recull la informació referida als alumnes d'incorporació tardana (AIT, ara també qualificats com a "alumnes nou-vinguts") en la mesura que els defineix com a alumnes amb necessitats educatives especials (NEE) i considera que, en relació amb aquestes necessitats educatives especials, la nacionalitat és una dada irrellevant. D'aquesta manera, podem saber quin és el nombre d'alumnes AIT identificats cada any, però en conjunt, no detallats per nacionalitats. Evidentment, això fa difícil la reconstrucció dels fluxos d'alumnes de cada nacionalitat, ja que possibles baixes (per repeticions de curs acadèmic, abandonaments, canvis a un altre país, etc.) queden ocultes per noves incorporacions de les quals pràcticament no en sabem res.<sup>1</sup>

2. A aquest problema s'hi afegeix el fet que cada centre fa una interpretació diferent del que vol dir "alumne estranger" i "incorporació tardana". Declarar un nombre d'AIT en alguns centres no implica que s'estigui informant de tots els alumnes que s'han incorporat al nostre sistema educatiu (sinó només, per exemple, els que tenen unes determinades necessitats educatives especials); i en altres centres no implica que es declarin només els AIT que acaben d'entrar, sinó tots els alumnes estrangers que el centre considera que continuen tenint necessitats educatives especials (i entre aquests n'hi pot haver d'arribats i declarats el curs anterior).<sup>2</sup>

3. En aquesta mateixa línia, hem pogut comprovar que l'interès d'alguns centres també contribueix que es manipulin determinades dades (i inflar determinades dades pot resultar molt convenient en determinades circumstàncies). Així, en alguns centres es

---

1. Per superar aquests problemes i per comprovar la precisió de les dades de què disposa el Departament, l'equip de la recerca ha procedit a analitzar les dades sobre la matriculació dels alumnes de divuit IES catalans amb una presència diversa però important d'alumnes de diferents nacionalitats. Aquesta recerca, basada en dades dels mateixos centres, ha estat igualment difícil (bàsicament fruit de les diverses formes en què els centres tenen recollida aquesta informació i del fet que, en general, no s'enregistra amb la intenció de fer el seguiment estadístic de l'evolució dels alumnes al llarg dels cursos).

2. Tots dos fets han estat constatats per l'equip investigador en les visites que ha realitzat als divuit centres d'educació secundària on s'han desenvolupat altres aspectes de la recerca.

fa un ús “generós” del que es qualifica com a “matriculacions d’ofici”: si un alumne menor de 16 anys no s’ha donat explícitament de baixa d’un centre o si al centre no li consta l’alta en un altre centre, el centre d’origen de l’alumne no pot fer efectiva aquesta baixa. Com dèiem, aplicant de manera “generosa” aquest criteri, molts abandonaments dels estudis queden encoberts per matrícules inexistents que es fan constar al Servei d’Estadística del Departament.<sup>3</sup>

4. Una altra qüestió rellevant per a la nostra recerca és que de la manera com es recullen les dades resulta impossible saber si els alumnes que abandonen l’ESO a quart quan fan 16 anys ho fan un cop han finalitzat aquest curs o si l’abandonen sense finalitzar-lo. Per disposar d’aquesta informació cal consultar l’expedient acadèmic de cada alumne, que està dipositat al seu centre.

5. A més, hi ha problemes no atribuïbles als sistemes d’informació estadística emprats per les institucions. L’existència de dobles nacionalitats, per exemple, pot ocultar alumnes d’un determinat origen (alumnes provinents de l’Argentina que disposen de la nacionalitat italiana, per exemple) i els canvis de nacionalitat poden fer “desaparèixer” alumnes d’un col·lectiu per aparèixer en un altre. En aquest sentit, hem d’assenyalar que el treball s’ha realitzat a partir de les nacionalitats dels alumnes, però que la correspondència entre la nacionalitat, el país d’origen i el context cultural de les famílies no és en absolut exacta, i això s’ha de tenir en compte a l’hora de fer valoracions del que mostren les dades.

6. Finalment, hi ha un problema addicional quan el que volem és comptar els alumnes que fan el pas de l’ESO a l’educació postobligatòria (batxillerat i CFGM). Tal com estan recollides les dades, a primer de batxillerat i de cicles formatius, la divisió dels alumnes matriculats entre alumnes repetidors i no repetidors resulta enganyosa, ja que a partir d’aquest curs entra en joc una variable que fins aleshores havia estat

---

3. Per comprovar la incidència d’aquesta pràctica a efectes estadístics, hem procedit a recollir la informació dels divuit centres objecte d’estudi. En tot cas podem assenyalar que alguns centres continuen ocultant aquesta pràctica i que sembla prou estesa per considerar-la anecdòtica o irrellevant a efectes estadístics.

inexistent o era irrellevant. Si fins aleshores teníem ben identificats els alumnes repetidors, a partir d'aquest moment cal tenir en compte que als cicles formatius aquesta categoria fa referència als "alumnes que estan repetint el curs en el mateix cicle formatiu en què ja s'havien matriculat". És a dir, no entra dins la categoria el cas dels alumnes que repeteixen primer de CFGM, però no en l'especialitat que havien fet l'any anterior sinó en una altra. No cal dir que aquest fet fa més difícil encara identificar els alumnes continuistes (els alumnes que no repeteixen i que, per exclusió, podem suposar que procedeixen del curs immediatament anterior) i, a partir d'aquí, la continuïtat dels alumnes un cop acabada l'ESO (el punt central de la recerca). El Departament cada curs publica quin és l'itinerari d'accés dels alumnes matriculats als cicles formatius, però aquesta informació no està disponible per nacionalitats. Pel que fa al batxillerat, la informació relativa a les diferents formes d'accés dels alumnes que s'hi matriculen no està disponible. Així, en les taules amb què hem treballat i que han estat cedides pel Servei d'Estadística, Informació i Documentació del Departament d'Educació, apareix un nombre desproporcionadament alt d'alumnes que accedeixen al primer curs dels CFGM, un nombre que sumat al dels alumnes que accedeixen a primer de batxillerat supera en molt el dels alumnes que el curs immediatament anterior van obtenir el graduat d'ESO. Així, el curs 2001-2002 hi ha 47.375 alumnes que obtenen el graduat d'ESO, el 73,2% dels alumnes d'ESO. El curs següent (2002-2003) trobem 63.109 alumnes no repetidors que cursen primer de batxillerat o de CFGM; això representa el 92% del total d'alumnes d'ESO del curs precedent. El mateix ocorre amb l'alumnat que es graduava d'ESO al curs 2002-2003; els 46.520 que ho feien representaven el 72,6% del total d'alumnes. El curs 2003-2004 cursaven primer de batxillerat o de CFGM 62.637 alumnes no repetidors, equivalent al 92,5% dels alumnes d'ESO el curs precedent.

Cal, doncs, rectificar aquestes dades tenint en compte que a primer de CFGM es registra un nombre important d'alumnes que opten per canviar d'estudis: per passar de batxillerat a un cicle o per passar d'un cicle a un altre (possiblement també per passar d'un cicle al batxillerat, però el Departament no recull aquesta darrera informació); també d'alumnes que s'incorporen al mercat de treball un cop finalitzada l'ESO i que reprenen els estudis uns anys després (ETEFIL, 2006). De fet, les modalitats d'accés als CFGM són diverses i així ho recull del Departament. A tall d'exemple, en els cursos

2001-2002 la procedència dels alumnes que es van matricular a primer de CFGM era la següent:<sup>4</sup>

**Taula 1.**  
Procedència dels alumnes matriculats a primer curs dels CFGM. Catalunya, curs 2001-2002

Procedència	Nombre	%
FP I	370	1,64%
Segon de BUP	368	1,63%
ESO	16.973	75,09%
Un altre cicle formatiu	815	3,60%
Prova d'accés	1.166	5,16%
Repeteix curs	2.230	9,86%
Diplomatura	13	0,06%
Llicenciatura	7	0,03%
Batxillerat	0	0,00%
Altres situacions	651	2,88%
No consta	11	0,05%
Total	22.604	100%

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades del Departament d'Educació de la Generalitat de Catalunya.

Veiem, doncs, que el curs 2001-2002 els alumnes de primer de CFGM que hem identificat com a “continuistes” (que provenen de quart d'ESO) no són 21.051 (el 90,3% dels alumnes matriculats a primer de CFGM), tal com indiquen les taules amb què hem treballat i que només discriminen entre alumnes repetidors i no repetidors, sinó

.....  
4. Per a la realització de l'estudi hem revisat aquestes mateixes dades per als cursos 2001-2002, 2002-2003, 2003-2004 i 2004-2005. L'origen dels alumnes incorporats a primer de CFGM és similar tots aquests anys: els procedents de l'ESO oscil·len entre el 75,09% i el 76,15% i els identificats com a repetidors entre el 9,86% i l'11,82%. En tot cas, en el curs 2001-2002 aquests percentatges són els més baixos.

com a màxim 16.973 (el 75,09%).<sup>5</sup> És evident, doncs, que cal revisar a la baixa les dades amb què hem treballat. Aquesta és la comparació entre les dades amb què hem hagut de treballar per a esbrinar la continuïtat dels alumnes de diverses nacionalitats i les dades que s'obtenen de l'accés als CFGM:

## **Taula 2.**

**Alumnes “continuistes” a primer de CFGM segons les diverses fonts contrastades. Catalunya, 2001-2005**

Curs	opció 1	opció 2
2001-2002	21.051	16.973
	90,30%	75,09%
2002-2003	21.318	17.898
	88,70%	75,97%
2003-2004	21.339	17.856
	88,30%	75,55%
2004-2005	22.279	18.723
	88,80%	76,15%

Opció 1: Tenint en compte només els alumnes matriculats i els repetidors.

Opció 2: Tenint en compte les diferents procedències dels alumnes.

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades del Departament d'Educació de la Generalitat de Catalunya.

Com veiem, aquestes correccions ens apropen molt més al que correspondria en funció del nombre d'alumnes que obtenen el graduat en acabar l'ESO, i s'acosten molt més a l'índex de “fracàs” de l'ESO que molts estudis assenyalen. Malauradament, però, i a causa de les limitacions de les dades disponibles, aquest càlcul només el podem realitzar per al conjunt de l'alumnat que accedeix als CFGM, i no és possible realitzar aquest mateix càlcul amb els alumnes que fan batxillerat; pel que fa als alumnes dels CFGM,

---

5. Diem “com a màxim” perquè, tal com hem dit (i com es recull a l'informe ETEFIL, 2006), alguns d'aquests alumnes que vénen de l'ESO s'han incorporat durant uns anys al mercat de treball per reprendre els estudis uns anys després.

tampoc no és possible d'identificar les nacionalitats dels alumnes que hi accedeixen a través de diferents itineraris formatius. Les dades amb què hem pogut treballar poden resultar útils, doncs, com a “aproximació” al que en realitat està passant i poden tenir un interès sobretot de caràcter comparatiu, però ens situen encara lluny de conèixer quina és la continuïtat real dels alumnes membres de famílies immigrades en passar de l'ESO als estudis postobligatoris.

Arribats a aquest punt, cal fer una reflexió: en la mesura que la capacitat de conèixer la realitat és limitada, podem suposar que també són limitades les possibilitats de detectar-hi problemes o tendències que no s'ajusten a les que se suposa que són desitjables i, si es donen, també és limitada l'atenció que els podem prestar.<sup>6</sup> De fet, a més d'un centre on hem anat a recollir les dades i a entrevistar els professionals sobre la qüestió de la continuïtat de l'alumnat d'origen immigrat, els responsables han comentat com, arran de la nostra “intervenció” han decidit introduir canvis en la recollida de dades relatives als alumnes per tal de poder fer-ne un seguiment que fins aleshores no feien (més que per acumular percepcions i impressions no contrastades), i s'han començat a plantejar la qüestió de la continuïtat cap als estudis postobligatoris com un objectiu a treballar.

Tanmateix, més enllà de les limitacions de les dades (limitacions en relació amb la qüestió que ens hem proposat d'estudiar, no necessàriament en relació amb l'objectiu amb què han estat concebudes i recopilades), les dades que ens ha facilitat el Servei d'Estadística, Informació i Documentació del Departament d'Educació han resultat, malgrat tot, profitoses, i l'anàlisi que se n'ha fet, especialment interessant. De fet, la recerca no hauria estat possible sense aquestes dades, ni sense la informació que se'ns ha facilitat des del Servei d'Estadística per poder interpretar-les correctament i ser conscients de tots els aspectes que fins aquí hem comentat.

Finalment, abans d'entrar a analitzar les dades hem de fer un darrer aclariment: des del 1999 fins al 2005, la presència dels alumnes a la secundària es veu sotmesa a un context

---

6. A Carrasco, 2004, p. 28-29, es fa una reflexió en aquest mateix sentit, que l'autor extrapola al conjunt de l'Estat espanyol, i afegeix: “aquest és un dels motius pels quals Espanya no pot participar en les investigacions comparatives europees sobre aquest tema i avaluar l'eficàcia de les mesures que adopta”.

que varia amb el temps i per tant les seves dinàmiques de promoció, repetició de curs i accés als estudis postobligatoris, reben interferències d'aquest context canviant. Un exemple: si fins al 2003-2004 era a segon i quart d'ESO on es produïa el gruix de les repeticions,<sup>7</sup> a partir de l'aplicació de la LOCE el nombre de repetidors passa a distribuir-se de manera més homogènia a tots els cursos d'ESO, i el nombre de repetidors s'incrementa significativament: si fins al curs 2003-2004 a quart d'ESO el percentatge d'alumnes repetidors oscil·lava entre el 10% i l'11%, al curs 2004-2005 arriba al 14,1%; i si a tercer d'ESO el percentatge oscil·lava entre l'1,3% i el 3,7%, al curs 2004-2005 ascendeix fins al 15,1%! Cal, doncs, tenir present que l'anàlisi de la continuïtat/discontinuitat dels alumnes es realitza en un context canviant i que els canvis normatius provoquen alteracions tan importants com la que acabem d'assenyalar.

## **EVOLUCIÓ DELS ALUMNES AL LLARG DE L'ESO I ACCÉS ALS ESTUDIS POSTOBLIGATORIS**

A partir de les dades sobre la matriculació d'alumnes als diferents cursos d'ESO, batxillerat i CFGM de les promocions que hem estudiat (les dades, doncs, no fan referència a cap curs en concret, sinó que són una mitjana extreta dels diferents cursos que hem seguit; per tant, es tracta evidentment d'una aproximació que "fixa" una realitat que és canviant d'un any a l'altre), podem observar quina ha estat la presència dels alumnes de diferents nacionalitats i com va evolucionant (vegeu la taula 3).

Com podem observar, la presència dels alumnes de les diferents nacionalitats que hem analitzat és creixent al llarg de l'ESO, excepte en el cas dels alumnes de nacionalitat espanyola, i el dels alumnes marroquins i gambians a quart d'ESO.<sup>8</sup> Aquesta presència

---

7. Les disposicions de Departament estableixen que era en relació amb els objectius finals de l'etapa que calia decidir si l'alumne havia assolit els objectius previstos i si es considerava convenient que repetís curs; així mateix, pel que fa a les repeticions, es considerava que l'alumnat de manera general podia romandre un any més a l'ESO i només excepcionalment un altre any.

8. En aquests casos, el fet que el percentatge sigui decreixent no ens indica necessàriament l'existència d'abandonaments, sinó que el podem atribuir a un ritme de creixement inferior al que mostren les altres nacionalitats.



**Taula 3.**  
Presència dels alumnes de diferents nacionalitats als diferents cursos de l'educació secundària en relació al total d'alumnes presents en aquests cursos (expressat en %)

Nacionalitat	Educació secundària obligatòria (ESO)				Educació postobligatòria (PO)			
	1r	2n	3r	4t	1r PO	2n PO	1r batx.	2n batx.
							1r CFGM	2n CFGM
Espanyola	96,26	95,22	94,2	93,81	96,05	97,39	96,32	97,65
							95,79	97,14
Marroquina	1,47	1,73	1,95	1,9	0,88	0,66	0,42	0,28
							1,35	1,04
Gambiana	0,04	0,05	0,05	0,04	0,01	0,004	0,06	0,003
							0,01	0,004
Equatoriana	0,35	0,57	0,75	0,87	0,60	0,32	0,59	0,29
							0,62	0,36
Colombiana	0,19	0,27	0,34	0,39	0,30	0,17	0,30	0,16
							0,30	0,17
Argentina	0,12	0,18	0,24	0,29	0,22	0,17	0,30	0,20
							0,15	0,13
Xinesa	0,17	0,2	0,25	0,24	0,05	0,08	0,08	0,15
							0,03	0,01
Romanesa	0,04	0,08	0,16	0,18	0,11	0,06	0,14	0,09
							0,09	0,04
Dominicana	0,17	0,21	0,24	0,24	0,09	0,04	0,08	0,05
							0,11	0,04
Peruana	0,17	0,22	0,26	0,3	0,26	0,17	0,25	0,13
							0,27	0,21
Altres nacionalitats	1,02	1,27	1,56	1,74	1,43	0,94	1,6	1
							1,28	8,86

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades del Departament d'Educació de la Generalitat de Catalunya.

creixent és atribuïble fonamentalment a la progressiva i significativa incorporació d'alumnes d'altres nacionalitats a l'ESO (AIT, alumnes nousvinguts). Com hem assenyalat, aquesta progressiva incorporació d'alumnes nous dificulta la identificació dels abandonaments que es poden produir al llarg de l'ESO.<sup>9</sup>

Ara bé, si ens fixem en la presència d'aquests alumnes en els estudis postobligatoris, veiem que l'abandonament dels estudis s'incrementa sensiblement. Els percentatges que presentem fan referència a la proporció amb què els alumnes de les diferents nacionalitats estan representats a cada curs. Cal que tinguem en compte que el decreixement d'aquesta representació als primers cursos de batxillerat i CFGM és més important en la mesura que partim d'una baixa continuïtat dels alumnes de nacionalitat espanyola. Si ens fixem, doncs, en el pas cap als estudis postobligatoris, veiem que els alumnes espanyols passen a incrementar proporcionalment la seva presència en aquests estudis (una presència que al llarg de l'ESO era decreixent) mentre que els alumnes de la resta de nacionalitats perden pes. Així si per altres estudis sabem que la continuïtat de l'alumnat espanyol és baixa, aparentment d'aquestes dades es desprèn que la continuïtat dels alumnes de les altres nacionalitats ho és encara més.

Ara bé, cal comptar que el càlcul està fet comparant els alumnes de quart d'ESO de cada nacionalitat amb els de primer de batxillerat i cicles formatius, i que entre aquests alumnes de quart d'ESO segur que un bon nombre són alumnes que s'han incorporat al nostre sistema educatiu al llarg de l'ESO. És possible que puguem explicar així aquesta baixíssima continuïtat? Ja hem dit que el fet de no disposar de les dades oficials sobre els AIT segregades per cursos i nacionalitats impedeix de fer aquest càlcul.<sup>10</sup> En tot

---

9. I insistim en el que ja hem dit anteriorment: si ens interessen les nacionalitats dels alumnes, no sabem quants han acabat tercer d'ESO ni, dels que s'han matriculat a quart, quants obtenen el títol de graduat en ESO. Els percentatges que presentem fan referència a alumnes matriculats, no a la finalització dels cursos.

10. Les dades que hem obtingut, però, a través d'altres instruments confirmen aquesta hipòtesi: segons es desprèn del qüestionari que hem passat als alumnes dels divuit IES on hem desenvolupat la recerca (no seleccionats, doncs, amb voluntat de construir una mostra del total de centres catalans), un 16,3% d'alumnes enquestats (que estaven fent el darrer trimestre de quart d'ESO) van incorporar-se al nostre sistema educatiu entre segon i quart d'ESO, i un 10,1% entre tercer i quart. Com diem, les dades no són representatives del que passa al conjunt d'IES de Catalunya, però sí que poden ser un bon indicador del que succeeix amb el ritme d'incorporació de l'alumnat immigrat.

cas, val la pena fer notar que si comparem la presència de les diferents nacionalitats a primer d'ESO i a primer curs dels estudis postobligatoris (PO) el panorama és força més divers (taula 4): la presència és proporcionalment més alta als estudis postobligatoris en el cas dels alumnes de nacionalitat equatoriana, colombiana, argentina, romanesa i peruana, i més baixa en el cas dels alumnes de les altres nacionalitats que hem estudiat. En el cas dels alumnes de nacionalitat espanyola veiem que la presència és una mica superior a primer de batxillerat i sensiblement inferior a primer de CFGM.

