polítiques
41

La immigració a Catalunya avui. Anuari 2003

Eliseo Aja
i Mònica Nadal
(directors)

La immigració a Catalunya avui. Anuari 2003

Eliseo Aja i Mònica Nadal
(directors)

La immigració a Catalunya avui. Anuari 2003

Director dels continguts jurídics:
Eliseo Aja, Institut de Dret Públic

Directora dels continguts sociodemogràfics:
Mònica Nadal, Fundació Jaume Bofill

Editorial Mediterrània

polítiques | 41

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: juny de 2004

© Fundació Jaume Bofill, 2004
Provença, 324
08037 Barcelona
fbofill@fbofill.org
http://www.fbofill.org

© 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@emediterrania.com
www.emediterrania.com

Disseny de la col·lecció: Martí Abril
Disseny de la coberta: Amador Garrell
Maquetació: Jordi Vives

ISBN: 84-8334-573-0
DL: B-33.017-2004

Impressió: Vallestec, Barberà del Vallès
Imprès a Catalunya – *Printed in Catalonia*

Índex

1. Valoració general de l'any 13
Eliseo Aja i Jordi Sànchez

PRIMERA PART: ANÀLISI JURÍDICA 25

2. La reforma de la Llei d'estrangeria a la Llei Orgànica 14/2003 27
Eduard Roig

El sorgiment del projecte de Llei i els seus elements definitoris: la contrareforma enfront de les lleis de l'any 2000 29
Els efectes del visat 31
La reforma del reagrupament familiar: reagrupament en cascada i estatut del reagrupat 33
Les modificacions en el permís de residència: la reducció de les possibilitats de regularització 37
Els canvis en l'àmbit laboral: la (possible) reforma del contingent 43
Modificacions en matèria de règim d'infraccions i sancions: devolució, internament i execució de les mesures sancionadores 46
Les novetats en matèria de relació amb l'Administració: cap a un estatut específic de vulnerabilitat de l'estranger en els drets referits a l'actuació administrativa 51
Tractament discriminatori i inseguretat jurídica com a elements definitoris de la relació entre l'estranger i l'Administració en la nova redacció de la Llei 59

3. Novetats legislatives en l'àmbit de la reagrupament familiar 61
Markus González

Els requisits exigits al reagrupant 64
Els familiars reagrupables 65
El procediment del reagrupament familiar 67
L'estatut jurídic del reagrupant 68

4. La llei d'estrangeria i l'accés a les dades del Padró 71
María del Mar Pérez

El Padró municipal 75
El dret a la protecció de les dades personals 76

5. El dret a l'assistència jurídica gratuïta dels immigrants a Catalunya 83
Mònica Torres i Maria Rieradevall

El dret dels immigrants a l'assistència jurídica gratuïta 85
L'assistència i l'atenció a immigrants a Catalunya 90

6. Novetats en el tractament juridocoadministratiu dels menors immigrants no acompanyats 101
Ángeles de Palma

La Instrucció 3/2003 del fiscal general de l'Estat sobre la procedència del retorn d'estrangers menors d'edat que pretenguin entrar il·legalment a Espanya i en els quals no concorri la situació jurídica de desemparament 104
El Memoràndum d'enteniment entre el Regne del Marroc i el Regne d'Espanya sobre la repatriació assistida de menors 114

7. La integració dels nacionals de tercers estats en la Unió Europea: La Directiva relativa al reagrupament familiar i la Directiva sobre els residents de llarga duració 119
Andreu Olesti

El reagrupament familiar 121
L'estatut dels residents de llarga duració 124
Consideracions finals 130

SEGONA PART: ANÀLISI SOCIOLÒGICA 131

8. La població estrangera a Catalunya 133
Mònica Nadal

La població estrangera regular 138
La població estrangera empadronada 143
Població estrangera empadronada i població estrangera regular 147
La població estrangera en el territori 150
Els homes i les dones 158
Composició per edats 162
Matrimonis i naixements 165
Taules annexes 171

9. L'alumnat estranger a Catalunya 173
Mònica Nadal

Introducció 175
Panoràmica general 176
Diversitat d'orígens 178
L'alumnat estranger als cicles educatius 180
Els nois i les noies 185
Escola pública i escola privada 188
L'alumnat estranger a les províncies i comarques catalanes 195
Conclusions 208

10. La inserció laboral de la població immigrada 211
Miguel Pajares

Introducció 213
Contingent 2003 214
Evolució de les dades sobre població estrangera treballadora a Catalunya 218
Les dones immigrants en les dades de la Seguretat Social 221
Taxes d'activitat i d'ocupació de la població immigrada 224

Taxa de desocupació 226
Sectors laborals d'inserció de la població immigrada 227
Tipus de feines que fa la població immigrada 234
Inserció en l'economia submergida i actuacions de la Inspecció de Treball 240
Algunes conclusions 243

TERCERA PART: MONOGRÀFICS 247

11. Immigració internacional, població de nacionalitat estrangera a Catalunya i perspectives de futur 249
Andreu Domingo
La trepidant dècada dels noranta 251
Acceleració i diversificació de fluxos: el protagonisme llatinoamericà 254
La població de nacionalitat estrangera a Catalunya 256
Perspectives de futur: les arrels de la incertesa 259
Per pensar el futur 263

12. La segregació residencial com a eina d'estudi de la població immigrant 269
Joan Carles Martori i Karen Hoberg
Introducció 271
Les mesures de segregació 273
Bases metodològiques de la recerca 277
Estudis de cas 279
Consideracions finals 289

13. La salut i els immigrants a Catalunya: situació i perspectives 293
Estanislao Alonso i J. M. Jansà
Introducció 295
Marc jurídic i normatiu 296
Accés i utilització dels serveis 298

Consideracions sobre equitat d'accés i utilització dels serveis de salut 301
El model sanitari i la immigració. Regulació i funcionament 302
Impacte econòmic de la nova realitat migratòria en el sistema de salut 304
Fonts d'informació 305
Una aproximació a la salut de les persones immigrants. Morbiditat, evolució i tendències epidemiològiques 306
Els professionals de la salut davant el fet migratori. La importància i necessitat de la formació 318
Línies de futur 319
Darreres actuacions institucionals en matèria d'immigració 322
Propostes 322

ANNEXOS

14. Cronologia dels fets més rellevants de l'any 2003 329
Michael Donaldson i Sean Donaldson

15. Normativa i Jurisprudència destacada de l'any 2003 337
David Moya

Disposicions adoptades per la Unió Europea 339
Disposicions estatals 341
Disposicions catalanes 343
Jurisprudència destacada 343

1 Valoració general de l'any

Eliseo Aja i Jordi Sànchez

L'*Anuari de la immigració 2003* analitza les novetats que s'han produït en el camp jurídic i social a l'entorn de la immigració al llarg del 2003. Els treballs recollits en aquest *Anuari* han estat coordinats i dirigits en el vessant jurídic per Eliseo Aja i en el sociològic per Mònica Nadal i són en conjunt una referència necessària per conèixer amb una certa profunditat aquesta realitat.

La primera característica de la immigració l'any 2003, des d'un enfocament jurídic, és probablement la inestabilitat normativa. Al llarg del 2003 una Sentència del Tribunal Suprem ha anul·lat onze articles del Reglament principal de la Llei d'estrangeria; s'ha aprovat una Llei Orgànica (11/2003) que incideix en diversos preceptes de la mateixa Llei; i poc després s'ha realitzat una segona reforma molt àmplia tant de la Llei d'estrangeria com d'altres de col·laterals; a més s'han aprovat dues directives importants de la Unió Europea i s'han signat diversos tractats internacionals.

Si tants canvis no són freqüents en cap sector jurídic, encara resulten més negatius en l'àmbit de la immigració, ja que generen una sensació contínua de provisionalitat, i en certa mesura poden alimentar la irregularitat. Aquesta política és tan ineficaç com injusta: la ineficàcia és evident en vista del volum actual de la irregularitat; la injustícia prové del fet que pot acabar anant en detriment de les persones que opten per utilitzar les vies legals per establir-se al país.

Una causa important dels canvis ha estat una Sentència del Tribunal Suprem (Sala Tercera), de 20 de març del 2003, que anul·lava onze articles del Reglament Executiu de la Llei d'estrangeria per vulneració del principi de legalitat. El Reglament del 2001, d'acord amb nombroses crítiques fetes en el mateix moment d'elaborar-se, havia optat amb caràcter general per l'ampliació màxima possible dels marges de decisió de l'Administració en matèria d'estrangeria, amb especial reforç en favor de la discrecionalitat administrativa o aplicativa de les normes reglamentàries. Aquests defectes de legalitat han aparegut en diverses sentències de tribunals superiors de justícia de diverses comunitats autònomes, que han inaplicat algunes normes i fins i tot han arribat a plantejar qüestions de legalitat al Tribunal Suprem (per exemple, el Tribunal Superior de la Comunitat Valenciana).