A la taula 3 les dades feien referència a la proporció amb què estan representades les diferents nacionalitats. A la taula 4 podem analitzar la presència dels alumnes de les diferents nacionalitats estudiades a primer d'ESO i dels estudis postobligatoris, comparant-ne la quantitat en nombres absoluts i veient quin és el percentatge d'alumnes de les dues promocions que han accedit als estudis postobligatoris, respecte dels alumnes d'aquelles mateixes promocions ja presents a primer d'ESO.

A la taula 4 tornem a observar que les dinàmiques de continuïtat/discontinuitat dels alumnes de les diferents nacionalitats que hem estudiat són clarament diverses. Ara bé, té sentit comparar la presència d'alumnes de les diverses nacionalitats a primer d'ESO i a primer dels estudis postobligatoris? Evidentment es tracta d'un càlcul aproximatiu però, ateses les limitacions de les dades que hem esmentat a l'inici del capítol, considerem que és la millor aproximació que podem fer-hi. En comparar aquestes dades podem observar que hi ha nacionalitats que tenen un comportament diferenciats. Si la seva presència a primer dels estudis postobligatoris és més gran que a primer d'ESO, aquesta dada ens indica que:

1. O bé els alumnes d'aquesta nacionalitat que van començar els estudis a primer d'ESO (i, per tant, sense tenir en compte els AIT) tenen més tendència a realitzar estudis postobligatoris que no pas els d'altres nacionalitats (inclosa l'espanyola).
2. O bé és que una part més o menys significativa dels alumnes d'aquesta nacionalitat que s'han incorporat a l'ESO tardanament (AIT) finalitzen l'ESO amb l'obtenció del graduat i opten per continuar.

**Taula 4.**

Comparació de la presència dels alumnes de dues promocions diferents a primer d'ESO i primer dels estudis postobligatoris<sup>1</sup>

Nacionalitat	1r ESO 1999-2000: Alumnes matriculats	1r PO 2003-2004: Alumnes continuistes (% alumnes continuistes 1r PO en relació alumnes matriculats 1r ESO)	1r ESO 2000-2001: Alumnes matriculats	1r PO 2004-2005: Alumnes continuistes (% alumnes continuistes 1r PO en relació alumnes matriculats 1r ESO)
Totes	60.208	59.869 (99,437%)	60.123	63.348 (105,364%)
Espanyola	58.536	59.869 (102,277%)	58.053	59.774 (102,964%)
Marroquina	834	509 (61,031%)	987	622 (63,019 %)
Gambiana	17	4 (23,529%)	19	8 (42,105 %)
Equatoriana	28	455 (1.625 %)	92	622 (676,086 %)
Colombiana	45	216 (480%)	76	275 (361,842 %)
Argentina	43	205 (476,744 %)	43	221 (513,953 %)
Xinesa	84	42 (50 %)	78	52 (66,666%)
Romanesa	6	91 (1.516,666%)	6	162 (2.700%)
Dominicana	80	62 (77,5 %)	104	57 (54,807 %)
Peruana	97	149 (153,608 %)	83	262 (315,662 %)

1 A 1r de PO assenyalen quins són els alumnes identificats com a “continuistes”, això és: els alumnes matriculats menys els alumnes repetidors d'aquell curs. Ja hem dit a l'inici que a 1r de PO (especialment a 1r de CFGM) el fet de no poder segregar els alumnes identificats com a “no repetidors” alhora per nacionalitats i per itineraris d'accés a la postobligatòria és un problema i fa que haguem de revisar a la baixa aquestes dades referides als alumnes “continuistes”.

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades del Departament d'Educació de la Generalitat de Catalunya.

De la mateixa manera, quan la presència dels alumnes d'una nacionalitat determinada al primer curs dels estudis postobligatoris és inferior a la que tenien a primer d'ESO, podem concloure que:

1. Els alumnes d'aquesta nacionalitat que van començar els estudis a primer d'ESO (per tant sense tenir en compte els AIT) tenen tendència a abandonar els estudis al llarg de l'ESO o un cop l'han finalitzada en una proporció superior als alumnes d'altres nacionalitats (inclosa l'espanyola).

2. I/o que els alumnes d'aquesta nacionalitat que s'incorporen a l'ESO tardanament (AIT) tampoc no finalitzen l'ESO o bé no opten per continuar.
3. I/o que el nombre de repetidors entre els alumnes d'aquestes nacionalitats és molt més important que en d'altres i per tant es retarda el seu accés als estudis postobligatoris.<sup>11</sup>

Al llarg de la recerca, hem pogut analitzar amb detall moltes altres dades facilitades pel Departament, dades que en aquest capítol, per qüestions d'espai, no podem facilitar. Així hem pogut analitzar l'evolució de les diferents promocions d'alumnes de les deu nacionalitats al llarg de l'ESO, en passar de l'ESO als estudis postobligatoris i al llarg d'aquests estudis; hem pogut fer aquesta mateixa anàlisi per sexe i comparant la presència en el sector públic i el privat; hem estudiat el percentatge de repetidors en els diferents cursos i nivells; i hem comparat la presència dels alumnes en el batxillerat i els cicles formatius, entre altres. Com que l'espai és limitat, tot seguit presentem resumidament els aspectes que considerem més significatius que es desprenen de les dades analitzades.<sup>12</sup> Com s'observarà, la graella mostra amb claredat dinàmiques diferenciades entre els alumnes d'una nacionalitat o d'una altra.

---

11. En aquest cas, el seguiment de les diferents promocions ens hauria d'haver permès observar l'arribada dels alumnes repetidors als estudis postobligatoris uns anys més tard, cosa que no s'observa en absolut

12. Les dades en què es recolzen tots els aspectes que es recullen en aquesta taula es poden consultar a l'annex de l'informe "La continuïtat dels alumnes membres de famílies immigrades en el pas de l'escolarització obligatòria a la postobligatòria. 1. Anàlisi de les dades estadístiques lliurades pel Servei d'Estadística, Informació i Documentació del Departament d'Educació de la Generalitat de Catalunya" (Serra i Palaudàrias, 2007), dipositat a la Fundació Jaume Bofill.

## RESUM DE L'ANÀLISI DE LES DADES PER NACIONALITATS

### Totes les nacionalitats

**Alumnes d'incorporació tardana:** un elevat nombre d'incorporacions al llarg de l'ESO.

**Presència a l'ESO i als estudis postobligatoris:** a l'ESO totes les promocions mostren augment d'alumnes. A la PO, davallada en relació amb el creixement a l'ESO.

**Repetidors a l'ESO sobre el total d'alumnes avaluats d'aquesta nacionalitat:** en aquest cas l'índex és del 5,85%. Més repetidors a 2n i 4t d'ESO i també a partir de l'aplicació de la LOCE.

**Repetidors als estudis postobligatoris:** més alt que a l'ESO i en general més alt a 1r curs que a 2n. Els canvis dins de la CFGM encobreixen repeticions.

**Pas de 4t d'ESO als estudis postobligatoris:** molt alta (91,90% dels alumnes de 4t), si bé aquesta dada cal interpretar-la clarament a la baixa.

**Comparació 1r d'ESO amb 1r dels estudis postobligatoris:** presència superior a 1r PO, si bé aquesta dada cal interpretar-la clarament a la baixa.

**Preferència batxillerat/CFGM:** preferència pel batxillerat (66,03% dels alumnes de 1r de PO).

**Pas de 1r a 2n dels estudis postobligatoris:** hi ha abandonaments al batxillerat (13,74%) i molts més als CFGM (56,12%).

**Comentari gènere:** més continuïtat de les dones en passar a la PO i en passar a 2n de batxillerat, però molt inferior als CFGM (un 15% de les que feien 1r).

**Comentari públic/privat:** la presència al sector públic és superior que al privat. Possibles canvis del sector públic al privat en passar a la PO.

## Espanyola

**Alumnes d'incorporació tardana:** molt escassos.

**Presència a l'ESO i als estudis postobligatoris:** presència variable a l'ESO amb caiguda a 4t. Més presència a 1r de PO que a 4t d'ESO.

**Repetidors a l'ESO sobre el total d'alumnes avaluats d'aquesta nacionalitat:** l'índex de repetició és del 5,54%, que és el més baix de totes les nacionalitats estudiades. Més repeticions a partir de la LOCE.

**Repetidors als estudis postobligatoris:** repeticions més altes que a l'ESO.

**Pas de 4t d'ESO als estudis postobligatoris:** molt alta (93,37% dels alumnes de 4t), si bé aquesta dada cal interpretar-la clarament a la baixa.

**Comparació 1r d'ESO amb 1r dels estudis postobligatoris:** presència només una mica superior a 1r PO, si bé aquesta dada cal interpretar-la clarament a la baixa.

**Preferència batxillerat/CFGM:** preferència pel batxillerat (66,18% dels alumnes de 1r de PO).

**Pas de 1r a 2n dels estudis postobligatoris:** hi ha abandonaments al batxillerat (13,33%) i molts més als CFGM (56,04%).

**Comentari gènere:** proporció equilibrada entre homes i dones a l'ESO. A la PO, més presència a batxillerat que als CFGM. Més continuïtat de les dones en passar a la PO i en passar a 2n de batxillerat, però molt inferior als CFGM (un 15% de les que feien 1r).

**Comentari públic/privat:** a l'ESO més presència al públic. No s'observa cap traspàs important d'alumnes de nacionalitat espanyola al llarg de l'ESO del sector públic al privat. A la PO creixement d'alumnat al públic que estava escolaritzat al privat.

## Marroquina

**Alumnes d'incorporació tardana:** augment constant en totes les promocions, però també població escolaritzada a Catalunya ja fa anys.

**Presència a l'ESO i als estudis postobligatoris:** és una de les nacionalitats amb més escolars a l'ESO i molts pocs a PO. Més presència a CFGM que a batxillerat.

**Repetidors a l'ESO sobre el total d'alumnes avaluats d'aquesta nacionalitat:** l'índex de repetició és del 9,93%. No és un dels més alts. Cal tenir en compte que és una nacionalitat que té noves incorporacions i alhora alumnat ja assentat a Catalunya.

**Repetidors als estudis postobligatoris:** les repeticions són importants a batxillerat i a CFGM.

**Pas de 4t d'ESO als estudis postobligatoris:** molt baixa (37,56% dels alumnes de 4t), sobretot tenint en compte que bona part d'aquesta població no s'ha incorporat tardanament a l'ESO.

**Comparació 1r d'ESO amb 1r dels estudis postobligatoris:** la davallada important del nombre d'alumnes a 1r PO indica una poca tendència d'aquest alumnat a fer estudis postobligatoris.

**Preferència batxillerat/CFGM:** és una de les dues nacionalitats que mostra una més gran preferència pels CFGM (61,90% dels alumnes de 1r de PO) enfront del batxillerat.

**Pas de 1r a 2n dels estudis postobligatoris:** tan a 2n CFGM com a 2n de batxillerat el nombre d'alumnes es redueix d'una manera molt clara.

**Comentari gènere:** en general proporció equilibrada d'homes i dones a l'ESO. A la PO més dones que homes. Més continuïtat de les dones en passar a la PO. Els homes tenen el percentatge més baix de totes les nacionalitats (10,90%). Clara deserció de les dones a 2n CFGM.

**Comentari públic/privat:** tant a l'ESO com a la PO altíssima escolarització al sector públic.



## Gambiana

**Alumnes d'incorporació tardana:** és una de les nacionalitats amb menys noves incorporacions; alhora és una comunitat assentada ja fa anys a Catalunya.

**Presència a l'ESO i als estudis postobligatoris:** pocs alumnes a l'ESO i important davallada a la PO. Més presència a CFGM que a batxillerat.

**Repetidors a l'ESO sobre el total d'alumnes avaluats d'aquesta nacionalitat:** l'índex de repetició és de l'11,28%. Les poques incorporacions fan que no sigui una de les nacionalitats amb un índex més alt.

**Repetidors als estudis postobligatoris:** baixa taxa de repetició, però cal situar-la sobre un nombre molt reduït d'alumnes.

**Pas de 4t d'ESO als estudis postobligatoris:** la més baixa (26,44% dels alumnes de 4t), encara més si tenim en compte que el temps d'assentament d'aquesta població a Catalunya és relativament llarg.

**Comparació 1r d'ESO amb 1r dels estudis postobligatoris:** davallada molt important del nombre d'alumnes a 1r PO. Indica una poca tendència d'aquest alumnat a fer estudis postobligatoris.

**Preferència batxillerat/CFGM:** és una de les dues nacionalitats que mostra una més gran preferència pels CFGM (52,17% dels alumnes de 1r de PO) enfront del batxillerat.

**Pas de 1r a 2n dels estudis postobligatoris:** davallada molt important tant a batxillerat com a PO. En alguns cursos desapareixen.

**Comentari gènere:** decreixement del percentatge de dones al llarg de l'ESO. Pas a la PO: més continuïtat en dones que en homes, però tot i així és molt baixa. Els homes d'aquesta nacionalitat són els que menys tendeixen a fer el pas cap a la PO.

**Comentari públic/privat:** clara tendència al sector públic.

## Equatoriana

**Alumnes d'incorporació tardana:** al llarg de l'ESO i a totes les promocions creixement constant i important de noves incorporacions.

**Presència a l'ESO i als estudis postobligatoris:** més presència a l'ESO que a la PO.

**Repetidors a l'ESO sobre el total d'alumnes avaluats d'aquesta nacionalitat:** l'índex de repetició és del 15,40 %, que és el més alt. Cal tenir en compte l'alt volum de noves incorporacions.

**Repetidors als estudis postobligatoris:** a mesura que les promocions avancen creixen les repeticions.

**Pas de 4t d'ESO als estudis postobligatoris:** el 76,12% dels alumnes de 4t d'ESO fan aquest pas.

**Comparació 1r d'ESO amb 1r dels estudis postobligatoris:** gran augment d'alumnes. Des d'aquest punt de vista la continuïtat és alta i afecta l'alumnat incorporat a l'ESO tardanament.

**Preferència batxillerat/CFGM:** preferència pel batxillerat (47,81% dels alumnes de 1r de PO).

**Pas de 1r a 2n dels estudis postobligatoris:** només el 43,83% dels alumnes de 1r de batxillerat passa a 2n. A CFGM el percentatge es redueix al 30,49%, un dels més baixos.

**Comentari gènere:** més dones que homes a primer cicle d'ESO i presència més equilibrada a segon cicle d'ESO. La continuïtat de 4t d'ESO a 1r de PO és més gran entre les dones. Clara deserció de les dones a 2n de CFGM.

**Comentari públic/privat:** tant a l'ESO com a la PO més presència al sector públic. En passar de l'ESO a la PO, la continuïtat és més alta en el sector privat.

## Colombiana

**Alumnes d'incorporació tardana:** creixement al llarg de l'ESO que s'accentua en les promocions més recents.

**Presència a l'ESO i als estudis postobligatoris:** presència a l'ESO i a la PO però en aquest darrer cas és inferior.

**Repetidors a l'ESO sobre el total d'alumnes avaluats d'aquesta nacionalitat:** l'índex de repetició és del 12,60%, un indicador que és a la franja mitjana.

**Repetidors als estudis postobligatoris:** les repeticions augmenten a la PO.

**Pas de 4t d'ESO als estudis postobligatoris:** alta continuïtat (un 79,12% dels alumnes de 4t d'ESO).

**Comparació 1r d'ESO amb 1r dels estudis postobligatoris:** gran augment d'alumnes. Des d'aquest punt de vista la continuïtat és alta i afecta l'alumnat incorporat a l'ESO tardanament.

**Preferència batxillerat/CFGM:** preferència pel batxillerat (51,31% dels alumnes de 1r de PO).

**Pas de 1r a 2n dels estudis postobligatoris:** hi ha abandonaments. Molt especialment als CFGM (el 63,47% dels alumnes de primer ni repeteixen, ni passen al curs següent).

**Comentari gènere:** en general més dones que homes a l'ESO. La continuïtat de 4t d'ESO a 1r de PO és més gran entre les dones. Clara deserció de les dones a 2n de CFGM.

**Comentari públic/privat:** més alumnat al sector públic que al privat, però creix en els dos sectors. En passar de l'ESO a la PO, la continuïtat és més alta en el sector privat.

## Argentina

**Alumnes d'incorporació tardana:** augment continuat però no massificat.

**Presència a l'ESO i als estudis postobligatoris:** creixement sostingut des de 1r d'ESO. Menor presència a partir de 1r de la PO.

**Repetidors a l'ESO sobre el total d'alumnes avaluats d'aquesta nacionalitat:** l'índex de repetició és del 9,96%, un indicador que és baix tot i les constants incorporacions al llarg de l'ESO.

**Repetidors als estudis postobligatoris:** malgrat les repeticions tendència a seguir en el 2n curs de PO.

**Pas de 4t d'ESO als estudis postobligatoris:** molt alta continuïtat (un 91,17% dels alumnes de 4t d'ESO).

**Comparació 1r d'ESO amb 1r dels estudis postobligatoris:** gran augment d'alumnes. Des d'aquest punt de vista la continuïtat és alta i afecta l'alumnat incorporat a l'ESO tardanament.

**Preferència batxillerat/CFGM:** molt clara preferència pel batxillerat (71,92% dels alumnes de 1r de PO) i l'opció pels CFGM és de les més baixes.

**Pas de 1r a 2n dels estudis postobligatoris:** molt alta continuïtat tant al batxillerat com als CFGM.

**Comentari gènere:** proporció equilibrada d'homes i dones a l'ESO. Més presència de dones a batxillerat. Més continuïtat de les dones en passar a la PO i en passar a 2n de batxillerat, però clara deserció de les dones a 2n de CFGM.

**Comentari públic/privat:** molta més presència al sector públic al llarg de l'ESO. Aquest fet s'accentua a la PO.

## Xinesa

**Alumnes d'incorporació tardana:** tendència al creixement però de manera més lenta que en altres nacionalitats.

**Presència a l'ESO i als estudis postobligatoris:** el creixement és més clar a l'ESO. A la PO aquesta tendència s'atura, però són els que mostren una tendència més gran a cursar batxillerat.

**Repetidors a l'ESO sobre el total d'alumnes avaluats d'aquesta nacionalitat:** l'índex de repetició és del 14,47%, un dels més alts al llarg de l'ESO i molt per damunt de la mitjana.

**Repetidors als estudis postobligatoris:** no mostren una tendència a la repetició als estudis de batxillerat, que són els estudis on tenen més presència.

**Pas de 4t d'ESO als estudis postobligatoris:** són la segona nacionalitat que menys tendència té a fer el pas cap als estudis postobligatoris.

**Comparació 1r d'ESO amb 1r dels estudis postobligatoris:** aquesta tendència a l'abandonament dels estudis es dona tant entre l'alumnat d'incorporació tardana a l'ESO com entre el que la va començar a 1r.

**Preferència batxillerat/CFGM:** són el col·lectiu que mostra una tendència més marcada pel batxillerat (entre els poquíssims alumnes que opten per la PO).

**Pas de 1r a 2n dels estudis postobligatoris:** la seva continuïtat està per sota de la mitjana al batxillerat, però molt especialment als CFGM (a 2n només hi accedeix un 4,84% dels alumnes de 1r).

**Comentari gènere:** proporció estable al llarg de l'ESO. Les dones fan l'opció per la PO en un percentatge molt superior als homes. A 2n de CFGM hi ha menys dones.

**Comentari públic/privat:** més concentració al sector públic. S'observen diferències molt clares entre els alumnes que van a un sector i a l'altre (tan pel que fa a repeticions a l'ESO com a la continuïtat cap a la PO).

## Romanesa

**Alumnes d'incorporació tardana:** és una de les nacionalitats que més ràpidament ha anat creixent en els darrers anys. Creixement sostingut en totes les promocions.

**Presència a l'ESO i als estudis postobligatoris:** important presència a l'ESO i als estudis postobligatoris. Preferència molt marcada pel batxillerat.

**Repetidors a l'ESO sobre el total d'alumnes avaluats d'aquesta nacionalitat:** l'índex en aquest cas és del 9,53%. Un indicador molt baix si tenim en compte l'important ritme de noves d'incorporacions.

**Repetidors als estudis postobligatoris:** baixa repetició i tendència a mantenir-se al llarg del batxillerat.

**Pas de 4t d'ESO als estudis postobligatoris:** és la comunitat que té un índex de continuïtat més alt (només per sota dels alumnes espanyols).

**Comparació 1r d'ESO amb 1r dels estudis postobligatoris:** gran augment d'alumnes. Des d'aquest punt de vista la continuïtat és molt alta i afecta molts alumnes incorporats tardanament a l'ESO.

**Preferència batxillerat/CFGM:** està entre les nacionalitats que més opten pels estudis de batxillerat.

**Pas de 1r a 2n dels estudis postobligatoris:** tenen una alta tendència a la continuïtat, sobretot en el batxillerat, però també en els CFGM.

**Comentari gènere:** oscil·lacions en la proporció d'homes i dones a l'ESO. L'opció per la PO és encara més alta entre les dones. Feminització del batxillerat i clara masculinització del 2n curs dels CFGM.

**Comentari públic/privat:** molta més presència al sector públic que al privat.

## Dominicana

**Alumnes d'incorporació tardana:** escassa presència però amb tendència al creixement.

**Presència a l'ESO i als estudis postobligatoris:** a l'ESO es dona un creixement sostingut que es trenca en passar a la PO. Més tendència a cursar batxillerat que CFGM.

**Repetidors a l'ESO sobre el total d'alumnes avaluats d'aquesta nacionalitat:** l'índex de repetició és del 12,44%, un percentatge que està molt per sobre del que presenta el conjunt de l'alumnat. Moltes més repeticions al segon cicle d'ESO que al primer cicle.

**Repetidors als estudis postobligatoris:** es dona una situació variable, que tendeix a incidir més en els CFGM.

**Pas de 4t d'ESO als estudis postobligatoris:** clar decreixement del nombre d'alumnes en passar a 1r de PO (només el 36,32% dels alumnes de 4t).

**Comparació 1r d'ESO amb 1r dels estudis postobligatoris:** el nombre d'alumnes decreix. Molts alumnes que han fet tota l'ESO al nostre país opten per abandonar els estudis.

**Preferència batxillerat/CFGM:** preferència pel batxillerat, tot i que molt menys marcada que entre el conjunt de l'alumnat.

**Pas de 1r a 2n dels estudis postobligatoris:** alta continuïtat un cop iniciat el batxillerat, en canvi en els cicles la seva continuïtat és de les més baixes.

**Comentari gènere:** aquest col·lectiu és el més feminitzat de tots els que hem estudiat. Els homes d'aquesta nacionalitat són els segons que menys tendeixen a fer el pas cap a la PO. A 2n de CFGM hi ha menys dones.

**Comentari públic/privat:** la presència al sector públic és sis vegades superior que al privat. A la PO aquesta situació no és tan accentuada. Més tendència a fer el pas cap a la PO en el sector privat que en el públic. Quan es fa aquest pas en el sector privat es dona una preferència pels CFGM.

## Peruana

**Alumnes d'incorporació tardana:** increment continuat i important al llarg de l'ESO.

**Presència a l'ESO i als estudis postobligatoris:** el creixement és dóna sobretot a l'ESO però tenen una significativa presència a la PO.

**Repetidors a l'ESO sobre el total d'alumnes avaluats d'aquesta nacionalitat:** mostren un índex de repetició de l'11,98%, que se situa en el terme mig en relació amb les altres nacionalitats.

**Repetidors als estudis postobligatoris:** el percentatge de repetidors és molt més elevat a batxillerat que a CFGM.

**Pas de 4t d'ESO als estudis postobligatoris:** mostra una tendència a la continuïtat per damunt de la mitjana (només per sota de romanesos i espanyols).

**Comparació 1r d'ESO amb 1r dels estudis postobligatoris:** gran augment d'alumnes. Des d'aquest punt de vista la continuïtat és molt alta i afecta molts alumnes incorporats tardanament a l'ESO.

**Preferència batxillerat/CFGM:** preferència pel batxillerat, tot i que menys accentuada que entre el conjunt de l'alumnat.

**Pas de 1r a 2n dels estudis postobligatoris:** es trenca la tendència a la continuïtat, especialment als CFGM (a 2n els alumnes són el 33,54% dels alumnes de 1r).

**Comentari gènere:** equilibrada i estable proporció entre homes i dones a l'ESO. Tendència dels homes a decreïxer a la PO però no a CFGM. Tendència a la PO més alta entre les dones, que a més opten més pel batxillerat. Clara deserció de les dones a 2n de CFGM (només són el 25% de les de 1r).

**Comentari públic/privat:** les tres quartes parts de l'alumnat són al sector públic. Més tendència a fer el pas cap a la PO en el sector privat que en el públic.



## CONCLUSIONS

Un cop fet aquest repàs del que mostren les dades de Departament d'Educació de la Generalitat de Catalunya, és el moment de fer-ne una valoració de conjunt.

1. Insistim a subratllar les limitacions a partir de les quals hem hagut de desenvolupar aquest treball, unes limitacions que fan que no puguem parlar amb la precisió que voldríem d'abandonaments o de tendències clares a la continuïtat. No repetirem aquí els diferents tipus de problemes que caldria superar per tal de poder fer un ús més precís de les dades del Departament, però sí que tornarem a assenyalat dos dels problemes que considerem fonamentals: les dificultats per a la identificació dels alumnes que s'incorporen al sistema educatiu català, i les dificultats per discriminar les procedències dels alumnes que es matriculen a primer de PO.

En un sistema educatiu com el nostre, que en el moment actual es caracteritza per una aflluència sostinguda de persones procedents d'altres països, i quan la incorporació d'aquests alumnes nouvinguts es presenta (en el sentir popular, en cercles professionals i en el discurs dels responsables polítics) com un dels principals reptes a què fem front, no s'entén que els dispositius desplegats des de les institucions per fer-ne el seguiment, identificar les problemàtiques i avaluar les mesures d'intervenció adoptades no permetin més que una aproximació poc precisa al que passa.

Hem vist les dificultats amb què hom es troba a l'hora de fer els seguiments de les trajectòries acadèmiques dels alumnes quan les dades poden contenir marges d'error tan importants. Ho hem dit abans i ho tornem a repetir perquè considerem que aquest és un dèficit fonamental: en la mesura que la capacitat de conèixer la realitat és limitada, podem suposar que també són limitades les possibilitats de detectar-hi problemes o tendències que no s'ajusten a les que es suposa que són desitjables i, si es donen, també és limitada l'atenció que els podem prestar.

Evidentment, és del tot impossible que la informació estadística lliurada des del Departament d'Educació serveixi per a tot el que els investigadors voldrien: els interessos de la investigació poden ser infinits i, en tot cas, és des de cada recerca

que cal dibuixar les estratègies per aconseguir les dades, la informació que permeti la contrastació més adequada de les hipòtesis que els investigadors hagin establert. Ara bé, tot i que l'interès del nostre treball consistia, per exemple, a saber què se'n feia dels estudiants dominicans o de les alumnes gambianes al llarg de la secundària (qüestions que, des de la gran política, des de les institucions, podrien semblar menors), no és menys cert que vist d'una altra manera la recerca que hem dut a terme recull, com a mínim, tres de les qüestions fonamentals dels debats educatius i socials plantejats avui dia a Catalunya:

- a) El fracàs escolar a la secundària.
- b) L'escassa continuïtat en els estudis i especialment en la formació professional (CFGM) i la necessitat d'adaptar-la a les necessitats de la nostra societat (o, si es vol, del nostre "mercat de treball").
- c) La incorporació dels alumnes immigrants al sistema educatiu.

Cap de les tres qüestions és menor. Sorprèn, doncs, que les dades no ens permetin prendre'n el pols, fer-ne un seguiment més precís, saber millor què està passant, per tal de fer una diagnosi i, algun dia, poder-hi donar resposta i tornar-ne a mesurar els resultats.

2. Què ens ha aportat, però, l'anàlisi que hem realitzat? Pel que fa als alumnes (tant homes com dones) de les diferents nacionalitats que hem seguit, observem tendències comunes que ja queden reflectides en les taules comparatives que hem elaborat, però en volem destacar algunes, com ara:

- a) La presència dels alumnes de les diferents nacionalitats és creixent al llarg de l'ESO, excepte en el cas dels alumnes de nacionalitat espanyola, i el dels alumnes marroquins i gambians a quart d'ESO. Aquesta presència creixent és atribuïble fonamentalment a la progressiva i significativa incorporació d'alumnes d'altres nacionalitats a l'ESO (alumnes nouvinguts).
- b) En algunes comunitats, podem parlar de trajectòries escolars, en general, molt febles pel que fa a la continuïtat entre l'ESO i l'ensenyament postobligatori (és el cas dels alumnes de nacionalitat marroquina, xinesa, dominicana i gambiana, que tot

i presentar assentaments sòlids continuen amb unes trajectòries poc continuïstes). Ara bé, també hi ha nacionalitats que presenten una tendència a la continuïtat molt marcada, fins al punt que en molts casos alumnes incorporats tardanament a l'ESO continuen els seus estudis a la postobligatòria (és el cas dels alumnes de nacionalitat romanesa, peruana, argentina, equatoriana i colombiana). L'explicació d'aquestes diferències haurà de ser una prioritat de la recerca que es desenvolupi al voltant d'aquesta qüestió. L'explicació i l'establiment amb més gran precisió d'unes semblances i diferències que ara establim en comparar els alumnes per nacionalitats, però que poden tenir més sentit si tenim més en compte qüestions com ara les trajectòries acadèmiques dels pares o les expectatives d'inserció laboral dels mateixos alumnes. La nacionalitat ha estat el referent a partir del qual hem començat a estirar el fil; sense controlar altres variables ningú no pot afirmar que aquest sigui el referent més important.

- c) En general es donen més repeticions en les nacionalitats en què es produeix un alt nombre d'incorporacions tardanes. Però les dificultats que comporta la incorporació a un nou sistema escolar són superades de manera diferent segons les nacionalitats (romanesos, peruans, argentins, equatorians i colombians, per exemple mostren una tendència clara a superar aquestes dificultats i a continuar cap als estudis postobligatoris). Tant és així que no podem situar sota un mateix epígraf ("fracàs escolar", per exemple) la tendència a la repetició i les trajectòries acadèmiques curtes, ni considerar que hi ha una correspondència clara entre l'una i l'altra. Caldrà que noves recerques aprofundeixin sobre la dimensió dels factors que incideixen en les diferents dinàmiques observades.
- d) La poca atracció que en general tenen els CFGM per a tot l'alumnat i la incidència de les repeticions en aquest itinerari formatiu. Tal com diem més endavant, cal que aquests estudis siguin una opció formativa sòlida per a l'alumnat que vol dirigir el seu futur professional cap a sectors laborals que requereixen una formació pràctica i tècnica de qualitat.
- e) La tendència a optar pels estudis de batxillerat en pràcticament totes les nacionalitats, amb l'excepció de marroquins i gambians. Caldria analitzar si la preferència per aquests estudis en detriment dels CFGM obeeix als mateixos motius entre tot l'alumnat i, si s'escau, analitzar en quina mesura els motius i les opcions realitzades són realistes i coherents.

f) La presència majoritària de l'alumnat que estudia ESO en el sector públic, una situació que s'accentua encara més en l'ensenyament postobligatori. Cal que el sector privat assumeixi, en tant que rep recursos públics, un ferm compromís amb una educació integradora per a tot l'alumnat.

3. Com hem dit, les estadístiques que vam demanar al Servei d'Estadística, Informació i Documentació del Departament d'Educació estan segregades per sexe, i també entre el sector públic i el privat. L'anàlisi per sexe considerem que ha servit per a constatar algunes tendències generals prou conegudes, entre les quals en destaquem dues:

- a) Tendència a una continuïtat equilibrada entre homes i dones al llarg de l'ESO, i molta més continuïtat cap als estudis postobligatoris entre les dones que entre els homes.
- b) La feminització dels estudis postobligatoris, i molt especialment els de batxillerat.
- c) Els percentatges d'abandonament altíssims, sobretot entre les dones, que es donen a segon dels CFGM.

Pensem que aquest tercer punt mereix una reflexió seriosa: és acceptable per al sistema educatiu d'un país l'elevadíssim nombre de desercions que es produeixen en aquests estudis? No és més greu quan aquestes desercions es produeixen de manera molt més massiva entre les dones que entre els homes? Més enllà de fer consideracions sobre les dinàmiques socials i culturals que empenyen aquestes dones a l'abandonament dels estudis secundaris, no caldria (també) que reflexionéssim sobre el fet que l'oferta educativa més professionalitzadora potser no està pensada perquè les dones puguin obtenir el tipus i el nivell de formació que necessiten? És acceptable un sistema educatiu que, en un dels seus nivells, sembla que és com a mínim irrellevant per a tot aquest sector de població? I podem relacionar aquesta qüestió amb el segon punt que abans apuntàvem: és la preferència més gran pel batxillerat entre les dones una opció davant la manca de formacions professionalitzadores convincents? Quin sentit es dona, aleshores, al batxillerat?

4. Ara bé, més enllà d'aquestes qüestions generals, l'anàlisi que hem anat fent nacionalitat per nacionalitat també ha de servir per reflexionar sobre dinàmiques de

gènere diferenciades que es desenvolupen en el si dels diferents col·lectius nacionals. Per exemple:

- a) Com s'expliquen les diferències entre homes i dones de diferents nacionalitats.
- b) Com s'explica l'elevada feminització del col·lectiu d'alumnes de nacionalitat dominicana.

Pel que fa al primer punt, veiem que més enllà de la dinàmica general, les diferències d'*accent* són notables: no hi ha dones gambianes a segon de CFGM, entre les peruanes hi accedeix un 25% de les que han fet primer, però entre les argentines només un 7% i entre les dominicanes un 9%, aproximadament. Com veiem, les diferències són notables i cal que les sapiguem explicar: en quina mesura hi intervenen qüestions de classe social, les trajectòries educatives dels pares o altres elements de caràcter sociocultural.

5. El pas de l'ESO als estudis postobligatoris és de mal estudiar des de la perspectiva dels dos sectors (públic/privat), atès que el pas als estudis postobligatoris fàcilment pot comportar un canvi d'institut (a la recerca, per exemple, del CFGM desitjat), però també un canvi de sector. La continuïtat dins d'un sector a un altre s'ha de llegir, a partir de les dades de què disposem, amb molta prudència. Això fa que, en relació amb els sectors públic/privat, només puguem posar damunt la taula qüestions força vegades denunciades, com ara: una major presència de la població en general en el sector públic, i una marcada concentració de la població d'origen immigrant també en aquest sector.

Ara bé, més enllà d'aquest lloc comú, al llarg de la recerca han aparegut qüestions interessants relacionades amb les experiències dels alumnes en aquests dos sectors. Per exemple:

- a) L'elevadíssim percentatge de repetidors que es dona entre els alumnes de nacionalitat xinesa en el sector públic, i el fet que en el sector privat sigui considerablement més baix. Aquest fet ha de tenir una explicació que vagi més enllà de la tendència (que també hem constatat) que les repeticions dels alumnes al llarg de l'ESO siguin menors en el sector públic que en el privat.

- b) Per què en quatre comunitats (equatoriana, colombiana, dominicana, peruana: totes elles, doncs, llatinoamericanes) es dóna una més alta continuïtat en el sector privat a la PO que no es dóna en altres comunitats?

Com veiem, poder respondre a aquestes qüestions requerirà nous treballs i aproximacions diferents (de caràcter qualitatiu, en la majoria dels casos). Uns treballs i unes aproximacions, però, que ni tan sols hauríem pogut plantejar si no haguéssim estat capaços de fer aquesta primera aproximació que hem exposat de manera molt breu. I ara tornariem al primer punt amb què hem començat l'article i al primer punt de les conclusions: quantes coses ignorem a causa de la nostra escassa capacitat de percebre què està passant al voltant de l'escolarització dels alumnes membres de famílies immigrades? No fóra hora de millorar els dispositius que hem anat desplegant al llarg dels anys per tal de poder fer un seguiment més acurat de problemàtiques que ningú no s'atreveiria a qualificar de secundàries?

## Referències bibliogràfiques

CARRASCO, S. (2004). *Inmigración, contexto familiar y educación. Procesos y experiencias de la población marroquí, ecuatoriana, china y senegambiana*. Bellaterra: ICE de la Universitat Autònoma de Barcelona.

ETEFIL (2006). *Encuesta de transición educativo-formativa e inserción laboral*. Estudi finançat pel MEC, INE, MTAS i Fons Social Europeu. Madrid: INE.

SERRA, C.; PALAUDÀRIAS, J.M. (2007). "La continuïtat dels alumnes membres de famílies immigrades en el pas de l'escolarització obligatòria a la postobligatòria. 1. Anàlisi de les dades estadístiques lliurades pel Servei d'Estadística, Informació i Documentació del Departament d'Educació de la Generalitat de Catalunya". Informe lliurat a la Fundació Jaume Bofill.

## **12** La inserció laboral de la població immigrada

Miguel Pajares

## **RESUM**

El creixement d'afiliats estrangers a la Seguretat Social va ser, el 2006, inferior al dels anys anteriors; un descens que té a veure amb el fort increment produït l'any anterior a causa del procés de regularització. També hi està relacionada tant l'evolució del percentatge de dones entre els afiliats estrangers, com la del nombre de dones ocupades en el servei domèstic. La taxa d'ocupació de la població immigrada va continuar augmentant el 2006, paral·lelament a l'augment de la mateixa taxa per al conjunt de la població catalana, però mantenint la diferència entre ambdues taxes que hi havia en anys anteriors. En la distribució dels treballadors immigrants per sectors laborals el més destacat va ser el creixement en la construcció, i en la seva distribució segons categories laborals el que va destacar va ser el manteniment de la forta concentració en les categories baixes que ja hi havia en els anys anteriors, sense que s'hagi produït, en aquest sentit, cap tendència a millorar.



Per fer l'anàlisi de la inserció laboral de la població immigrada la principal font de dades que utilitzarem és la d'afiliats estrangers a la Seguretat Social. Les dades ens han estat proporcionades per l'Observatorio Permanente de la Inmigración (OPI), adscrit a la Secretaria d'Estat d'Immigració i Emigració, encara que en alguns apartats també utilitzem les que fa públiques la Secretaria d'Estat de la Seguretat Social. Les estadístiques d'afiliats a la Seguretat Social ens permeten distingir els treballadors en alta laboral segons la nacionalitat, el sexe i l'edat; a més, el règim de cotització ens informa de les persones que estan en els sectors laborals que tenen règims especials, com el sector agrícola o el de treballadors domèstics, i el grup de cotització ens informa de les categories laborals que tenen aquestes persones.

Les dades d'afiliats estrangers a la Seguretat Social que mostrarem són de l'11 de gener de 2007. Les que vam utilitzar per a l'anuari de l'any passat eren del 12 de gener de 2006, i en els anys anteriors eren de dates molt properes, totes anteriors al 14 de gener. La diferència de dates ha de ser tinguda en compte en la comparació que fem per observar l'evolució produïda en els darrers anys, però atès que és molt petita, aquesta comparació és adequada.

Una altra font de dades que utilitzem, en un dels apartats, és l'Enquesta de Població Activa (EPA), o més concretament, l'explotació que en fa l'Institut d'Estadística de Catalunya (IDESCAT). Però es tracta d'una font molt limitada perquè la mostra de

Catalunya és insuficient per fer les desagregacions que ens haurien interessat. A partir d'aquí comentem les taxes d'activitat, ocupació i atur dels estrangers, però sense fer distinció per nacionalitat o per sexe.

L'any 2006 va ser l'any immediatament posterior al procés de regularització desenvolupat el 2005, el més gran dels que s'han produït a l'Estat espanyol. En l'anuari que vam presentar l'any passat informàvem que la regularització va suposar l'increment de 112.842 treballadors estrangers en alta laboral a Catalunya. En total, al llarg de l'any 2005, els estrangers afiliats a la Seguretat Social van augmentar 135.411 persones, cosa que percentualment va suposar un creixement del 51,8% respecte de l'any anterior, el creixement més gran que mai s'ha produït en altes laborals d'estrangers. En aquell anuari ja comentàvem que els resultats consolidats del procés de regularització es veurien un any més tard amb les dades del començament del 2007, i això, per tant, atorga un interès reforçat a l'anàlisi que presentem aquest any.