Aquesta Sentència considera il·legal el Reglament per diferents raons: perquè la norma reglamentària manca de cobertura legal; perquè el Reglament estén mesures cautelars limitadores de drets a supòsits no previstos per la Llei; perquè el Reglament elimina un dret (el reagrupament familiar en cadena) que la Llei només condicionava, etc. En un altre precepte, també important, la il·legalitat es produeix perquè el Reglament estén els efectes d'una situació a una altra, la qual cosa comporta una greu limitació de drets, i perquè estableix requisits no previstos en la Llei i transforma allò imperatiu en quelcom potestatiu. Per totes aquestes raons, el Tribunal Suprem troba una contradicció entre el Reglament i la Llei —que és la norma superior— i estableix per tant la nul·litat del Reglament. A més, anul·la altres preceptes per insuficiència de rang, quan el Reglament restringeix drets que la Llei no limita, en vulnerar, així, la reserva de llei.

La Llei Orgànica 11/2003 de mesures concretes en matèria de seguretat ciutadana, violència domèstica i integració social dels estrangers és el resultat d'un Projecte de Llei presentat el 14 de març del 2003 pel tràmit d'urgència —una setmana abans de la Sentència del Tribunal Suprem i també abans de les eleccions locals i autonòmiques— i va ser adoptada probablement per reforçar la campanya del Govern, que vinculava en aquell moment l'agreujament de la delinqüència al creixement de la immigració. Aquesta Llei es justifica dient que agilitarà l'expulsió d'estrangers que tenen pendents diversos delictes en jutjats diferents, circumstància que dificultava la seva expulsió, en requerir el consentiment de tots els jutges competents en els diversos processos;

val a dir, però, que tot i que aquesta qüestió podia ser certa es tractava d'un problema d'eficàcia de l'Administració. S'agreuja, també, la pena per als delictes de tràfic d'immigrants. Aquesta Llei explicita, encara més, que una ordre d'expulsió impedeix qualsevol tramitació de permisos i converteix en regla general el fet que els jutges expulsin els estrangers condemnats a una pena de presó inferior a sis anys, entre altres mesures.

En canvi, conté una reforma positiva del Codi Civil, en establir que s'apliqui la Llei espanyola de separació i divorci quan la dona no pogués arribar a aquestes solucions com a conseqüència de l'aplicació de la llei nacional dels cònjuges —cosa que pot beneficiar especialment les dones procedents de països musulmans. Però fins i tot quan s'incorporen elements positius se n'introdueixen altres de molt polèmics, com ara configurar l'ablació genital femenina com a delicte, quan abans ja estava castigada com a lesions; d'aquesta manera es fa aparèixer com un delicte d'un sector social concret. La Llei té, a més, la mala fortuna (volguda o no) d'incloure tots aquests punts que afecten la immigració al costat del tractament de seguretat ciutadana i de la violència domèstica.

La gran novetat de l'any, però, és una nova reforma general de la Llei d'estrangeria. Així doncs, la Llei Orgànica 14/2003 tindria el seu origen immediat en la Sentència citada abans, en tant que la Sentència exigia rang legal a diversos articles del Reglament; a la pràctica, però, es va anunciar en plena campanya de les eleccions locals i es va aprovar poques setmanes abans de la campanya de les eleccions generals, circumstàncies que permeten sospitar una voluntat d'utilització electoral del sentiment problemàtic d'una part de la població cap a la immigració. Aquesta Llei modifica més de quaranta preceptes legals, i a més reforma altres lleis en relació amb la immigració, especialment alguns aspectes del Padró Municipal continguts en la Llei de bases de règim local de 1985. Aquesta reforma és objecte d'un tractament ampli en el capítol 2 i per tant n'hi ha prou amb remetre-us a l'article corresponent.

Entre els diferents canvis de la Llei, el més greu —probablement inconstitucional—, consisteix a preveure l'accés de la policia a les dades dels estrangers que es troben en el Padró dels municipis. Aquest accés planteja almenys tres tipus de problemes seriosos. En primer lloc, juntament amb el que es disposa en altres preceptes, constitueix una

delimitació molt diferent dels drets dels estrangers i dels drets dels nacionals respecte a la protecció de dades, cosa que no té justificació en general (una altra cosa seria en supòsits determinats); aquesta distinció s'uneix a altres normes de la Llei que introdueixen una distinció gairebé general entre la posició dels estrangers extracomunitaris i els nacionals respecte a l'Administració. En segon lloc, la possibilitat que la policia arribi a conèixer el domicili dels immigrants en situació irregular a través del Padró produeix una negació o almenys un efecte dissuasiu important en l'exercici de drets ciutadans, alguns fins i tot fonamentals. Així succeeix de manera molt directa pel que fa al dret a la salut, perquè la mateixa LODILE vincula l'accés a les prestacions sanitàries a la inscripció en el Padró; o de manera indirecta respecte al dret a l'educació o a l'accés a prestacions socials. En tercer lloc, l'accés de la policia al Padró en les condicions que estableix la Llei, àdhuc sent individual, pot significar la vulneració del dret fonamental a la protecció de dades, que és un dret que correspon plenament als estrangers (18.4 de la Constitució espanyola). Aquestes qüestions, de gran importància, mereixen un tractament específic al capítol 4.

La LO 14/2003 va ser aprovada amb els vots del PP, del PSOE i de CC, així com amb l'abstenció de CiU. En aquestes condicions, diverses entitats i associacions, inclòs el Consell General de l'Advocacia, es van dirigir al defensor del poble perquè presentés un recurs d'inconstitucionalitat contra la Llei; aquest va rebutjar la petició, però va fer pública en canvi la recomanació que el futur Reglament inclogués possibilitats de regularització individual així com alguna mesura per tractar amb dignitat els estrangers l'ordre d'expulsió dels quals no pot executar-se. En canvi, el Parlament basc sí que va presentar un recurs d'inconstitucionalitat contra nou preceptes de la Llei, amb la qual cosa les dues principals reformes de la Llei d'estrangeria estan pendents del judici de constitucionalitat de l'alt Tribunal.

Entre la legislació de l'Estat cal citar, i segurament serà important encara que fins ara ha passat desapercebuda, l'àmplia normativa inclosa en el capítol III (articles 27-37) de l'anomenada Llei d'acompanyament (Llei 62/2003) dedicada a regular les mesures "per a l'aplicació del principi d'igualtat de tracte", que són una transposició de la Directiva 2000/43 de la Unió Europea. Es tracta de lluitar contra la discriminació per raó d'origen racial o ètnic, de religió o conviccions, de discapacitat, d'edat o d'orientació sexual, i

s'aplica a totes les persones, tant en el sector públic com en el privat. Aquesta és la seva major virtualitat, encara que la clàusula discriminatòria de l'article 23 de la LODILE cobreix en gran part aquest objectiu. Com aquella, aquestes normes inclouen també la discriminació indirecta (decisió aparentment neutra que ocasiona a una persona un desavantatge particular per les causes sospitoses citades, i sense respondre a una finalitat legítima ni amb mitjans proporcionats). La meitat dels preceptes es concentra en possibles discriminacions racials o ètniques i tracten la legitimació, la inversió de la càrrega de la prova, etc., i l'altra meitat se centra en el mercat de treball com a àmbit de discriminació possible. Tal com exigia la Directiva comunitària, es crea un consell per a la promoció de la igualtat de tracte i la no discriminació, integrat per representants de tots els poders públics i d'organitzacions representatives.

La normativa aprovada l'any 2003 per la Unió Europea és la més important des que el Tractat d'Amsterdam va assumir competències en matèria d'immigració, però ha trigat tant a elaborar-se i és tan de mínims per als estats que la seva aprovació produeix una certa decepció. En qualsevol cas, hem considerat important dedicar un article específic al contingut de les principals normes (sobre reagrupament familiar i residents de llarga durada). Sembla que en el futur comunitari immediat, més que les grans normes, serà important la cooperació dels estats en la gestió d'alguns aspectes i en particular l'expulsió i la persecució del tràfic d'immigrants. Encara que en un àmbit molt diferent, no deixa de sorprendre'ns la pràctica absència de cap esment a la immigració en el projecte de nova Constitució europea, més enllà de la simple assumpció de la competència.