## **EVOLUCIÓ DE LES DADES SOBRE TREBALLADORS ESTRANGERS A CATALUNYA**

A 11 de gener de 2007 hi havia 434.518 estrangers en alta laboral a la Seguretat Social a Catalunya. El repartiment per províncies es pot veure en la taula 1. A Barcelona hi havia el 70,8% dels estrangers, i la segona província per nombre d'estrangers era Girona, on hi havia un 12,2% del total. Respecte del conjunt de la població ocupada que hi havia a Catalunya, els estrangers són el 13%, un percentatge que ha pujat gairebé un punt respecte al que hi havia un any abans. La província en què representen un percentatge més gran és Girona, on són el 17% del conjunt de la població ocupada (vegeu la taula 12).

Al llarg de l'any 2006 el nombre de persones estrangeres va créixer en 38.658 altes laborals, cosa que suposa un increment anual del 9,5%. Aquesta és una primera dada d'interès, ja que es tracta del creixement percentual més baix dels últims anys; cosa que ens indica que, després del fort augment d'altes laborals derivat del procés de regularització del 2005, el creixement va tornar a les cotes d'anys anteriors o fins i tot a cotes

**Taula 1.****Població treballadora afiliada a la Seguretat Social. Catalunya, 2007**

	Treballadors estrangers	% de treb. estr. per província	Total població ocupada	% de treb. estr. sobre el total
Barcelona	307.815	70,8	2.528.700	12,2
Girona	53.040	12,2	311.800	17
Lleida	28.634	6,6	188.600	15,2
Tarragona	45.029	10,4	310.700	14,5
Total Catalunya	434.518	100	3.339.800	13

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de l'Observatorio Permanente de la Inmigración i del Boletín de Estadísticas laborales (dades a 11 de gener).

més baixes. Però malgrat aquesta ralentització del creixement de persones ocupades estrangeres, aquestes persones aporten la meitat del creixement de l'ocupació que es va produir el 2006 a Catalunya, en què el nombre total d'altres laborals a la Seguretat Social va créixer en 87.800.

El creixement de persones estrangeres afiliades a la Seguretat Social a Catalunya ha estat, al llarg del 2006, pràcticament idèntic al que s'ha produït a Espanya, que ha estat del 9,9%. El nombre d'afiliats a Espanya ha ascendit a 1.930.260, per la qual cosa els de Catalunya representen el 22,5% de tots els que hi ha a Espanya, un percentatge gairebé idèntic al de l'any anterior.

En les darreres columnes de la taula 2 veiem com es repartien, el gener de 2007, els treballadors estrangers que hi ha a Catalunya segons la seva nacionalitat d'origen, i en la mateixa taula podem apreciar també el creixement que s'ha produït en els darrers anys. El col·lectiu més nombrós el 2007, igual que en anys anteriors, és el marroquí, però la distància que el separa dels següents era més gran en els anys anteriors, ja que aquest col·lectiu no ha estat dels que han tingut un creixement més gran. L'any de la regularització només va créixer un 32,7%, quan el creixement mitjà va ser del 51,8%, i el 2006 va créixer un 7,1%, també per sota de la mitjana.

**Taula 2.**

Creixement anual de la població estrangera afiliada a la Seguretat Social per origen. Catalunya, 2003-2007

	2003	2004		2005		2006		2007	
	Nombre	Nombre	% creix. anual	Nombre	% creix. anual	Nombre	% creix. anual	Nombre	% creix. anual
Unió Europea	38.512	44.709	16,1	51.538	15,3	60.823	18	75.488	24,1
Resta d'Europa	11.185	13.868	24	20.035	44,5	38.430	91,8	42.174	9,7
Romania	4.741	6.093	28,5	9.971	63,6	20.881	109,4	23.537	12,7
Ucraïna	2.849	3.341	17,3	4.165	24,7	6.785	62,9	7.128	5,1
Àfrica	58.316	66.726	14,4	75.721	13,5	102.062	34,8	109.789	7,6
Gàmbia	3.620	3.991	10,2	4.448	11,5	5.962	34	6.168	3,5
Marroc	43.877	49.343	12,5	55.484	12,4	73.626	32,7	78.840	7,1
Senegal	2.307	2.922	26,7	3.520	20,5	5.553	57,8	6.670	20,1
Amèrica llatina	54.271	64.411	18,7	82.378	27,9	150.554	82,8	157.390	4,5
Argentina	4.055	5.821	43,6	8.245	41,6	13.970	69,4	14.533	4
Bolívia	879	1.119	27,3	1.995	78,3	11.038	453,3	11.693	5,9
Colòmbia	8.634	9.961	15,4	13.206	32,6	21.996	66,6	23.346	6,1
Equador	17.452	20.057	14,9	24.351	21,4	51.807	112,8	51.865	0,1
Perú	9.506	11.687	22,9	14.570	24,7	17.521	20,3	18.862	7,7
Rep. Dominicana	4.236	4.657	9,9	5.420	16,4	7.129	31,5	7.795	9,3
Uruguai	1.267	1.652	30,4	2.570	55,6	5.706	122	6.005	5,2
Amèrica del Nord	1.087	1.179	8,5	1.240	5,2	1.426	15	1.489	4,4
Àsia	21.294	24.391	14,5	29.832	22,3	42.855	43,7	46.432	8,3
Xina	7.776	8.747	12,5	11.699	33,7	17.229	47,3	18.370	6,6
Filipines	3.797	3.962	4,3	4.321	9,1	4.833	11,8	5.056	4,6
Pakistan	5.230	6.525	24,8	7.752	18,8	11.603	49,7	12.589	8,5
Oceania	166	170	2,4	180	5,9	214	18,9	247	15,4
Total	184.954	215.607	16,6	261.449	21,3	396.860	51,8	434.517	9,5

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de l'Observatorio Permanente de la Inmigración (dades a 1 de gener).

El col·lectiu equatorià és el segon grup en altes laborals i un dels que més creixement ha tingut en l'any de la regularització; però el 2006 no ha crescut gens. Es tracta d'un col·lectiu del qual es rep poca immigració; si va tenir un creixement alt amb la regularització va ser perquè havia acumulat molta població en situació irregular, però no s'espera que hi hagi creixements significatius d'aquest col·lectiu. Els altres col·lectius llatinoamericans també van créixer per sota de la mitjana el 2006, tret del dominicà, un col·lectiu d'immigració antiga a Catalunya, que va tenir poc protagonisme en la regularització (perquè tenia poca població en situació irregular), però que continua mantenint un ritme moderadament alt de creixement.

El tercer col·lectiu en importància numèrica quant a altes laborals és el romanès, que, d'altra banda, ha continuat creixent el 2006, amb un increment del 12,7%, situat per damunt de la mitjana. Pel que fa a la resta de col·lectius de fora de la Unió Europea, cal destacar també el creixement del col·lectiu senegalès, que percentualment ha estat el més gran de tots, malgrat que en termes absoluts continuï essent un grup d'escassa importància numèrica.

Però la taula 2 també ens indica que el creixement més gran, tant percentual com en termes absoluts, l'han tingut les persones procedents de països comunitaris, amb un augment percentual del 24,1%. Les seves 14.665 noves altes laborals representen el 38% del creixement total de treballadors estrangers, cosa que ens indica que si no els tenim en compte estarem davant una situació de més ralentització en l'increment de persones afiliades estrangeres a la Seguretat Social.

## **LES DONES IMMIGRADES EN LES DADES DE LA SEGURETAT SOCIAL**

Les dones són el 36,6% del total d'estrangers en alta laboral, i en termes absoluts eren, l'11 de gener de 2007, 159.121. El percentatge que acabem d'assenyalar és lleugerament inferior al que hi havia un any abans (que era del 37,4%), és a dir, hi ha hagut un petit retrocés en la dinàmica que hi havia, que era d'augment del percentatge de dones entre els estrangers afiliats a la Seguretat Social.

En l'anuari anterior informàvem que un dels efectes del procés de regularització havia estat l'increment del percentatge que representen les dones, que havia passat del 33,4% (percentatge de principi del 2005) a l'esmentat 37,4%, un increment de quatre punts percentuals en només un any. I dèiem també que s'havia d'esperar a disposar de les dades de l'any següent per veure si aquest creixement es consolidava. Doncs bé, el que podem dir és que ha patit un lleuger descens, però s'ha mantingut en un grau superior al que hi havia abans de la regularització.

### **Taula 3.**

**Població estrangera afiliada a la Seguretat Social per origen i sexe. Catalunya, 2007**

Continent i país	Homes	Dones	% dones	Total
Unió Europea	47.368	28.120	37,3	75.488
Resta d'Europa	24.747	17.427	41,3	42.174
Romania	14.686	8.851	37,6	23.537
Ucraïna	4.138	2.990	41,9	7.128
Àfrica	92.162	17.627	16,1	109.789
Gàmbia	5.468	700	11,3	6.168
Marroc	65.023	13.817	17,5	78.840
Senegal	6.034	636	9,5	6.670
Amèrica llatina	74.836	82.554	52,5	157.390
Argentina	8.156	6.377	43,9	14.533
Bolívia	5.029	6.664	57	11.693
Colòmbia	10.992	12.354	52,9	23.346
Equador	23.934	27.931	53,9	51.865
Perú	9.271	9.591	50,8	18.862
Rep. Dominicana	2.981	4.814	61,8	7.795
Uruguai	3.413	2.592	43,2	6.005
Amèrica del Nord	831	658	44,2	1.489
Àsia	34.212	12.220	26,3	46.432
Xina	11.075	7.295	39,7	18.370
Filipines	2.250	2.806	55,5	5.056
Pakistan	12.309	280	2,2	12.589
Oceania	181	66	26,7	247
Total	275.396	159.121	36,6	434.517

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de l'Observatorio Permanente de la Inmigración (dades a 1 de gener).

**Taula 4.**

Evolució de la proporció de dones entre la població estrangera afiliada a la Seguretat Social. Catalunya, 2005-2007

	2005		2006		2007	
	Total dones	% del total d'estrangers	Total dones	% del total d'estrangers	Total dones	% del total d'estrangers
Unió Europea	19.260	37,4	22.960	37,7	28.120	37,3
Resta d'Europa	6.793	33,9	16.064	41,8	17.427	41,3
Romania	2.837	28,5	7.953	38,1	8.851	37,6
Ucraïna	1.444	34,7	2.845	41,9	2.990	41,9
Àfrica	10.776	14,2	16.445	16,1	17.627	16,1
Gàmbia	486	10,9	669	11,2	700	11,3
Marroc	8.501	15,3	12.927	17,6	13.817	17,5
Senegal	335	9,5	510	9,2	636	9,5
Amèrica llatina	41.572	50,5	80.811	53,7	82.554	52,5
Argentina	3.447	41,8	6.151	44	6.377	43,9
Bolívia			6.562	59,4	6.664	57
Colòmbia	6.892	52,2	11.881	54	12.354	52,9
Equador	12.016	49,3	28.446	54,9	27.931	53,9
Perú	7.603	52,2	9.170	52,3	9.591	50,8
Rep. Dominicana	3.618	66,8	4.663	65,4	4.814	61,8
Uruguai			2.508	44	2.592	43,2
Amèrica del Nord	524	42,3	615	43,1	658	44,2
Àsia	8.264	27,7	11.487	26,8	12.220	26,3
Xina	4.669	39,9	6.839	39,7	7.295	39,7
Filipines	2.464	57	2.717	56,2	2.806	55,5
Pakistan	128	1,7	247	2,1	280	2,2
Oceania	45	25	65	30,4	66	26,7
Total	87.387	33,4	148.586	37,4	159.121	36,6

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de l'Observatorio Permanente de la Inmigración (dades a 1 de gener).

En la taula 3 veiem les dades absolutes de dones en alta laboral per nacionalitats, així com el percentatge que representen les dones per a cada nacionalitat en el total de persones afiliades a la Seguretat Social. Els col·lectius llatinoamericans, juntament amb el filipí són els que tenen més percentatge de dones, mentre que els percentatges més baixos els tenen els col·lectius africans i el pakistanès. En termes absoluts, el col·lectiu

que més dones aporta a les altes a la Seguretat Social no és el marroquí, com succeïa quan ens referíem a homes i dones sense distinció, sinó l'equatorià.

L'evolució que han tingut els percentatges a què ens estem referint s'aprecia a la taula 4. Hi veiem que els col·lectius en què es va incrementar més el percentatge de dones l'any de la regularització van ser els de l'Europa de l'Est, en què aquest percentatge va passar de ser el 33,9% el gener del 2005 a ser el 41,8% el gener del 2006. De fet, aquests van ser els col·lectius que van provocar l'increment del percentatge mitjà. I un any més tard manté els percentatges assolits amb una lleugera disminució. En aquest darrer any, pràcticament tots els percentatges descendeixen, tot i que tots ho fan en una proporció petita.

Cal remarcar que els col·lectius amb percentatges més baixos de dones (els africans i el pakistanès) persisteixen, any rere any, en aquesta situació. Ja havíem cridat l'atenció sobre la conveniència de plantejar polítiques específiques de promoció de l'ocupació per corregir aquesta situació, i hem de dir que la necessitat d'aquestes polítiques continua tan vigent com anys enrere.

## **TAXES D'ACTIVITAT I D'OCUPACIÓ DE LA POBLACIÓ IMMIGRADA**

Deixem per un moment les dades de persones afiliades a la Seguretat Social i utilitzem les estadístiques de l'EPA per referir-nos a les taxes d'activitat, ocupació i atur. La taxa d'activitat és la proporció que es dona entre la població activa i la població de més de 16 anys. Es considera població activa el conjunt de les persones que treballen, més les que estan en situació d'atur (persones que no treballen però que busquen feina). Entre el conjunt de la població catalana més gran de 16 anys, la taxa d'activitat era, al final de l'any 2006, del 62,4%, mentre que la dels estrangers era del 78,9%, és a dir, setze punts per sobre.

Aquesta taxa més gran d'activitat de la població immigrada respecte del conjunt de la població és quelcom que s'observa des que els estrangers apareixen en les estadístiques sobre població activa. En els quatre darrers anys és així, com es pot apreciar a la tau-



**Taula 5.**

Evolució de les taxes d'activitat per sexe. Catalunya, 2003-2006

	Total població a Catalunya				Població estrangera			
	4t. trimestre 2003	4t. trimestre 2004	4t. trimestre 2005	4t. trimestre 2006	4t. trimestre 2003	4t. trimestre 2004	4t. trimestre 2005	4t. trimestre 2006
Total	59,6	59,5	61,8	62,4	73,2	74,5	75,1	78,9
Homes	70,6	69,6	72,1	72,0	87,6	90,0	87,5	90,3
Dones	49,1	50,1	51,9	53,0	58,4	58,5	62,0	65,5

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de l'INE.

la 5. Però el que és remarcable és que la diferència el 2006 va ser superior a la d'anys anteriors. Un any abans era de tretze punts, tres menys que el 2006. El cert és que les taxes d'activitat continuen incrementant-se, tant per a autòctons com per a estrangers, però en el darrer any la que més s'ha incrementat és la dels estrangers.

Una cosa semblant podem dir de la taxa d'ocupació, que és la proporció d'ocupats entre la població més gran de 16 anys. En la taula 6 veiem que la d'estrangers de l'últim any està gairebé dotze punts per damunt de la del conjunt de la població. I també veiem que, com succeeix amb les taxes d'activitat, les d'ocupació es van incrementant, tant en el cas dels estrangers com en el del conjunt de la població. Però el creixement de la taxa d'ocupació dels estrangers, produït el 2006, ha estat notablement més gran que el del conjunt de la població.

La taxa d'ocupació femenina ha crescut més que la masculina al llarg dels darrers quatre anys, tant la referida al conjunt de la població com la referida a la població estrangera. Però el creixement més important ha estat el que ha tingut la taxa d'ocupació de les dones estrangeres l'any 2006: cinc punts percentuals. Tot i així, les dones estrangeres tenen, a Catalunya, una taxa d'ocupació (55,5%) inferior a la que tenen en el conjunt de l'Estat espanyol (57,9%), cosa que està relacionada amb la presència més gran a Catalunya de col·lectius, com els africans i el pakistanès, que tenen taxes d'ocupació de les dones molt baixes.

**Taula 6.**

Evolució de les taxes d'ocupació per sexe. Catalunya, 2003-2006

	Total població a Catalunya				Població estrangera			
	4t. trimestre 2003	4t. trimestre 2004	4t. trimestre 2005	4t. trimestre 2006	4t. trimestre 2003	4t. trimestre 2004	4t. trimestre 2005	4t. trimestre 2006
Total	54,3	54,3	57,7	58,2	60,5	63,0	65,3	70,0
Homes	65,8	64,9	68,2	68,0	75,7	78,9	79,4	82,3
Dones	43,3	44,3	47,7	48,7	45,2	46,6	50,6	55,5

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de l'INE.

El fet que la taxa d'activitat dels estrangers estigui setze punts per damunt de la del conjunt de la població, mentre que la d'ocupació solament està dotze punts per damunt, condueix a la paradoxa que la taxa d'atur dels estrangers també sigui més gran que la dels autòctons. És a dir, tenen una taxa d'ocupació més alta, però també és més alta la seva taxa d'atur, com veurem a continuació.

**TAXA D'ATUR**

La taxa d'atur és la relació que hi ha entre el nombre de persones aturades i el nombre de persones actives (aquí la relació no és amb les persones més grans de 16 anys, sinó amb les persones actives). A la taula 7 veiem que la dels estrangers és, en el darrer any, de l'11,3% mentre que la del conjunt de la població és del 6,7%, gairebé cinc punts de diferència.

Aquesta diferència ja es produïa en anys anteriors i fins i tot era més gran. L'evolució que ha tingut mereix ser remarcada: tant en el cas dels estrangers com en el del conjunt de la població, l'atur ha anat descendant, però el descens ha estat molt més gran per als estrangers, per als qui en quatre anys ha passat del 17,3% a l'11,3%. I entre la població estrangera, el descens és més gran en les dones que en els homes; elles baixen la taxa d'atur en més de set punts percentuals en quatre anys.

**Taula 7.**

Evolució de les taxes d'atur per sexe. Catalunya, 2003-2006

	Total població a Catalunya				Població estrangera			
	4t. trimestre 2003	4t. trimestre 2004	4t. trimestre 2005	4t. trimestre 2006	4t. trimestre 2003	4t. trimestre 2004	4t. trimestre 2005	4t. trimestre 2006
Total	8,9	8,8	6,6	6,7	17,3	15,4	13,0	11,3
Homes	7,1	6,7	5,5	5,6	13,6	12,3	9,3	8,9
Dones	11,2	11,6	8,2	8,1	22,6	20,4	18,5	15,3

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de l'IDESCAT.

Malgrat tot, la taxa d'atur més gran de la població immigrada mereix ser tinguda molt en compte en les polítiques públiques d'ocupació. En les taules anteriors la comparàvem amb la del conjunt de la població, però si ho fem amb la de la població autòctona, la que té nacionalitat espanyola, el que veiem és que la diferència encara és més gran. La taula 8 ens ho mostra.

**Taula 8.**

Taxes d'ocupació i atur per a la població estrangera i de nacionalitat espanyola. Catalunya, 2007

	Taxa d'ocupació	Taxa d'atur
Total	58,2	6,7
Població amb nacionalitat espanyola	56,3	5,7
Població estrangera	70,0	11,3

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de l'IDESCAT.

La població autòctona té una taxa d'atur del 5,7%, cosa que ja es considera “aturada tècnica”, és a dir, un atur que gairebé no pot baixar més, o una situació que es pot considerar de plena ocupació; mentre que la taxa de la població immigrada sí que és

susceptible de baixar i és per això que diem que mereix una atenció específica en les polítiques d'ocupació.

## **SECTORS LABORALS D'INSERCIÓ DE LA POBLACIÓ IMMIGRADA**

La distinció que fa la Seguretat Social per règims de cotització ens permet veure com es reparteixen els treballadors estrangers entre alguns dels sectors laborals. Hi ha un règim general en què s'inscriuen la majoria dels treballadors assalariats (que inclou la indústria, la construcció, els serveis, etc.) i uns règims especials. D'aquests règims n'hi ha dos que en aquesta anàlisi ens interessen especialment, pel fet que són sectors amb alta presència de treballadors estrangers: el règim agrari i el de treballadors domèstics.

El règim general és el que agrupa la part més gran dels treballadors estrangers, sigui quina sigui la seva nacionalitat, com també passa amb els autòctons. A la taula 9 es poden veure les dades absolutes per nacionalitats i podem observar la presència de la població estrangera en els altres règims (hem exclòs la informació sobre el règim especial de treballadors del mar, així com sobre el règim de la mineria i el carbó, perquè ambdós són residuals quant al nombre d'ocupats).

Veiem que els dos que tenen un nombre més elevat de persones estrangeres ocupades (després del general) són el règim de treballadors domèstics i el de treballadors autònoms. En el de treballadors domèstics és el col·lectiu equatorià el que aporta un nombre de persones més alt, seguit d'altres nacionalitats llatinoamericanes (boliviana, colombiana, peruana...), i del col·lectiu marroquí, el romanès i el filipí. En el règim agrari és el marroquí, seguit del romanès, el que més persones afiliades aporta. I en el de treballadors autònoms, també és el marroquí, seguit del xinès. Però potser, més que les dades absolutes, el que resulta de més interès són els percentatges. L'evolució que els percentatges han tingut, en els quatre règims, es mostra a la taula 10.

Els col·lectius que tenen més concentració (percentatges més alts) en el règim de treballadors domèstics són el bolivià i el filipí. Els segueixen l'equatorià, el dominicà i altres.

**Taula 9.**

Població estrangera afiliada a la Seguretat Social segons el règim. Catalunya, 2007

	General	Autònom	Agrari	Llar	Total
Unió Europea	59.684	14.295	1.145	276	75.488
Resta d'Europa	34.937	1.264	1.740	4.203	42.174
Romania	19.703	372	1.289	2.155	23.537
Ucraïna	6.026	178	185	736	7.128
Àfrica	93.303	5.104	7.601	3.575	109.789
Gàmbia	5.185	155	690	132	6.168
Marroc	66.729	4.115	5.005	2.822	78.840
Senegal	5.785	134	602	132	6.670
Amèrica llatina	127.372	4.755	761	24.429	157.390
Argentina	12.454	1.212	28	832	14.533
Bolívia	7.827	66	91	3.709	11.693
Colòmbia	19.313	643	208	3.168	23.346
Equador	41.281	610	289	9.674	51.865
Perú	15.823	546	34	2.437	18.862
Rep. Dominicana	6.206	239	35	1.315	7.795
Uruguai	5.129	303	14	556	6.005
Amèrica del Nord	1.094	362	2	30	1.489
Àsia	36.921	5.820	865	2.810	46.432
Xina	14.341	3.461	90	477	18.370
Filipines	3.239	47	11	1.753	5.056
Pakistan	10.837	1.057	532	159	12.589
Oceania	203	38	6	0	247
Total	354.664	31.929	12.134	35.374	434.517

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de l'Observatorio Permanente de la Inmigración (dades a 11 de gener).

**Taula 10.**

Evolució dels percentatges de població estrangera afiliada a la Seguretat Social segons el règim. Catalunya, 2005-2007

	General			Autònom			Agrari			Llar		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005	2006	2007
Europa comunitària	78	77.8	79,1	20,3	20.6	18,9	1,2	1.0	1,5	0,4	0.5	0,4
Resta d'Europa	87,9	78.2	82,8	3,6	2.4	3	5,2	5.1	4,1	3,2	14.2	10
Romania	88,4	78.7	83,7	1,3	0.9	1,6	7,1	6.9	5,5	3,1	13.4	9,2
Ucraïna	90,4	80.9	84,5	2,5	1.9	2,5	3,9	3.3	2,6	3	13.8	10,3
Àfrica	83,5	79.7	85	4,9	4.3	4,6	9,6	8.6	6,9	1,8	7.2	3,3
Gàmbia	83,5	74.4	84,1	2,6	2.3	2,5	13,4	13.5	11,2	0,5	9.7	2,1
Marroc	83,5	81.0	84,6	5,3	4.8	5,2	8,9	7.7	6,3	2,2	6.3	3,6
Senegal	83	74.9	86,7	3,5	2.2	2	12,7	11.2	9	0,4	11.5	2
Amèrica llatina	84,5	73.2	80,9	3,7	2.5	3	0,8	0.6	0,5	10,9	23.7	15,5
Argentina	87,8	83.1	85,7	9,9	7.1	8,3	0,2	0.2	0,2	2	9.5	5,7
Bolívia		52.8	66,9		0.5	0,6		0.9	0,8		45.9	31,7
Colòmbia	86,1	76.2	82,7	3,2	2.5	2,8	1,5	0.9	0,9	9,1	20.4	13,6
Equador	86,2	69.1	79,6	1	0.7	1,2	1	0.7	0,6	11,7	29.5	18,7
Perú	80,6	79.5	83,9	2,8	2.8	2,9	0,3	0.2	0,2	16,2	17.4	12,9
Rep. Dominicana	73,3	73.8	79,6	2,5	2.6	3,1	0,7	0.5	0,4	23,5	23.1	16,9
Uruguai		79.6	85,4		4.2	5		0.4	0,2		15.7	9,3
Amèrica del Nord	74,9	74.8	73,5	24,4	22.9	24,3	0,2	0.1	0,1	0,4	2.1	2
Àsia	75,6	78.2	79,5	13,4	11.2	12,5	4,1	2.9	1,9	6,8	7.7	6,1
Xina	77,9	79.7	78,1	19,5	16.6	18,8	1,4	0.7	0,5	1,2	3.0	2,6
Filipines	58,3	61.0	64,1	1	1.0	0,9	0,4	0.3	0,2	40,2	37.6	34,7
Pakistan	80,1	82.6	86,1	9	7.2	8,4	10,3	7.2	4,2	0,5	3.0	1,3
Oceania	78,3	79.4	82,2	16,1	15.4	15,4	3,9	2.3	2,4	1,7	2.8	0
Total	82,1	76.6	81,6	8,6	6.8	7,3	4,2	3.4	2,8	5	13.1	8,1

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de l'Observatorio Permanente de la Inmigración (dades a 11 de gener).

**Taula 11.**

Dones estrangeres afiliades a la Seguretat Social segons el règim. Catalunya, 2007

	General		Autònom		Agrari		Llar		Total
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre
Europa comunitària	23.562	83,8	3.930	14	349	1,2	261	0,9	28.120
Resta d'Europa	12.561	72,1	458	2,6	527	3	3.873	22,2	17.427
Romania	6.372	72	83	0,9	401	4,5	1.988	22,5	8.851
Ucraïna	2.185	73,1	76	2,5	51	1,7	678	22,7	2.990
Àfrica	14.277	81	609	3,5	383	2,2	2.356	13,4	17.627
Gàmbia	623	89	41	5,9	13	1,9	23	3,3	700
Marroc	11.035	79,9	431	3,1	315	2,3	2.035	14,7	13.817
Senegal	554	87,1	20	3,1	20	3,1	42	6,6	636
Amèrica llatina	58.223	70,5	1.918	2,3	214	0,3	22.189	26,9	82.554
Argentina	5.329	83,6	391	6,1	4	0,1	651	10,2	6.377
Bolívia	3.157	47,4	25	0,4	17	0,3	3.465	52	6.664
Colòmbia	9.154	74,1	342	2,8	60	0,5	2.793	22,6	12.354
Equador	18.662	66,8	208	0,7	93	0,3	8.968	32,1	27.931
Perú	7.224	75,3	178	1,9	6	0,1	2.181	22,7	9.591
Rep. Dominicana	3.416	71	143	3	11	0,2	1.244	25,8	4.814
Uruguai	2.023	78	80	3,1	2	0,1	487	18,8	2.592
Amèrica del Nord	509	77,4	132	20,1	0	0	17	2,6	658
Àsia	8.223	67,3	1.783	14,6	57	0,5	2.155	17,6	12.220
Xina	5.423	74,3	1.453	19,9	30	0,4	389	5,3	7.295
Filipines	1.283	45,7	27	1	3	0,1	1.491	53,1	2.806
Pakistan	198	70,7	42	15	12	4,3	28	10	280
Oceania	60	90,9	6	9,1	0	0	0	0	66
Total	117.753	74	8.904	5,6	1.533	1	30.890	19,4	159.121

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de l'Observatorio Permanente de la Inmigración (dades a 11 de gener).

Però el que s'observa a la taula 10 és que els seus percentatges han baixat notablement respecte als de l'any anterior, cosa que ha succeït amb totes les nacionalitats.

A l'anuari de l'any passat assenyalàvem que s'havia produït un increment molt notable de treballadors del servei domèstic, ateses les característiques de la regularització del 2005. En aquesta regularització la feina domèstica va ser una de les vies més accessibles per a la presentació de sol·licituds, i bona part de les persones regularitzades van quedar incloses en el règim de treballadors domèstics. A Catalunya es va passar de 13.193 persones estrangeres afiliades al règim de treballadors de la llar de la Seguretat Social, que hi havia el gener del 2005, a 52.067 el gener del 2006. El que llavors apuntàvem va ser la possibilitat que moltes de les persones que havien estat donades d'alta en aquest règim podien passar a altres sectors laborals, quan, un any més tard, renovessin els permisos de residència.

El que tenim el gener del 2007 és un nombre molt inferior de treballadors domèstics respecte del que hi havia el gener del 2006, un descens que no té precedents i que demostra que moltes de les persones que amb la regularització van aparèixer com a treballadores domèstiques no ho eren o tenien moltes possibilitats de deixar de ser-ho després de renovar els permisos.

Respecte dels règims agrari i de treballadors autònoms, cal assenyalar que les variacions, pel que fa als percentatges que hi havia en anys anteriors, mostrades en la taula 10, han estat petites en el darrer any. En tot cas, val la pena ressaltar que els percentatges en el règim de treballadors autònoms continuen sent molt baixos, tret del cas del col·lectiu xinès i del comunitari.

La distribució de les dones per règims de la Seguretat Social presenta algunes característiques específiques. A la taula 11 es pot observar que tenen una presència molt més alta en el règim de treballadors de la llar que en el de treballadors autònoms, en nombres absoluts i en percentatges, quan per a ambdós sexes aquestes dades estaven molt més equilibrades, com mostraven les taules 9 i 10.

A la taula 12 veiem l'evolució que ha tingut la presència de dones estrangeres en el règim de treballadors domèstics. Efectivament, creix molt el nombre l'any de la regu-



**Taula 12.**

Evolució de les dones estrangeres afiliades al règim de treballadors domèstics.  
Catalunya, 2005-2007

	2005		2006		2007	
	Nombre	%*	Nombre	%*	Nombre	%*
Unió Europea	169	0,9	290	1,3	261	0,9
Resta d'Europa	598	8,8	4.940	30,8	3.873	22,2
Romania	283	10	2.542	32	1.988	22,5
Ucraïna	119	8,2	861	30,3	678	22,7
Àfrica	1.136	10,5	3.525	21,4	2.356	13,4
Gàmbia	7	1,4	53	7,9	23	3,3
Marroc	1.044	12,3	2.901	22,4	2.035	14,7
Senegal	6	1,8	82	16,1	42	6,6
Amèrica llatina	8.375	20,1	31.764	39,3	22.189	26,9
Argentina	141	4,1	1.061	17,2	651	10,2
Bolívia	0	0	4.645	70,8	3.465	52
Colòmbia	1.117	16,2	3.944	33,2	2.793	22,6
Equador	2.728	22,7	13.771	48,4	8.968	32,1
Perú	2.177	28,6	2.699	29,4	2.181	22,7
Rep. Dominicana	1.231	34	1.537	33	1.244	25,8
Uruguai	0	0	764	30,5	487	18,8
Amèrica del Nord	1	0,2	14	2,3	17	2,6
Àsia	1.712	20,7	2.378	20,7	2.155	17,6
Xina	113	2,4	426	6,2	389	5,3
Filipines	1.527	62	1.565	57,6	1.491	53,1
Pakistan	7	5,5	51	20,6	28	10
Oceania	3	6,7	5	7,7	0	0
Total	12.010	13,7	42.927	28,9	30.890	19,4

\*percentatge que representa respecte del total d'estrangeres afiliades a la Seguretat Social.

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de l'Observatorio Permanente de la Inmigración (dades a 11 de gener).

larització i baixa considerablement en el darrer any. Tot i així, una de cada cinc dones estrangeres en alta laboral cotitza en el règim de treballadors domèstics, cosa que és un percentatge molt elevat.

Per nacionalitats, la taula 12 ens mostra que hi ha dos col·lectius, el filipí i el bolivià, en què més de la meitat de les dones en alta laboral són en el sector domèstic. Són també alts els percentatges en aquest sector de les equatorianes (32,1%), dominicanes (25,8%) i altres grups llatinoamericans, com també són alts els percentatges de les dones de l'Europa de l'Est (pels volts del 22%). Però en tots els casos es produeix el mateix descens, més o menys, respecte dels percentatges que tenien l'any anterior.

Deixem els règims de cotització a la Seguretat Social i anem a veure els sectors d'inserció de la població immigrada a partir de les dades sobre sectors d'activitat que fa públiques la Seguretat Social. A la taula 13 hi ha els set sectors en què hi havia un nombre més elevat de persones estrangeres el gener del 2007, i es mostren també les dades del 2006 per veure l'evolució que s'ha produït. Es tracta de dades en què es tenen en compte les branques d'activitat del règim general i els altres règims especials.

La construcció és el sector amb el nombre més elevat de persones estrangeres ocupades i és, a més, un sector en què continuen creixent: el seu creixement l'any 2006 ha estat del 20,3%, quan el creixement mitjà per al conjunt dels sectors va ser del 9,5%, com hem vist a la taula 2. Si donem per fet que la gran majoria de les persones afiliades en el sector de la construcció són homes, resulta que més del 25% del total d'estrangers (homes) en alta laboral són a la construcció.

Aquest percentatge és molt semblant al que s'obté amb les dades d'Espanya (persones estrangeres afiliades a la Seguretat Social a la construcció, respecte del total d'homes estrangers afiliats). Però les dades de l'EPA diuen que els que en realitat treballen en la construcció són el 40% dels homes estrangers ocupats, no el 25% que es dedueix de les dades de la Seguretat Social. Això ens indica que la construcció continua sent el sector que acull bona part de la immigració en situació irregular, ja que l'EPA no distingeix entre treballadors amb alta a la Seguretat Social i treballadors en situació irregular.

**Taula 13.**

Evolució de la distribució per sectors d'activitat dels afiliats estrangers a la Seguretat Social. Catalunya, 2006-2007

Sector d'activitat	2006	2007	% creixement el 2006
Construcció	65.810	79.183	20,3
Empreses de serveis i activitats immobiliàries	48.181	60.524	25,6
Comerç	45.574	50.795	11,5
Hoteleria	41.898	45.949	9,7
Indústria manufacturera	39.977	44.754	11,9
Servei domèstic	51.787	35.374	-31,7
Agricultura	13.121	12.134	-7,5

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de la Secretaria d'Estat de la Seguretat Social (dades a 11 de gener).

Aquesta comparació entre dades de l'EPA i dades de la Seguretat Social es refereix a Espanya, però no creiem que a Catalunya sigui molt diferent, ja que els percentatges d'ocupació d'estrangers en la construcció són semblants en els dos àmbits territorials.

Com veiem a la taula 13, per darrere de la construcció, en nombre de persones estrangeres afiliades a la Seguretat Social, hi ha el sector d'empreses de serveis i activitats immobiliàries. Es tracta d'un sector en què hi ha les anomenades empreses de serveis a altres empreses, un tipus d'empresa que ha crescut molt en els darrers anys, l'activitat de les quals consisteix a fer qualsevol cosa que els sigui subcontractada, i en les quals les condicions laborals estan entre les més baixes del mercat de treball. És, com veiem a la taula 13, el sector en què més va créixer, el 2006, el nombre de persones estrangeres ocupades.

El comerç, l'hoteleria i la indústria manufacturera van tenir un creixement similar, quant al nombre de persones estrangeres afiliades a la Seguretat Social. El servei domèstic va tenir un fort descens, de què ja hem parlat, i també va baixar l'agricultura.

## DISTRIBUCIÓ PER CATEGORIES LABORALS

Entrem ja en el darrer aspecte que tractarem en aquest capítol, però al seu torn, el que considerem de més interès: la distribució que tenen els treballadors i treballadores estrangers per categories laborals. Això ens indica com s'insereixen en el mercat laboral, quin tipus de feines fan i quines són les diferències entre la seva situació i la de la resta dels treballadors. Aquí utilitzem la distinció que fa la Seguretat Social entre grups de cotització, que és una classificació en deu grups que podem considerar nivells de categories laborals. Però advertim que aquesta classificació només es refereix al règim general, per tant, en les dades que presentem a continuació no hi ha els treballadors

### Taula 14.

Altes a la Seguretat Social en el règim general per tipus de feina i origen. Catalunya, 2007

	Total població treballadora*	Total treballadors estrangers a Catalunya		Total treballadors estrangers de fora de la Unió Europea a Catalunya	
	%	Nombre	%	Nombre	%
Enginyers, llicenc., caps	7,7	11.744	3,3	4.907	1,7
Enginy. tècnics, ajudants	6,4	4.530	1,3	1.753	0,6
Caps administratius	4,3	5.922	1,7	2.401	0,8
Ajudants no titulats	3,4	5.686	1,6	3.837	1,3
Oficials administratius	12,1	21.351	6	11.373	3,8
Subalterns	4,4	8.988	2,5	7.635	2,6
Auxiliars administratius	13,4	32.369	9,1	23.469	7,9
Oficials de 1a. i 2a.	20,4	68.516	19,3	58.562	19,8
Oficials de 3a.	11,8	63.701	17,9	57.414	19,4
Peons i assimilats	15,8	132.962	37,4	124.649	42,1
<b>TOTAL (d'alta a la Seg. Social en règim general)</b>	<b>100</b>	<b>355.769</b>	<b>100</b>	<b>296.000</b>	<b>100</b>

\* Aquests percentatge es refereix a població treballadora de tot l'Estat espanyol.

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de l'Observatorio Permanente de la Inmigración (dades a 1 de gener).

del sector domèstic, ni els del sector agrícola, i tampoc no hi ha les persones afiliades a altres règims especials.

A la taula 14 mostrem la distribució percentual per categories del conjunt de la població treballadora (que en aquest cas és la de l'Estat espanyol, perquè no tenim les dades de Catalunya); també mostrem les dades absolutes i percentuals de la distribució dels treballadors estrangers, i les mateixes dades sobre els estrangers no comunitaris. Si fixem la nostra atenció en el col·lectiu no comunitari i el comparem amb el conjunt de la població, veiem que el percentatge de peons que hi ha entre el primer grup (42,1%) és molt superior al que hi ha entre el segon (15,8%), cosa que, d'entrada, dibuixa una situació dels estrangers en el mercat laboral completament diferent de la de les persones autòctones. Els percentatges d'oficials (les dues categories que estan per sobre dels peons) no són gaire diferents per als no comunitaris i per a la població en general; i el percentatge d'auxiliars administratius és inferior per al col·lectiu no comunitari, però no és gaire baix. Ara bé, a partir d'aquí, a mesura que pugem en les categories més altes, el col·lectiu no comunitari té percentatges cada vegada més allunyats del conjunt de la població.

La distribució per categories també pot ser vista segons la nacionalitat d'origen. A la taula 15 presentem les dades absolutes i a la 16 les percentuals. Aquestes darreres dades ens proporcionen més informació a efectes comparatius. Veiem que hi ha col·lectius el percentatge de peons dels quals està molt per sobre de la mitjana donada per als treballadors estrangers (que és el 37,4%): el col·lectiu marroquí, el més important entre la nostra població immigrada ocupada, es compon en un 52,5% de peons; els altres col·lectius africans estan fins i tot per damunt del marroquí: el col·lectiu de Gàmbia té un 71,1% de peons, i el senegalès, un 61,6%. També són molt alts (per damunt del 40%) els percentatges de peons pakistanesos, equatorians, bolivians, dominicans i ucraïnesos.