Des de l'òptica jurídica, fer una valoració de la gestió sempre resulta més difícil. De totes maneres, les línies generals semblen clares i podem afirmar que al llarg del 2003 no s'han resolt les mateixes grans mancances dels darrers anys en l'Administració de l'Estat: el fracàs del contingent (i la falta de clarificació del seu paper respecte al sistema general, que diverses sentències obliguen a plantejar); l'absència total d'ajuts als ajuntaments com a instàncies més actives en la solució dels problemes immediats; la saturació de les oficines d'estrangeria —particularment a la ciutat de Barcelona— amb les incomoditats, retards i greuges que això genera; el creixement continuat de la població estrangera en situació irregular, etc.

La marginació legal de les comunitats autònomes és tan clara (el Consell Superior de Polítiques de la Immigració no ha funcionat gaire aquests anys) que la reforma de la LO 14/2003 ho teoritza en reduir la seva funció a elaborar "un informe anual sobre la situació d'ocupació i integració social dels immigrants" de manera que modifica la naturalesa del Consell, que ara s'assemblarà més a un òrgan consultiu del Govern central que a una conferència sectorial autonòmica.

L'actuació de la Generalitat al llarg de l'any 2003 no presenta una valoració globalment positiva, entre altres qüestions per la incapacitat de generar realment polítiques transversals que afectin totes les accions de govern, així com per la gestió realitzada en àrees específiques; un exemple clar n'és la política educativa, amb el reforçament de les dues línies (escola pública i escola concertada) que, com es posa de manifest en el capítol 9, continua deixant l'alumnat immigrant únicament a la pública.

Des de la perspectiva social, probablement la dada més rellevant, com ja ha anat passant en els darrers anys, és el creixement del nombre de persones estrangeres que han arribat a Catalunya. Sigui quina sigui la font de dades que prenguem com a referència, s'evidencia que la immigració continua creixent a un ritme considerable. El capítol 11, elaborat per Andreu Domingo, fa una valoració d'aquesta presència creixent en els darrers quinze anys, alhora que ens adverteix de les dificultats de projectar aquesta evolució en el futur, atesa la naturalesa complexa i variable dels fluxos migratoris.

Segons les dades del Ministeri de l'Interior, al llarg del 2003 la població estrangera regular a Catalunya ha crescut un 17%; si prenem el Padró de la població com a font de referència, aquest creixement l'hem de situar pels volts d'un 50%.[1] Així, la població estrangera a Catalunya se situa en uns percentatges que oscil·len segons les fonts entre el 5,7% i el 10% de la població resident a Catalunya. Aquesta distància entre les dues dades, que no deixa d'aprofundir-se any rere any, ens porta a l'altre gran aspecte que

1. Per aprofundir en les característiques de les fonts estadístiques a partir de les quals es pot comptabilitzar la població estrangera i de les limitacions de cada una d'elles es recomana consultar l'*Anuari* de l'any anterior d'aquesta mateixa col·lecció: *La immigració a Catalunya avui. Anuari 2002*.

cal comentar: el fracàs de les actuacions governamentals encaminades a controlar els fluxos migratoris, i molt especialment les estades irregulars.

Aquest fracàs resulta encara més espectacular si partim del fet que l'acció política en el camp de la immigració ha estat, bàsicament, dirigida a contenir l'entrada de població immigrada, a procedir —d'acord amb la Llei— a la detecció i expulsió de la població estrangera en situació administrativa irregular i a canalitzar la nova demanda d'immigració cap a vies de regularitat. Els resultats, si fem cas de les dades, són descoratjadors. Els grans esforços per reforçar les dotacions policials i incrementar les mesures de vigilància i control en els punts d'entrada no sembla que hagin obtingut els resultats anunciats pel Govern. Al contrari, es posa de manifest la insuficiència i ineficàcia de les vies d'entrada de la immigració regular així com de les possibilitats de regularització de les persones que, per motius diversos, es troben actualment de manera irregular a Catalunya. Pel que fa als mecanismes de canalització dels fluxos migratoris, el principal instrument que vol fer servir el Govern són els anomenats contingents. Aquests, tal i com es posa de manifest en el capítol 10, s'han mostrat inadequats a causa del biaix que han incorporat —bàsicament treballadors dirigits a tasques agrícoles i de procedència de l'Europa de l'Est— i particularment pel baix nombre autoritzat a esdevenir immigració laboral legal.