Altres categories en què també hi ha percentatges significatius són les dues que vénen immediatament després de la de peons: la d'oficials de tercera i la d'oficials de primera i segona. En aquesta darrera, el percentatge més alt el tenen els romanesos, que entre les dues categories d'oficials sumen el 53,8% dels seus afiliats al règim general,

**Taula 15.**

Estrangers afiliats a la Seguretat Social en el règim general per països i tipus de feina. Catalunya, 2007

	Enginyers i llicenciats	Enginyers tècnics, perits	Caps administratius i de taller	Ajudants no titulats	Oficials administratius	Subalterns	Auxiliars administratius	Oficials de 1a. i 2a.	Oficials de 3a. i especialistes	Peons
Unió Europea	6.837	2.777	3.521	1.849	9.978	1.353	8.900	9.954	6.287	8.313
Resta d'Europa	498	196	269	350	1.188	656	2.343	10.197	7.320	11.978
Romania	126	53	98	160	450	338	930	6.365	4.264	6.955
Ucraïna	63	15	24	57	141	103	330	1.320	1.481	2.499
Àfrica	257	162	236	581	1.099	1.336	2.709	18.884	16.568	52.426
Gàmbia	2	3	7	24	18	58	81	518	815	3.760
Marroc	151	126	161	458	813	964	2.057	15.920	11.416	35.428
Senegal	7	5	9	23	64	86	130	534	1.380	3.583
Amèrica llatina	2.777	1.084	1.445	2.189	7.604	4.927	16.029	22.937	23.363	44.995
Argentina	744	229	388	396	1.678	424	2.213	2.297	1.925	2.157
Bolívia	74	19	28	94	190	284	662	1.637	1.427	3.409
Colòmbia	442	213	219	356	1.187	697	2.625	3.571	3.656	6.337
Equador	186	62	145	459	1.130	1.413	3.891	7.677	7.658	18.648
Perú	253	155	104	247	855	1.031	2.287	2.407	3.002	5.508
Rep. Dominicana	33	13	23	76	257	195	554	967	1.407	2.661
Uruguai	83	43	81	109	437	190	756	1.197	936	1.298
Amèrica del Nord	336	144	103	40	206	14	139	51	30	32
Àsia	880	114	261	638	1.145	670	2.160	6.276	9.992	14.802
Xina	136	23	81	251	437	273	823	2.159	4.801	5.361
Filipines	8	11	20	63	91	101	216	647	1.150	942
Pakistan	312	19	54	188	208	164	513	2.028	2.271	5.081
Oceania	28	8	14	11	20	3	15	28	16	62
Total	11.744	4.530	5.922	5.686	21.351	8.988	32.369	68.516	63.701	132.962

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de l'Observatorio Permanente de la Inmigración (dades a 1 de gener).

**Taula 16.**

Percentatges d'estrangers afiliats a la Seguretat Social en el règim general per països i tipus de feina. Catalunya, 2007

	Enginyers i llicenciats	Enginyers tècnics, perits	Caps administratius i de taller	Ajudants no titulats	Oficials administratius	Subalterns	Auxiliars administratius	Oficials de 1a. i 2a.	Oficials de 3a. i especialistes	Peons	Total
Unió Europea	11,4	4,6	5,9	3,1	16,7	2,3	14,9	16,7	10,5	13,9	59.769
Resta d'Europa	1,4	0,6	0,8	1	3,4	1,9	6,7	29,1	20,9	34,2	34.995
Romania	0,6	0,3	0,5	0,8	2,3	1,7	4,7	32,2	21,6	35,2	19.739
Ucraïna	1	0,2	0,4	0,9	2,3	1,7	5,5	21,9	24,5	41,4	6.033
Àfrica	0,3	0,2	0,3	0,6	1,2	1,4	2,9	20	17,6	55,6	94.258
Gàmbia	0	0,1	0,1	0,5	0,3	1,1	1,5	9,8	15,4	71,1	5.286
Marroc	0,2	0,2	0,2	0,7	1,2	1,4	3	23,6	16,9	52,5	67.494
Senegal	0,1	0,1	0,2	0,4	1,1	1,5	2,2	9,2	23,7	61,6	5.821
Amèrica llatina	2,2	0,9	1,1	1,7	6	3,9	12,6	18	18,3	35,3	127.350
Argentina	6	1,8	3,1	3,2	13,5	3,4	17,8	18,4	15,5	17,3	12.451
Bolívia	0,9	0,2	0,4	1,2	2,4	3,6	8,5	20,9	18,2	43,6	7.824
Colòmbia	2,3	1,1	1,1	1,8	6,1	3,6	13,6	18,5	18,9	32,8	19.303
Equador	0,5	0,2	0,4	1,1	2,7	3,4	9,4	18,6	18,6	45,2	41.269
Perú	1,6	1	0,7	1,6	5,4	6,5	14,4	15,2	18,9	34,8	15.849
Rep. Dominicana	0,5	0,2	0,4	1,2	4,2	3,2	9	15,6	22,7	43	6.186
Uruguai	1,6	0,8	1,6	2,1	8,5	3,7	14,7	23,3	18,2	25,3	5.130
Amèrica del Nord	30,7	13,2	9,4	3,7	18,8	1,3	12,7	4,7	2,7	2,9	1.095
Àsia	2,4	0,3	0,7	1,7	3,1	1,8	5,8	17	27,1	40,1	36.938
Xina	0,9	0,2	0,6	1,7	3	1,9	5,7	15,1	33,5	37,4	14.345
Filipines	0,2	0,3	0,6	1,9	2,8	3,1	6,6	19,9	35,4	29	3.249
Pakistan	2,9	0,2	0,5	1,7	1,9	1,5	4,7	18,7	21	46,9	10.838
Oceania	13,7	3,9	6,8	5,4	9,8	1,5	7,3	13,7	7,8	30,2	205
Total	3,3	1,3	1,7	1,6	6	2,5	9,1	19,3	17,9	37,4	355.769

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de l'Observatorio Permanente de la Inmigración (dades a 1 de gener).

el percentatge més alt del conjunt dels col·lectius immigrants, cosa que demostra que són un grup amb inserció alta en les categories intermèdies.

En la categoria d'auxiliars administratius són significatius els percentatges que tenen alguns col·lectius llatinoamericans, com l'argentí, l'uruguaià, el peruà i el colombià. I ja en les categories més altes, l'únic col·lectiu no comunitari que té percentatges significatius és l'argentí. En aquestes categories són els comunitaris els que destaquen amb percentatges alts, fins i tot més alts que els del conjunt de la població (mostrats a la taula 14).

L'evolució que ha tingut la distribució per categories dels col·lectius no comunitaris en els últims anys es mostra a la taula 17. Aquí veiem que l'alt creixement de les dades

### **Taula 17.**

**Evolució d'afiliats a la Seguretat Social en el règim general dels treballadors no comunitaris, per tipus de feina. Catalunya, 2005-2007**

	Treballadors de fora de la Unió Europea		Treballadors de fora de la Unió Europea		Treballadors de fora de la Unió Europea	
	2005		2006		2007	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Enginyers, llicenciats, caps	3.065	1,8	3.935	1,5	4.907	1,7
Enginyers tècnics, ajudants	1.087	0,6	1.411	0,5	1.753	0,6
Caps administratius	1.415	0,8	1.901	0,7	2.401	0,8
Ajudants no titulats	2.035	1,2	3.182	1,2	3.837	1,3
Oficials administratius	6.088	3,5	9.215	3,6	11.373	3,8
Subalterns	4.096	2,3	6.007	2,3	7.635	2,6
Auxiliars administratius	12.865	7,4	20.787	8,1	23.469	7,9
Oficials de 1a. i 2a.	33.026	18,9	47.398	18,5	58.562	19,8
Oficials de 3a.	36.043	20,7	51.140	19,9	57.414	19,4
Peons i assimilats	74.276	42,6	111.081	43,3	124.649	42,1
<b>Total (d'alta a la Seg. Social en règim general i de la min.)</b>	<b>174.443</b>	<b>100</b>	<b>256.719</b>	<b>100</b>	<b>296.000</b>	<b>100</b>

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de l'Observatorio Permanente de la Inmigración (dades de gener).



absolutes, gairebé no fa variar els percentatges. El percentatge de peons pràcticament no es mou del 42% o 43% i tampoc no hi ha variacions remarcables en tots els altres percentatges. La inserció laboral dels immigrants sembla molt encasellada en uns paràmetres que els canalitzen en les categories baixes i que impedeixen variacions posteriors significatives.

També podem veure quines modificacions s'han produït en aquests tres darrers anys per a les diferents procedències d'origen. A la taula 18 ho fem agrupant les procedències per espais continentals. Aquí tornem a observar que els percentatges no són iguals per a les diferents procedències (destaca el percentatge de peons dels col·lectius africans),

### Taula 18.

Evolució dels percentatges d'estrangers no comunitaris afiliats a la Seguretat Social en el règim general, per continents i tipus de feina. Catalunya, 2005-2007

	Resta d'Europa %			Àfrica %			Amèrica llatina %			Àsia %		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005	2006	2007
Enginyers, llicenciats, caps	1,7	1,3	1,4	0,3	0,3	0,3	2,4	2	2,2	2,3	2,2	2,4
Enginyers tècnics, ajudants	0,6	0,5	0,6	0,2	0,2	0,2	0,9	0,8	0,9	0,3	0,3	0,3
Caps administratius	0,8	0,7	0,8	0,2	0,2	0,3	1,1	1	1,1	0,9	0,7	0,7
Ajudants no titulats	0,9	0,9	1	0,5	0,6	0,6	1,7	1,6	1,7	1,5	1,7	1,7
Oficials administratius	3,2	3	3,4	0,9	1,1	1,2	5,6	5,5	6	3,4	3,3	3,1
Subalterns	1,6	1,6	1,9	1,4	1,4	1,4	3,7	3,4	3,9	1,8	2	1,8
Auxiliars administratius	6,1	6,6	6,7	2,7	3,3	2,9	12,6	12,5	12,6	5,2	6,5	5,8
Oficials de 1a. i 2a.	28,5	26,2	29,1	18,9	18,7	20	17,2	17	18	17,4	16,5	17
Oficials de 3a.	21,9	21,5	20,9	18,6	17,9	17,6	19	18,6	18,3	31,5	28,5	27,1
Peons i assimilats	34,7	37,7	34,2	55,6	55,9	55,6	35,7	37,5	35,3	35,6	38,3	40,1

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de l'Observatorio Permanente de la Inmigración (dades de gener).

però el que també observem és que pràcticament no tenen cap modificació en els tres anys que es mostren. Cal esmentar únicament l'increment de peons que tenen els col·lectius asiàtics, produït a costa de la categoria immediatament superior.

La distribució per categories mostrada en aquest apartat té a veure amb diferents aspectes: el creixement d'ocupació més gran es produeix en uns sectors en què la proporció de no qualificats és més gran; aquests nous llocs de treball són els que capten els immigrants; els immigrants són els més recentment incorporats al mercat laboral; en la majoria dels casos la seva inserció s'ha iniciat des de la irregularitat; etc. Però en canvi la situació no té relació amb els nivells formatius de la població immigrada. Les dades de l'EPA assenyalen que aquesta població té menor proporció de titulats superiors que la població autòctona, però, en canvi, en els nivells intermedis, és a dir, en la relació entre l'ensenyament primari i el secundari, el nivell de la població immigrada és superior al de l'autòctona.

Això hauria de conduir a una situació d'escurçament progressiu de les distàncies entre immigrants i autòctons pel que fa a la distribució per categories. Però el que es mostra fins ara no indica que aquest escurçament s'estigui produint. Sens dubte, s'hauria d'observar aquest aspecte en els anys vinents.

## **DISTRIBUCIÓ PER CATEGORIES LABORALS DE LES DONES IMMIGRADES**

El mateix exercici que hem fet en l'apartat anterior el farem ara amb les dades de les dones estrangeres afiliades al règim general de la Seguretat Social. Si abans dèiem que no s'ha d'oblidar que els llocs de treball del sector domèstic no estan inclosos en aquestes dades, ara, quan ens referim a les dones, aquest advertiment encara és més pertinent.

A la taula 19 apareixen les dades absolutes i a la 20 les percentuals. Cal assenyalar, d'entrada, algunes diferències que s'observen respecte de les dades referides a ambdós sexes. En fixar-nos en la darrera fila, abans de veure les diferències que es produeixen per nacionalitats, notem que les dones tenen un percentatge una mica inferior de

**Taula 19.**

Dones estrangeres afiliades a la Seguretat Social en el règim general, per països i tipus de feina. Catalunya, 2007

	Enginyers i llicenciats	Enginyers tècnics, perits	Caps administratius i de taller	Ajudants no titulats	Oficials administratius	Subalterns	Auxiliars administratius	Oficials de 1a. i 2a.	Oficials de 3a. i especialistes	Peons
Unió Europea	2.033	1.318	1.261	768	5.326	589	5.737	1.505	2.376	2.670
Resta d'Europa	230	138	110	204	817	352	1.856	1.233	3.369	4.271
Romania	68	39	34	94	289	190	744	678	1.932	2.320
Ucraïna	28	10	12	33	102	56	264	174	609	898
Àfrica	62	37	40	200	406	469	1.318	1.279	3.387	7.058
Gàmbia	0	3	2	4	9	20	27	36	89	433
Marroc	41	28	24	165	316	375	1.065	1.030	2.774	5.190
Senegal	0	0	1	4	8	18	33	43	135	315
Amèrica llatina	1.151	597	565	1115	4.478	2.859	11.854	4.927	10.856	19.811
Argentina	297	113	132	166	861	186	1.559	460	757	798
Bolívia	27	8	11	56	120	190	514	271	675	1.285
Colòmbia	181	112	102	177	751	414	1.982	774	1.810	2.852
Equador	66	41	48	258	730	913	3.024	1.484	3.642	8.448
Perú	111	121	43	131	495	559	1.642	535	1.141	2.449
Rep. Dominicana	20	5	15	52	147	113	393	451	824	1.392
Uruguai	42	26	21	55	231	99	523	193	393	440
Amèrica del Nord	126	68	44	19	119	6	80	19	14	13
Àsia	126	46	67	171	469	201	778	1.077	2.771	2.519
Xina	58	16	33	117	222	119	404	657	2.087	1.711
Filipines	3	6	6	22	63	37	112	257	396	384
Pakistan	6	0	3	5	8	7	32	30	36	71
Oceania	7	6	6	5	7	3	9	5	3	9
Total	3.766	2.230	2.115	2.496	11.687	4.485	21.678	10.062	22.813	36.432

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de l'Observatorio Permanente de la Inmigración (dades a 11 de gener).

peons (30,9%) que el que hi havia en la taula d'ambdós sexes (37,4%); també veiem que el percentatge en oficials de tercera és semblant al d'ambdós sexes, però, en canvi, els d'oficials de primera i segona són molt inferiors. Una altra diferència significativa és que les dones tenen un percentatge d'auxiliars administratius (18,4%) força més alt que el d'ambdós sexes (9,1%), i també és més alt el percentatge que tenen en la categoria d'oficials administratius.

Aquesta distribució per categories de les dones immigrades no dibuixa una situació gaire pitjor que la dels homes, però, com diem, aquí no està inclòs el servei domèstic. Podem fer un exercici aproximatiu per veure el percentatge que correspondria a les feines no qualificades si hi incloem les feines domèstiques. Les dones estrangeres afiliades a la Seguretat Social a Catalunya són 159.121, de les quals 36.432 estan en la categoria de peons del règim general i 30.432 ho estan en el règim de treballadors domèstics. Sumant aquestes dues quantitats (més les dones en el règim agrícola) la proporció que ens dona respecte del total d'afiliades és el 43,3%. Però si aquest exercici el fem prenent només en consideració les dades dels col·lectius no comunitaris, el percentatge que obtenim és del 50,1%.

Aquest 50,1% és un percentatge molt més realista per indicar la proporció de dones immigrades ocupades en feines no qualificades. Si fem el mateix exercici per als homes immigrants, el percentatge en feines no qualificades és del 40,5% si considerem tots els estrangers, i del 46,6% si només considerem els no comunitaris. Com veiem, les dones immigrades pateixen una distribució per categories pitjor que la dels homes.

Per nacionalitats hi ha també diferències significatives, fins i tot més grans que les que es poden veure en la taula d'ambdós sexes. Els percentatges més alts de peonatge tornen a aparèixer en les nacionalitats africanes, encara que les d'Europa de l'Est i algunes llatinoamericanes també tenen percentatges alts en aquesta categoria. En la categoria d'auxiliars administratius destaquen fortament les llatinoamericanes. I, si en les dades d'ambdós sexes el col·lectiu argentí destaca amb una millor distribució per categories, quan observem les dades referides a les dones s'observa que aquesta millora encara s'accentua més. Les argentines tenen una distribució per categories que no es diferencia gaire de la distribució de les dones comunitàries.

**Taula 20.**

Percentatges de les dones estrangeres afiliades a la seguretat social en el règim general, per països i tipus de feina. Catalunya, 2007

	Enginyers i llicenciats	Enginyers tècnics, perits	Caps administratius i de taller	Ajudants no titulats	Oficials administratius	Subalterns	Auxiliars administratius	Oficials de 1a. i 2a.	Oficials de 3a. i especialistes	Peons	Total
Unió Europea	8,6	5,6	5,3	3,3	22,6	2,5	24,3	6,4	10,1	11,3	23.583
Resta d'Europa	1,8	1,1	0,9	1,6	6,5	2,8	14,8	9,8	26,8	34	12.580
Romania	1,1	0,6	0,5	1,5	4,5	3	11,6	10,6	30,2	36,3	6.388
Ucraïna	1,3	0,5	0,5	1,5	4,7	2,6	12,1	8	27,9	41,1	2.186
Àfrica	0,4	0,3	0,3	1,4	2,8	3,3	9,2	9	23,8	49,5	14.256
Gàmbia	0	0,5	0,3	0,6	1,4	3,2	4,3	5,8	14,3	69,5	623
Marroc	0,4	0,3	0,2	1,5	2,9	3,4	9,7	9,4	25,2	47,1	11.008
Senegal	0	0	0,2	0,7	1,4	3,2	5,9	7,7	24,2	56,6	557
Amèrica llatina	2	1	1	1,9	7,7	4,9	20,4	8,5	18,6	34	58.213
Argentina	5,6	2,1	2,5	3,1	16,2	3,5	29,3	8,6	14,2	15	5.329
Bolívia	0,9	0,3	0,3	1,8	3,8	6	16,3	8,6	21,4	40,7	3.157
Colòmbia	2	1,2	1,1	1,9	8,2	4,5	21,6	8,5	19,8	31,2	9.155
Equador	0,4	0,2	0,3	1,4	3,9	4,9	16,2	8	19,5	45,3	18.654
Perú	1,5	1,7	0,6	1,8	6,8	7,7	22,7	7,4	15,8	33,9	7.227
Rep. Dominicana	0,6	0,1	0,4	1,5	4,3	3,3	11,5	13,2	24,2	40,8	3.412
Uruguai	2,1	1,3	1	2,7	11,4	4,9	25,9	9,5	19,4	21,7	2.023
Amèrica del Nord	24,8	13,4	8,7	3,7	23,4	1,2	15,7	3,7	2,8	2,6	508
Àsia	1,5	0,6	0,8	2,1	5,7	2,4	9,5	13,1	33,7	30,6	8.225
Xina	1,1	0,3	0,6	2,2	4,1	2,2	7,4	12,1	38,5	31,5	5.424
Filipines	0,2	0,5	0,5	1,7	4,9	2,9	8,7	20	30,8	29,9	1.286
Pakistan	3	0	1,5	2,5	4	3,5	16,2	15,2	18,2	35,9	198
Oceania	11,7	10	10	8,3	11,7	5	15	8,3	5	15	60
Total	3,2	1,9	1,8	2,1	9,9	3,8	18,4	8,5	19,4	30,9	117.764

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de l'Observatorio Permanente de la Inmigración (dades a 11 de gener).

## **ALGUNES CONCLUSIONS**

El gener del 2007 hi havia 434.518 estrangers en alta laboral a la Seguretat Social a Catalunya, cosa que suposava un augment de 38.658 respecte de l'any anterior, i un increment percentual del 9,5%, que ha estat el més baix dels últims anys. Després del fort increment produït el 2005, any de l'última regularització, sembla que s'hagi ralentit l'augment de persones estrangeres ocupades.

Però els treballadors i treballadores estrangers han aportat el gruix del creixement de l'ocupació que s'ha produït el 2006 a Catalunya, ja que el nombre total de persones afiliades a la Seguretat Social només es va incrementar en 49.300. Això té relació amb l'evolució que han tingut les taxes d'ocupació i d'atur en els últims anys.