És preocupant constatar que algunes de les mesures que s'han anat posant en pràctica els darrers anys, i que són reformes de reformes de la Llei d'estrangeria 4/2000, són difícilment justificables des de la perspectiva de la igualtat de drets i de la seguretat jurídica que el sistema democràtic liberal vol garantir. Es pot concloure que la darrera Reforma 14/2003, i a falta d'un reglament que n'especifiqui la concreció i els mecanismes d'aplicació, ha significat un enduriment considerable de les condicions exigibles als estrangers en situació d'irregularitat per tal d'accedir al permís de residència. De fet les noves circumstàncies que acompanyen vies com les del reagrupament familiar, les d'arrelament, i altres, sembla que facin crònica una situació d'"il·legalitat", que podria considerar-se com d'"il·legalitat forçada", ja que el marge existent per sortir-ne és quasi inexistent. No és sobrer recordar que les raons que poden explicar la situació d'irregularitat d'una persona estrangera són múltiples i van des de l'entrada al territori de manera il·legal (una minoria) a la irregularitat sobrevinguda per raons alienes

a la voluntat de les persones (pèrdua del lloc de treball en el moment de renovar els permisos, errors administratius, etc.).

La situació revesteix una certa gravetat ja que el resultat d'aquestes dues tendències —increment notable de població estrangera i gasiveria institucional en el reconeixement d'aquesta població com a regular— dóna com a saldo un increment considerable de la població estrangera en situació irregular. En aquests moments a Catalunya aquesta població suma pels volts de les 300.000 persones, i en el conjunt de l'Estat espanyol, pels volts d'un milió. Si donem per acceptables aquestes xifres, amb tota la cautela necessària, es pot afirmar que l'increment de les situacions d'irregularitat és el principal problema social i polític de la immigració avui a Catalunya, especialment si es té present que aquesta irregularitat comporta obstacles greus per a la plena incorporació a la societat d'acollida i per gaudir d'uns drets sociolaborals i polítics bàsics.

Malgrat l'escàs encert de la política de la Generalitat, ha tingut especialment interès la reflexió impulsada per la pròpia Secretaria de la Immigració amb més d'un centenar d'actors de la societat civil catalana sobre el fenomen de la immigració. Les conclusions d'aquests *Debats d'immigració a Catalunya. Aportacions de la societat civil*, van ser prou clars en la demanda d'una major coordinació institucional i d'un lideratge clar del Govern de Catalunya, el Parlament i els ajuntaments en l'elaboració de polítiques migratòries. Tanmateix la irregularitat a què es veu abocada una part de la població immigrada va ser també objecte de reflexió en tots els debats. La demanda dels actors socials i els agents econòmics que van participar en aquestes reflexions va ser prou clara en la direcció d'apuntar a la necessitat d'articular mecanismes àgils de regularització; la urgència de l'elaboració d'un nou Pla d'Immigració que parteixi de la valoració crítica de l'anterior, que contempli unes prioritats d'actuació clares, que concreti una jerarquia d'actuacions i de recursos, i que es construeixi a partir d'una major i més efectiva participació del món local en la discussió i preparació del nou Pla; finalment, es va fer èmfasi en la possibilitat que la Generalitat obtingui competències més grans en aquesta matèria i que aprofundeixi en les possibilitats que ofereixen les actuals.

Tanmateix, és important no oblidar que, al marge d'aquestes dificultats, la immigració a Catalunya és una presència estable en espais socials clau com el mercat de treball i el

sistema educatiu, als quals dediquem, com en anys anteriors, capítols específics. Pel que fa al primer, continua sent rellevant constatar que el nivell formatiu dels estrangers no és diferent del nivell mitjà de la població d'acollida (i fins i tot, per alguns col·lectius nacionals, superior); les categories laborals en què s'ocupa la població estrangera, però, són majoritàriament les de menor qualificació, tot i que també es troben, de manera creixent, percentatges importants d'immigrats en les categories intermèdies. Pel que fa a l'escolarització dels nois i les noies estrangers, de nou cal assenyalar la desigual distribució de la seva presència en els centres de titularitat pública i els de titularitat privada; aquestes diferències són injustificables des del punt de vista social i legal i per això cal insistir en la necessitat de polítiques clares d'articulació de mesures que redrecin aquests desequilibris. Alhora, cal dotar els centres de recursos humans i econòmics suficients per fer front a les dificultats i reptes d'una major diversitat cultural i lingüística a les aules de Catalunya, així com a l'aparició de necessitats específiques associades als processos migratoris dels menors.

També en l'àmbit sanitari apareixen noves demandes vinculades als processos migratoris (malalties tropicals, diversitat lingüística, etc.) i a les seves conseqüències socials. Cal garantir l'accés de la població estrangera als recursos sanitaris existents i a una assistència de qualitat. Amb aquest objectiu cal fer èmfasi, tal i com assenyalen Estanislao Alonso i Josep Maria Jansà (capítol 13), en la formació dels professionals de la salut, en l'elaboració de materials i protocols que facilitin l'estandardització de l'atenció i en el seguiment de l'estat de salut de la població estrangera.

En definitiva, la immigració a Catalunya és una realitat ineludible i que força la societat a replantejar-se nombroses qüestions, algunes de les quals són centrals en tot projecte de convivència. Per aquest motiu cal estar alerta i fer un seguiment de l'evolució d'aquesta realitat, tant per evitar l'aparició de noves desigualtats o la redefinició d'exclusions antigues com per garantir la cohesió i el progrés social. En aquest sentit creiem que treballs com els de Joan Carles Martori i Karen Hoberg resulten rellevants, ja que presenten noves metodologies de treball i amplien els àmbits de reflexió sobre l'impacte de la immigració en les nostres societats.

Primera part:

Anàlisi jurídica

2 La reforma de la Llei d'estrangeria a la Llei Orgànica 14/2003

Eduard Roig[1]

1. El text present conté molts dels suggeriments derivats de la discussió sobre la ponència que l'autor va presentar en el Seminari d'Estrangeria de l'Institut de Dret Públic del Parc Científic de la Universitat de Barcelona a finals de l'any 2003. Agraeixo l'interès i les aportacions de tots els participants en el Seminari. Treball realitzat en el marc del projecte BJU 2001-2881 del Programa Sectorial de Promoció General del Coneixement sobre "Els drets dels immigrants a Espanya".

El sorgiment del projecte de Llei i els seus elements definitoris: la contrareforma enfront de les lleis de l'any 2000

L'aprovació de la Llei Orgànica 14/2003 pot considerar-se fins a cert punt la culminació del procés de contrareforma de les lleis de l'any 2000 que s'ha anat desenvolupant en els últims anys a través de les regulacions reglamentàries i la pràctica administrativa. En els anuaris anteriors, tant en els comentaris generals sobre el Reglament com en els articles més específics referits al contingent o als permisos de regularització, ja hem deixat constància d'aquesta evolució, en destacar no només els efectes socials de les reformes sinó molt especialment els problemes de legalitat que plantejaven, fins al punt d'arribar a desfigurar i, fins i tot, contradir clarament el text de les lleis de l'any 2000.

Aquests problemes de legalitat han tingut en els darrers mesos les primeres conseqüències negatives per a l'Administració a través de diverses sentències judicials que declaraven la il·legalitat d'algunes actuacions administratives: en especial la Sentència del Tribunal Suprem (STS de 20 de març de 2003) que va anul·lar diversos articles del Reglament d'estrangeria va plantejar cruament els problemes que el marc legal, malgrat la seva obertura i indeterminació en alguns aspectes, presentava per a la política d'immigració del Govern. La reacció governamental enfront d'aquesta Sentència va ser clara i rotunda: el ministre de l'Interior va declarar immediatament la voluntat de

canviar la Llei per fer possible bona part de les mesures que el Tribunal Suprem havia declarat il·legals, amb especial atenció a la limitació d'algunes possibilitats de reagrupament familiar i a l'internament de les persones subjectes a mesures de devolució per entrada il·legal.

Però el projecte de Llei que es va presentar abans de l'estiu, i que culminaria en el text acordat pels dos partits majoritaris en el Congrés dels Diputats uns mesos després, anava molt més enllà i introduïa diverses reformes vinculades als dos elements més crítics de l'evolució recent de la immigració a Espanya: (1) el tractament de la irregularitat, que d'acord amb tots els indicatius sembla que ha sofert un increment importantíssim des de l'any 2000, i (2) el fracàs en la gestió del contingent com a via fonamental d'entrada regular a Espanya. En el primer dels àmbits citats, la reforma en matèria de permisos de regularització —amb la pràctica reducció a l'arrelament—, la desaparició de l'exempció de visat, i les regles de tramitació referides tant a la presentació personal de les sol·licituds com sobretot a les causes d'inadmissió a tràmit, transformen per complet un dels elements fonamentals de les lleis de l'any 2000, i passen a legitimar legalment l'evolució administrativa dels darrers anys, que havia reduït la possibilitat de regularització pràcticament al no-res. En el segon àmbit, la introducció eventual del contingent per a la recerca de treball s'orienta en la línia d'adequar les formes d'entrada regular a les necessitats del mercat laboral espanyol, a la vegada, però, que es redueix considerablement el pes autonòmic en el procediment de determinació del contingent i, amb caràcter general, en la política estatal d'immigració, de manera que s'incorpora a la Llei una situació que la pràctica ja havia imposat, per exemple en la mateixa tramitació del projecte de Llei de reforma, que va presentar-se sense passar pel Consell Superior de Política de la Immigració (i, d'altra banda, sense el corresponent dictamen del Consell General del Poder Judicial).