La taxa d'ocupació ha anat augmentant, tant per a la població autòctona com per a la immigrada, i la taxa d'atur ha anat disminuint també per a ambdós grups. La població autòctona catalana havia arribat ja, a les acaballes de l'any 2006, a una taxa d'atur del 5,7%, taxa que pràcticament no pot descendir més i que marca una situació en què el creixement de l'ocupació haurà de ser principalment aportat per la immigració. Si continuem mantenint el creixement econòmic dels últims anys, serà necessari potenciar l'accés de nous immigrants a Catalunya.

La població immigrada té una taxa d'ocupació que està gairebé dotze punts per damunt de la del conjunt de la població catalana, però també té una taxa d'atur més gran. És remarcable que la taxa d'atur dels estrangers hagi descendit, en quatre anys, del 17,3% a l'11,3%, però continua tenint un marge de descens que ha de ser tingut en compte per les polítiques públiques d'ocupació.

Les dones són el 36,6% del total d'estrangers en alta laboral. El seu percentatge va créixer significativament amb el procés de regularització del 2005. El 2006 ha patit un lleuger descens, però s'ha mantingut en un nivell superior al que hi havia abans de la regularització. No obstant això, els col·lectius que tenien percentatges més baixos de dones entre la seva població ocupada (els africans i el pakistanès) continuen en aquesta situació, sense que s'hagin produït canvis perceptibles; un altre aspecte, doncs, que cal tenir en compte en les polítiques específiques de promoció de l'ocupació.

En la distribució per sectors laborals dels treballadors i treballadores immigrants amb alta a la Seguretat Social s'ha produït un canvi important respecte de l'any anterior: un remarcable descens del nombre de treballadors domèstics. Amb la regularització del 2005 s'havia produït un increment molt considerable de treballadors i treballadores del servei domèstic, i el descens que ara es percep demostra que moltes de les persones que es van regularitzar com a treballadors domèstics no ho eren o tenien moltes possibilitats de deixar de ser-ho després de renovar els permisos.

El sector que manté un increment vigorós en l'ocupació de població immigrada és la construcció: el 2006 els estrangers en alta laboral en aquest sector van augmentar un 20%. Actualment el 25% del total d'estrangers (homes) afiliats a la Seguretat Social són a la construcció, encara que aquest percentatge puja al 40% quan es tenen en compte els immigrants que continuen estant en situació irregular: aquesta és la conclusió que s'extreu de les estadístiques de l'EPA.

Pel que fa a la distribució dels treballadors estrangers per categories laborals, cal destacar que es manté, sense cap modificació, la seva concentració en les categories baixes. El percentatge de peons que hi ha entre els col·lectius no comunitaris afiliats al règim general de la Seguretat Social (42,1%) és molt superior al que hi ha en el conjunt de la població ocupada (15,8%), i en els últims anys no s'ha produït cap reducció d'aquesta distància. Els col·lectius, com el marroquí, en què aquest percentatge és encara més gran, tampoc no l'estan disminuint en absolut.

En realitat, la concentració dels treballadors immigrants en les categories baixes és més gran que la que s'indica en el percentatge que apareix en el paràgraf anterior, i és encara més gran per a les dones. Quan se sumen les dades sobre els peons que ens mostren les estadístiques del règim general de la Seguretat Social, amb les de treballadors domèstics i treballadors agrícoles, incloses en els règims especials, s'arriba a la conclusió que els homes immigrants no comunitaris estan en un 46,6% en feines no qualificades, i les dones ho estan en un 50,1%. Aquestes concentracions en les categories baixes no responen als nivells formatius dels immigrants, i la modificació d'aquesta situació constitueix un dels principals reptes per a les polítiques d'integració social a Catalunya.





**13 Segregació residencial de la població estrangera a  
Barcelona (2001-2005)**

Joan Carles Martori  
Karen Hoberg

## **RESUM**

Els indicadors de segregació residencial representen una eina quantitativa que permet mesurar la distribució d'un determinat col·lectiu en l'espai urbà. Entre la gran varietat d'índexs disponibles, en el treball present se n'ha escollit un per a cada tipus de segregació i s'han utilitzat per analitzar la segregació dels immigrants a la ciutat de Barcelona. Es comparen els resultats de set grans grups agregats d'immigrants i de dotze nacionalitats, i la seva evolució entre l'any 2001 i el 2005. Destaca la disminució generalitzada del grau de segregació per a tots els col·lectius, però amb valors divergents entre grups, i el grau moderat de segregació per al conjunt d'immigrants extracomunitaris.

Des del punt de vista quantitatiu, la segregació residencial dels immigrants fa referència a la distribució desigual d'aquest col·lectiu en un espai urbà. Els indicadors de segregació constitueixen una eina adient per mesurar i avaluar el grau de segregació en una data concreta o estudiar-ne l'evolució temporal, alhora que també permeten comparar la situació dels diferents col·lectius de població estrangera. Aquest capítol pretén actualitzar les dades mostrades en edicions passades d'aquest mateix anuari, tenint en compte l'augment important de població estrangera que s'ha produït des de l'any 2001. En concret, es presenten els resultats per a la ciutat de Barcelona corresponents a set grups agregats i dotze nacionalitats per a tres períodes de temps: el 2001, el 2003 i el 2005. El treball s'estructura de la manera següent: en primer lloc, es presenta breument el marc teòric i la metodologia emprada, a continuació s'exposen els resultats i, per acabar, es presenten les conclusions més rellevants.

## **ELS INDICADORS DE SEGREGACIÓ RESIDENCIAL**

L'origen de l'interès per aquest tipus d'anàlisi es relaciona amb els treballs iniciats per l'Escola de Sociologia de Chicago als anys vint del segle passat sobre la notable separació espacial de la població afroamericana als Estats Units i el sorgiment de guetos durant els anys seixanta i setanta. Amb el temps s'han desenvolupat diferents

tècniques quantitatives, entre les quals destaca, per exemple, l'índex de dissimilitud de Duncan i Duncan (1955), que és el més senzill de calcular i el pioner d'una llarga tradició que arriba fins als nostres dies. Altres aportacions que cal destacar es deuen a la classificació dels índexs de segregació en cinc dimensions (Massey i Denton, 1988), i als avanços fets en el refinament dels indicadors mitjançant la incorporació d'elements espacials en el càlcul, amb la utilització dels sistemes d'informació geogràfica (Wong, 1993).

La gran varietat d'indicadors que hi ha ha fet necessari fer-ne una selecció prèvia d'acord amb la utilitat que puguin tenir. Ha semblat convenient incloure un indicador per a cada una de les cinc dimensions de la segregació residencial, tenint en compte que s'ha volgut fer una interpretació fàcil i de contingut útil per al context català. Basant-se en aquests criteris s'han calculat els cinc indicadors següents, la formulació matemàtica dels quals es pot consultar a l'annex d'aquest mateix capítol: l'índex de dissimilitud corregit per la forma, l'indicador d'aïllament, l'indicador de concentració delta, l'indicador d'agrupament relatiu i l'indicador de centralitat absoluta.

El primer dels indicadors forma part dels anomenats indicadors d'igualtat. Es basa en l'índex de dissimilitud de Duncan, però incorpora informació sobre la configuració de les unitats espacials en què es divideix la ciutat. Es pot interpretar com el percentatge de població del grup minoritari que ha de variar la seva residència per obtenir una distribució igual a la del grup majoritari.

L'índex d'aïllament té un fort contingut sociològic i vol expressar el contacte potencial entre individus. En concret, expressa la probabilitat que un individu d'un grup determinat estigui en el seu barri amb un altre individu del seu mateix grup.

En el cas de l'indicador de concentració s'ha optat per una formulació senzilla que expressa, de manera anàloga a l'índex de dissimilitud, el percentatge de població que hauria de canviar de lloc de residència per obtenir una distribució uniforme d'individus d'un determinat grup al llarg de l'espai urbà, tenint en compte la densitat de les unitats espacials.

L'indicador d'agrupament relatiu es basa en la comparació de la distància mitjana entre els individus del grup de referència (en aquest cas la població de nacionalitat espanyola) i els del grup estudiat.

Com a darrera dimensió es considera la centralitat, és a dir, la ubicació de la població en el centre de la ciutat. Aquest indicador reflecteix una característica de la societat nord-americana: el centre de les ciutats solia oferir menys qualitat de vida i en molts casos hi vivia la minoria afroamericana; una centralitat alta era un indicador de segregació alta. Després d'un procés de gentrificació, els resultats d'aquest tipus d'indicador poden canviar de sentit. Es tracta d'un índex de caire absolut que expressa la proporció de població que hauria de canviar el lloc de residència per obtenir l'equidistribució de la població del grup entre el centre i la perifèria de la ciutat. En el nostre estudi, per calcular aquest índex s'ha definit el centre com el conjunt de les seccions censals del districte I, que en el cas de Barcelona són les corresponents a Ciutat Vella.

## **Les dades i altres notes metodològiques**

En el treball present s'han utilitzat les seccions censals, que representen el màxim grau de desagregació territorial ofert per les institucions públiques productores d'estadístiques. Com és evident, per fer una anàlisi de la segregació residencial cal una base de dades adequada que incorpori dades georeferenciades sobre la població objecte d'estudi. La informació més fiable i sistemàtica, tot i que cal tenir en compte les limitacions que té, és la procedent del cens de població o bé del padró municipal d'habitants.

S'ha seguit una agrupació de les nacionalitats en grans grups geogràfics i s'han analitzat les nacionalitats més nombroses. Aquesta informació s'ha relacionat amb la cartografia per seccions censals de Barcelona; per tant, s'ha treballat amb les 1.483 seccions en què es divideix la ciutat. Això permet fer una anàlisi molt acurada de la realitat territorial de la distribució de la població immigrant en l'espai urbà.

## EVOLUCIÓ DE LA POBLACIÓ ESTRANGERA A BARCELONA EN EL PERÍODE 2001-2005

Si es vol analitzar la segregació dels immigrants i la seva evolució en un període de temps, és imprescindible estudiar també les xifres absolutes de població estrangera en els diferents moments en el temps. La taula 1 mostra tant els números absoluts com

### Taula 1.

Dades generals de població estrangera. Barcelona, 2001-2005

Any	2001		2003		2005	
Grup	Total	% total població	Total	% total població	Total	% total població
Magrib	7.683	0,5	13.570	0,9	15.324	1,0
Resta d'Àfrica	1.936	0,1	3.330	0,2	4.054	0,3
Amèrica llatina	47.706	3,2	86.486	5,5	112.361	7,1
Europa de l'Est	4.308	0,3	10.557	0,7	15.761	1,0
Àsia	11.928	0,8	25.454	1,6	33.362	2,1
UE 15+	17.454	1,2	27.826	1,8	39.079	2,5
Conjunt extracomunitari	73.561	4,9	139.397	8,8	180.862	11,4
Equador	14.144	0,9	27.221	1,7	30.417	1,9
Perú	7.550	0,5	11.190	0,7	14.457	0,9
Marroc	6.846	0,5	11.955	0,8	13.522	0,9
Colòmbia	7.700	0,5	12.686	0,8	13.287	0,8
Argentina	3.920	0,3	9.756	0,6	11.952	0,8
Itàlia	4.118	0,3	7.363	0,5	11.254	0,7
Pakistan	3.602	0,2	9.727	0,6	11.214	0,7
Xina	2.390	0,2	5.221	0,3	9.145	0,6
Bolívia	926	0,1	2.504	0,2	8.206	0,5
França	3.565	0,2	5.342	0,3	7.256	0,5
República Dominicana	4.254	0,3	6.112	0,4	6.804	0,4
Filipines	3.450	0,2	5.244	0,3	6.081	0,4

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades del padró municipal d'habitants.

els percentatges dels grups agregats i dels grups nacionals a la ciutat de Barcelona. La suma dels grups UE15+ i del conjunt extracomunitari expressa la totalitat d'immigrants a la ciutat. Com és ben sabut, s'observa un increment molt considerable de la població estrangera, que s'ha doblat, de manera que ha passat d'un 6,1% l'any 2001 a un 10,6% dos anys més tard, fins arribar al 13,8% l'any 2005.

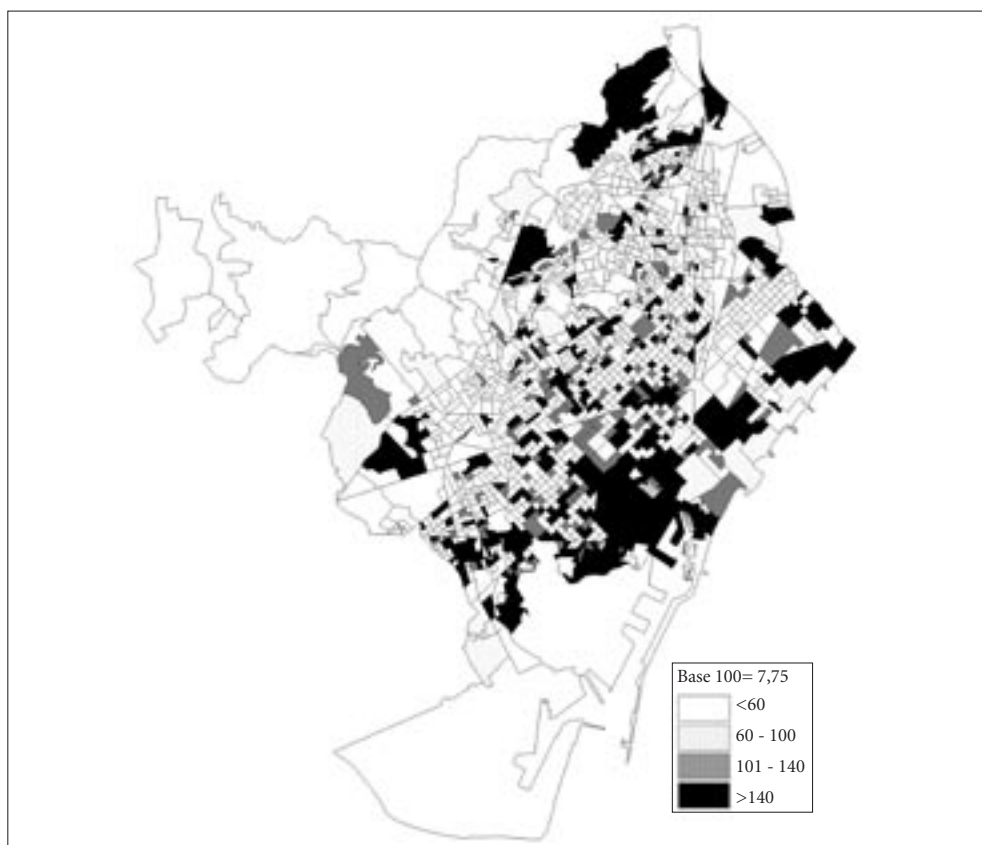
Els llatinoamericans són el grup predominant dins de la població immigrant i superen el 50%, seguits dels de la Unió Europea i altres països industrialitzats. Els canvis més notables s'observen per als magribins, que han disminuït el seu pes relatiu sobre el conjunt dels estrangers del 8,4% l'any 2001 al 7% l'any 2005; també hi ha una disminució del pes del grup d'origen de la resta d'Àfrica, que ha passat del 2,1% a l'1,8%. Per contra, augmenta la importància dels europeus de l'est i dels asiàtics.

Pel que fa als canvis en els resultats dels indicadors de segregació, aquest augment pot tenir diferents repercussions segons els patrons d'assentament: pot ser que els novins-guts que apareixen en les estadístiques dels anys 2003 i 2005 resideixin a prop dels que ja hi havia l'any 2001, o bé se'n poden haver anat a viure a altres llocs de forma més o menys agrupada o dispersa; també és possible que els estrangers de l'any 2001 s'hagin mudat entre les dades de referència. Però aquests són moviments que els indicadors no capten directament. No obstant això, sí que mesuren la distribució espacial desigual per a cada tall de temps analitzat.

En el mapa 1 es pot observar la variació en el percentatge de població estrangera sobre el total de població per les 1.483 seccions censals de la ciutat de Barcelona. Utilitzant un nombre índex de base, la variació experimentada en el conjunt de la ciutat és de 7,75 punts percentuals entre els anys 2001 i 2005. Les dues primeres trames, les més clares, corresponen a les seccions que han experimentat un creixement del percentatge de població estrangera per sota del que s'ha produït en el conjunt de la ciutat. En canvi, les altres dues, amb valors superiors a 100, han tingut un creixement superior. En general, l'increment més important s'ha produït en les zones on ja n'hi havia una presència significativa, però també es pot observar un cert procés de dispersió de la població immigrant per tota la ciutat. Els increments més forts han afectat principalment els districtes de Nou Barris, Sants-Montjuïc i Ciutat Vella.

### Mapa 1.

Índex de variació del percentatge de població estrangera sobre el total de la població. Barcelona, 2001-2005

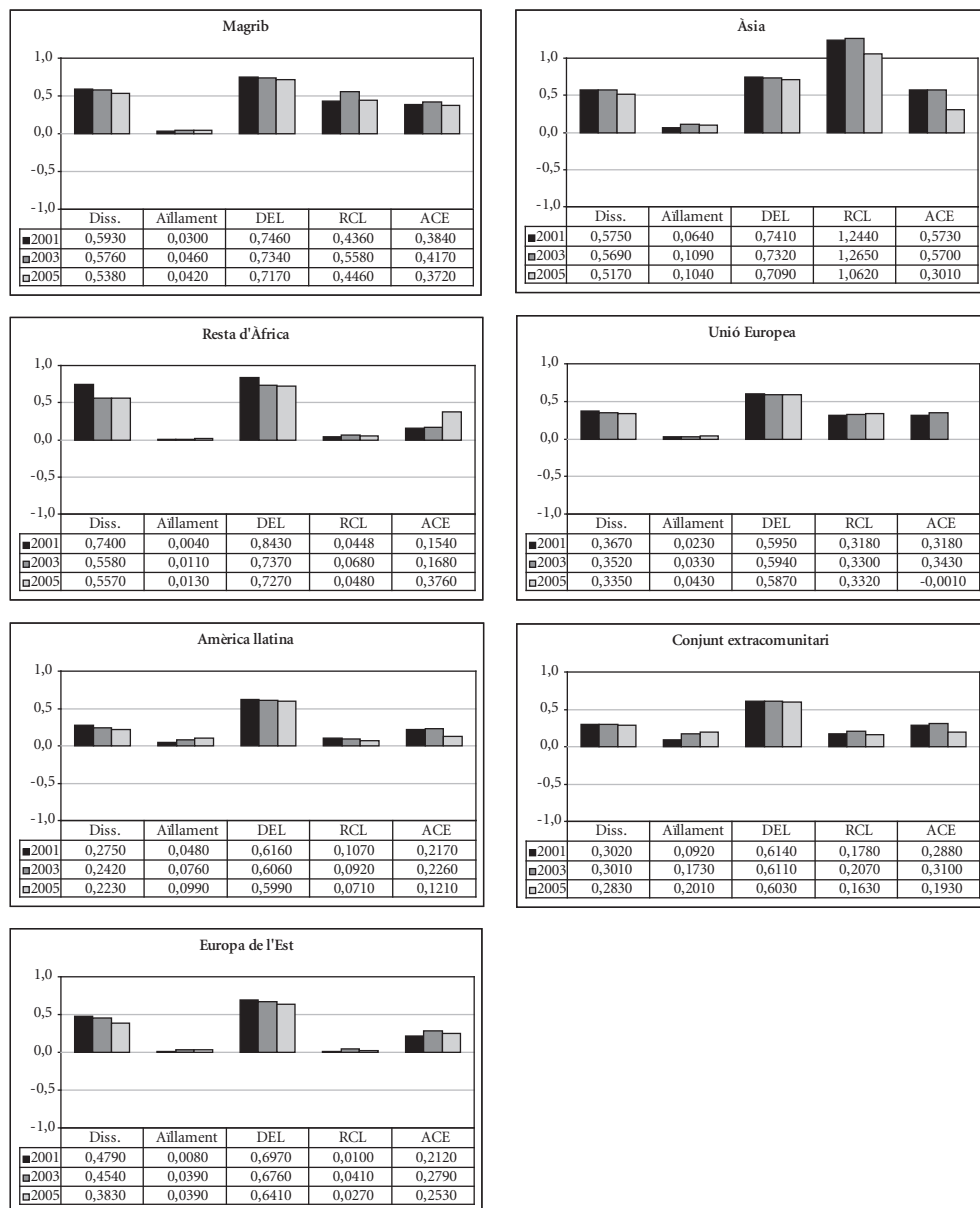


Font: Elaboració pròpia a partir de les dades del padró municipal d'habitants.

## EVOLUCIÓ DE LA SEGREGACIÓ RESIDENCIAL EN EL PERÍODE 2001-2005

En el gràfic 1 podeu veure el resultat dels diferents índexs per a cada grup continental. El gràfic 2 fa el mateix per a les dotze nacionalitats més nombroses a la ciutat.

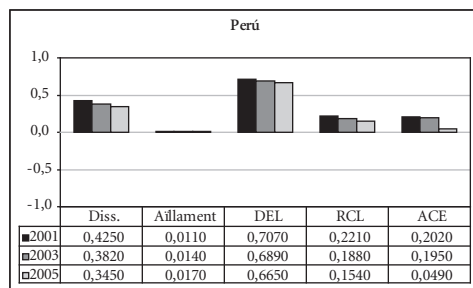
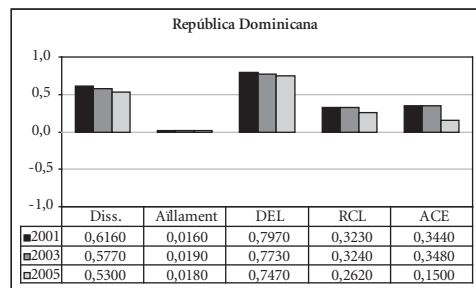
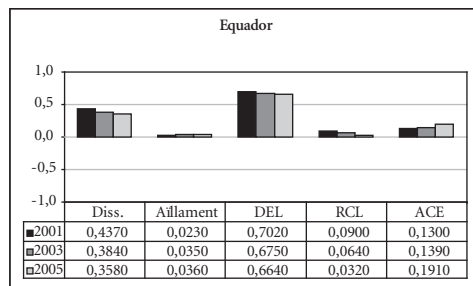
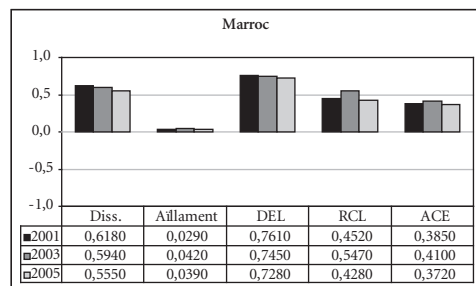
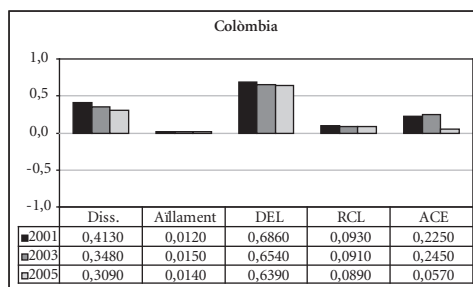
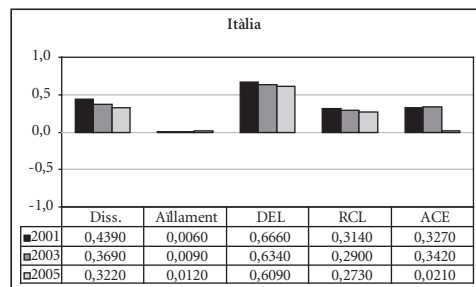
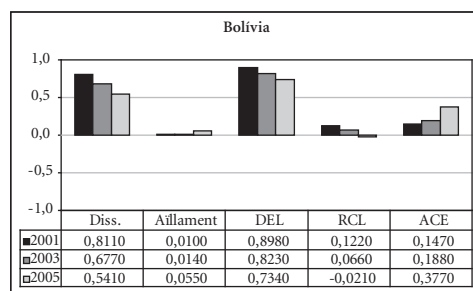
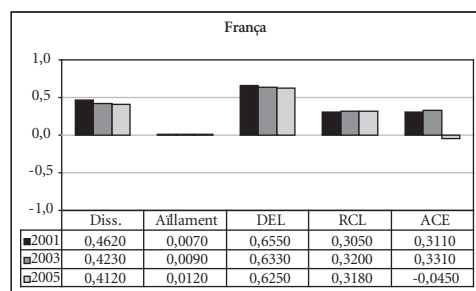


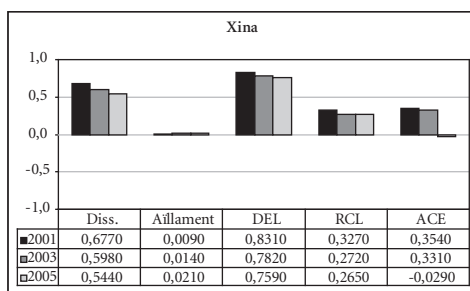
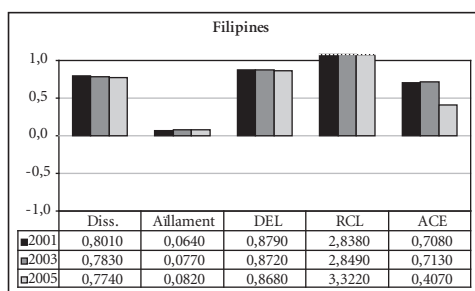
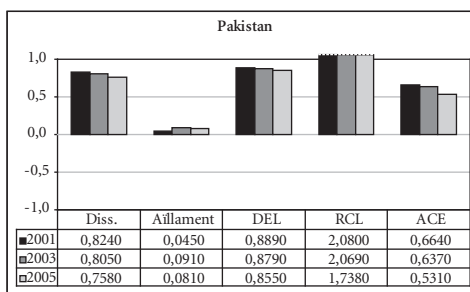
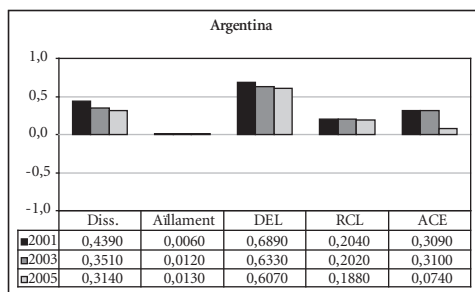
**Gràfic 1.****Resultats dels indicadors per grups agregats. Barcelona, 2001-2005**

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades del padró municipal d'habitants.

**Gràfic 2.**

Resultats dels indicadors per nacionalitats. Barcelona, 2001-2005





Font: Elaboració pròpia a partir de les dades del padró municipal d'habitants.

## Dissimilitud

Pel que fa als indicadors de segregació residencial, es pot dir que el de dissimilitud (Diss.), el més utilitzat internacionalment, mostra una disminució del grau de segregació per a tots els grans grups i totes les nacionalitats al llarg dels quatre anys. Tanmateix, es poden apreciar diferències importants en la magnitud dels valors. En la resta de les dimensions que complementen la visió de l'índex d'igualtat, es mostren resultats diversos que requereixen una anàlisi més detallada que la que desenvolupem en aquestes pàgines, però es poden observar per a cada cas en els gràfics 1 i 2.

Quant als resultats dels indicadors per als grups agregats, el col·lectiu procedent de la resta d'Àfrica presenta els valors més elevats de segregació. Tot i així, s'observa un decreixement important entre l'any 2001 i el 2003 (del 74% al 56%), i un estancament l'any 2005. Per tant, per a aquest grup podem parlar d'una disminució de la segregació. El segon resultat més alt correspon al grup de persones immigrants asiàtiques, amb un

51,7%. Els valors més baixos s'observen per al grup d'Amèrica llatina, que presenta un resultat del 22,3% l'any 2005, seguit del grup procedent de la Unió Europea (33,5%). En canvi, el resultat corresponent al conjunt de persones estrangeres extracomunitàries té un valor moderat, del 28,3%, xifra que se situa en uns valors similars a d'altres ciutats europees (Musterd, 2005). Resumint, hi ha una disminució per a tots els grups amb diferències importants entre col·lectius.

Així, i pel que fa a les diferents nacionalitats, cal destacar els valors dels grups pakistanès i filipí, que són bastant més elevats que els de la resta de nacionalitats. El primer grup presenta un valor del 76% l'any 2005, i el grup filipí, un valor d'un 77%, totes dues xifres força allunyades de la mitjana dels resultats de les nacionalitats, situada en el 48%. Els valors més baixos es troben entre les diferents nacionalitats llatinoamericanes: el grup colombià (31%), l'argentiní (31%), el peruà (35%) i també l'equatorià (36%). Les dues nacionalitats europees analitzades presenten valors similars a les corresponents al col·lectiu llatinoamericà: el grup italià presenta un 32%, i el francès, un 41%.

Per tant, es poden distingir dos comportaments fortament diferenciats; d'una banda, dues nacionalitats asiàtiques, la filipina i la pakistanesa, amb disminucions poc importants en el grau de segregació; i de l'altra, les nacionalitats llatinoamericanes més nombroses, que presenten descensos considerables en els seus graus de segregació.

## **Aïllament**

D'altra banda, els valors de l'índex d'aïllament són relativament baixos, però generalment presenten augments. Es tracta d'un indicador que expressa la probabilitat de contacte entre individus d'un mateix grup, i per tant, com més individus de cert grup hi hagi més probabilitat de contacte hi ha.

Per als grups agregats, el valor màxim està representat pel grup asiàtic, amb una xifra del 10,4%, i el mínim el representa el grup de la resta d'Àfrica, amb un valor de l'1,3% l'any 2005. Cal destacar també que les nacionalitats que presenten un aïllament més gran, com en el cas de la dissimilitud, són la pakistanesa i la filipina, amb valors que sobrepassen

el 8%. És a dir, la probabilitat que una persona pakistanesa o una filipina comparteixi la mateixa secció censal amb una altra persona de la seva mateixa nacionalitat és del 8%. S'ha de destacar que el percentatge d'aquest col·lectiu en el conjunt del municipi és només del 0,7%, la qual cosa ens dóna indicis d'un aïllament considerable.

El resultat del conjunt extracomunitari assoleix un 20,2%, és a dir, una xifra superior a l'11,4% que representa aquest grup sobre el total de la població de la ciutat.

## Concentració

Per a l'índex de concentració delta de Duncan (DEL), que indica el percentatge del grup que hauria de moure's per obtenir una distribució igual a tota la ciutat tenint en compte la densitat, l'any 2005 s'obtenen valors força alts per als grups africà (0,73), magribí (0,72) i asiàtic (0,71); no obstant això, tots els grups mostren una tendència decreixent. Quant a les nacionalitats, s'observa una disminució entre els tres anys de referència, i els valors que mostren la segregació més alta per a l'any 2005 són els corresponents a la nacionalitat pakistanesa (0,86) i filipina (0,87), seguides per la xinesa (0,76) i la dominicana (0,75).

## Agrupament relatiu

L'indicador d'agrupament relatiu (RCL) mostra principalment resultats de signe positiu, que indiquen un cert procés de clusterització espacial dels diferents col·lectius.

Hi ha diferències importants entre els grups i entre les nacionalitats. Els valors més alts corresponen al grup asiàtic, amb una lleugera disminució per a l'any 2005 (de l'1,24 a l'1,06). Aquests valors alts es deuen principalment a la situació dels col·lectius pakistanès i filipí, i en menor mesura, xinès. En canvi, els resultats més baixos se situen prop d'una distribució igualitària i corresponen als europeus de l'est i al col·lectiu de la resta d'Àfrica, així com al llatinoamericà. En el conjunt extracomunitari no s'observen valors que indiquin la formació de clústers importants (0,16).

## Centralitat

Analitzant l'índex de centralitat absoluta (ACE), l'any 2005 s'observa que aquest índex pren valors positius en tots els casos i mostra que els immigrants tenen tendència a residir més a prop del centre de la ciutat, amb l'excepció del grup agregat de procedents de la Unió Europea i dels individus de França i la Xina. Els valors d'aquest indicador, que expressen el tant per cent de població del grup que hauria de canviar el lloc de residència per obtenir una distribució uniforme entre centre i perifèria, tenen tendència a decreixer per a tots els grups agregats, excepte el grup africà i el grup de l'Europa de l'Est, en què es produeix la situació inversa. Queda de manifest el mateix desenvolupament quan s'observen les dades per nacionalitats, ja que només les persones procedents de Bolívia destaquen per un apropament al centre l'any 2005. Pel que fa als valors més alts, s'han de tornar a destacar els resultats dels col·lectius pakistanès (0,53), filipí (0,41) i marroquí (0,37).

## CONCLUSIONS

És evident que en el període analitzat el fenomen migratori a la ciutat de Barcelona s'ha caracteritzat per dos fets: en primer lloc, per un increment ràpid de la població estrangera, i en segon lloc, per un canvi en la seva composició pel que fa a la procedència.

Com a primera conclusió respecte a l'evolució de la segregació residencial, cal destacar la disminució de l'indicador de dissimilitud (igualtat) per a tots els grups i nacionalitats. Es valora especialment la lleugera disminució de l'índex per al conjunt de la població extracomunitària, que baixa del 30,2% al 28,3%. Així mateix, es pot observar que els valors del conjunt de persones extracomunitàries se situen en tots els casos per sota de les mitjanes dels grups i de les nacionalitats. No s'observa relació entre la segregació d'un col·lectiu i el percentatge que representa sobre el total de població, llevat del cas que ja hem comentat de l'índex d'aïllament.

En general, els col·lectius africà i asiàtic mostren els resultats més alts, és a dir, un grau de segregació més alt, tant en termes absoluts com en comparació amb la resta

de grups. Destaquen especialment els resultats elevats dels col·lectius pakistanès i filipí. El primer sempre obté resultats màxims, similars a la seva situació en altres països europeus. Els col·lectius marroquí, bolivià i xinès se situen en un segon nivell, amb valors alts en almenys una de les dimensions. En canvi, els resultats més baixos corresponen al grup llatinoamericà i a les persones procedents de la Unió Europea. Aquest últim col·lectiu ha experimentat un canvi profund en el període 2001-2005, que es veu reflectit en els valors de l'índex de centralitat. Aquest canvi ha significat un desplaçament força important en la distribució geogràfica de la població de la Unió Europea des de l'eix que va del centre a la zona de Sarrià-Pedralbes a un altre eix que va del centre a les zones de nova centralitat, com ara la zona del Fòrum, o zones on l'any 2001 la presència d'aquest col·lectiu era testimonial i el 2005 presenta percentatges elevats, com passa a Horta-Guinardó.

## Referències bibliogràfiques

BELL, W. (1954). "A probability model for the measurement of ecological segregation". *American Sociological Review*, núm. 32, p. 357-364.

DUNCAN, O. D.; DUNCAN, B. (1955). "A methodological analysis of segregation indexes". *American Sociological Review*, núm. 41, p. 210-217.

DUNCAN, O. D.; CUZZOERT, R. P.; DUNCAN, B. (1961). *Statistical geography. Problems in analyzing areal data*. Glencoe, Illinois: Ed. The Free Press of Glencoe.

MASSEY, D. S.; DENTON, N. A. (1988). "The dimensions of residential segregation". *Social Forces*, núm. 67, p. 281-315.

MUSTERD, S. (2005). "Social and ethnic segregation in Europe: levels, causes, and effects". *Journal of Urban Affairs*, núm. 27, p. 331-348.

WONG, D. W. S. (1993). "Spatial indices of segregation". *Urban Studies*, núm. 30, p. 559-572.

## ANNEX. FORMULACIÓ DELS INDICADORS EMPRATS

Indicador	Expressió	Interpretació
Desigualtat ( <i>shape modified</i> ) (Wong, 1993)	$D(s) = D - \frac{1}{2} \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n w_{ij}  z_i - z_j  \frac{\frac{1}{2}[(p_i/a_i) + (p_j/a_j)]}{m \hat{x}(p_i/a_i)}$ $D = \frac{1}{2} \sum_{i=1}^n \left  \frac{x_i}{X} - \frac{y_i}{Y} \right  \quad 0 \leq D \leq 1$	$0 \leq D(s) \leq 1$ 0 Mínima segregació 1 Màxima segregació
Aïllament (Bell, 1954)	$xPx = \sum_{i=1}^n \left( \frac{x_i}{X} \right) \left( \frac{x_i}{t_i} \right)$	$0 \leq xPx \leq 1$ 0 Mínima segregació 1 Màxima segregació
Delta de concentració (Duncan, 1961)	$DEL = \frac{1}{2} \sum_{i=1}^n \left  \frac{x_i}{X} - \frac{a_i}{A} \right $	$0 \leq DEL \leq 1$ 0 Mínima segregació 1 Màxima segregació
Agregació relativa (Massey i Denton, 1988)	$RCL = P_{11} / P_{22} - 1$	No està afitat
Centralitat absoluta (Duncan i Duncan, 1955)	$ACE = \left( \sum_{i=1}^n X_{i-1} A_i \right) - \left( \sum_{i=1}^n X_i A_{i-1} \right)$	$-1 \leq ACE \leq 1$ -1 Tendència a viure lluny del centre 1 Situació contrària

Nota I: Tots els indicadors menys el RCL es poden expressar en percentatges.

Nota II: El RCL és igual a 0 quan les agregacions dels grups X (minoritari) i Y (majoritari) són idèntiques; és positiu quan l'agregació del grup X és superior a la del grup Y; és negatiu quan es produeix la situació contrària.  $P_{11}$  és la mesura de la proximitat mitjana entre els membres del grup X, i  $P_{22}$ , la proximitat mitjana entre els membres del grup Y.

Nota III: Per calcular l'índex de centralitat absoluta s'ordenen les seccions de manera creixent respecte a la seva distància al centre de la ciutat.



## Notació

$A$  : superfície del municipi.

$a_i$  : superfície de la unitat  $i$ .

$d_{ij}$  : longitud de la frontera comuna.

$i, j$  : subíndex que indica dues seccions censals qualssevol.

$m$  : nombre de grups.

$\max (P_i/A_i)$  : relació màxima entre perímetre i àrea, mínima compacitat.

$n$  : nombre de seccions/unitats del municipi.

$p_i$  : perímetre.

$t_i$  : població total a la secció  $i$ .

$X$  : població total del grup  $X$  dins el municipi.

$x_i$  : població del grup  $X$  a la secció  $i$ .

$Y$  : població total del grup  $Y$  dins el municipi.

$y_i$  : població del grup  $Y$  a la secció  $i$ .

$w_{ij}$  : quocient entre  $d_{ij}$  i la suma de totes les  $d_{ij}$  del municipi.

$z_i$  : proporció de població del grup minoritari a la secció  $i$ .

Amb la publicació de *L'estat de la immigració a Catalunya. Anuari 2006* la Fundació Jaume Bofill, un any més, recull i sistematitza les novetats més rellevants en matèria d'estrangeria i d'immigració a Catalunya.

Des del vessant sociodemogràfic, aquesta obra de referència presenta i analitza els fluxos migratoris cap a Catalunya i les dades més recents sobre la població estrangera en diferents àmbits, com són el mercat de treball i l'escola, i des de diferents perspectives, com ara les desigualtats educatives i la segregació residencial, entre d'altres. Des del vessant sociojurídic aborda de manera crítica la normativa vigent així com les implicacions jurídiques i socials de les legislacions d'estrangeria. En aquesta edició es fa un èmfasi especial en la gestió administrativa de l'estrangeria al llarg del 2006.

*L'estat de la immigració a Catalunya. Anuari 2006* torna a presentar-se en dos volums, en part per facilitar-ne la seva consulta i en part per diferenciar uns capítols més analítics de la realitat social i jurídica, d'uns altres més centrats en les dades sobre la presència de la població estrangera a Catalunya. Si l'any anterior l'anàlisi d'aquesta informació estadística es va fer a partir dels diferents col·lectius –o dels més importants–, enguany es presenta a partir de les xifres d'immigració d'un seguit de ciutats del nostre país.

Com cada any, en l'informe s'hi recullen els treballs elaborats per experts que, des d'àmbits diversos i a partir de les dades més actuals, reconstrueixen una imatge acurada de la immigració al nostre país i proposen noves línies de reflexió i d'investigació.



Editorial Mediterrània

ISBN 978-84-8334-842-0