Junt amb aquests elements centrals, la nova Llei introdueix també alguns canvis que pretenen agilitar la gestió administrativa de la immigració: a les regles d'inadmissió a tràmit ja esmentades cal afegir-hi sobretot la transformació de la relació entre visat i permís de residència, de manera que el visat de residència assumeix des de l'entrada de l'estranger a Espanya la funció del permís de residència i, si s'escau, de treball fins a la primera renovació corresponent.

Aquesta important transformació posa de manifest la necessitat urgent del desplegament reglamentari i organitzatiu de la nova norma: tant la concreció d'alguns dels conceptes emprats (en especial l'arrelament, convertit ara en l'única via de regularització) com, sobretot, l'organització detallada de la documentació de l'estranger durant el primer any d'estada (amb els nous efectes del visat) reclamen una reforma del Reglament actual i plantegen de nou la qüestió, reiterada en l'àmbit de l'estrangeria, de la insuficiència d'alguns preceptes legals per cobrir les exigències constitucionals del principi de legalitat: així cal lamentar la inexistència d'una mínima definició legal del concepte d'*arrelament*, que continua essent remès per complet al Reglament, o d'una orientació legal més clara en els criteris de l'opció entre multa i expulsió, o en matèria de permís per raons excepcionals. La situació transitòria a l'espera d'un nou Reglament o d'una nova reforma legal, resulta en aquest sentit especialment complexa i força a una constant reinterpretació del Reglament actual al qual, com a mínim, li caldria una orientació general clara del nou Govern.

Els efectes del visat

El nou article 27.2 de la Llei preveu la norma fonamental, segons la qual "el visat tindrà els efectes de l'actual permís de residència i treball durant el primer any", i simplifica així de manera considerable la intervenció administrativa en relació amb l'inici de la residència de l'estranger. En especial pretén solucionar els problemes derivats del retard administratiu en la resolució de les sol·licituds de permisos inicials, i adopta amb caràcter general una solució que ja regia per al contingent des de l'any 2003 i que reforça encara més la importància del visat i l'actuació consular en la mesura que ara el procediment consular (amb els tradicionals informes governatiu i laboral, però interns) assumeix la funció del permís de residència i treball inicial mateixos. A més, així s'elimina la possibilitat d'una entrada fonamentada en un visat de residència que no va seguida d'una situació de residència regular, en no obtenir el corresponent permís[2] ;

2. Aquesta situació es donava amb certa freqüència quan l'oferta laboral que havia servit per obtenir el visat no es mantenia en el moment de sol·licitud del permís de residència, que llavors havia de denegar-se. El Reglament preveia per a aquests casos un supòsit de posterior exempció de visat en cas de nova oferta

però la regulació detallada dels efectes del nou precepte, i sobretot del procediment de documentació i forma posterior de renovació no es troba a la Llei, sinó que es remet al futur Reglament. El text legal, però, ja planteja alguns interrogants rellevants:

En primer lloc l'obtenció i el valor de la *targeta d'identitat* que preveu ara l'article 4.2 de la Llei. Sembla que es tracta tan sols de la previsió legal de la fins ara denominada *targeta d'estranger*, regulada a l'article 59 del Reglament, amb efectes per tant purament documentals d'una situació jurídica que es deriva de les corresponents autoritzacions de residència o treball, i per tant sense més valor que el d'identificador de l'estranger. Però la nova Llei ha introduït a l'article 53.*h)* una nova infracció greu que consisteix en l'incompliment de l'obligació de sol·licitar la targeta d'identitat i que dóna, per tant, un major pes a aquest document, la qual cosa resulta també de la inexistència per a l'estranger en situació de residència inicial de cap document d'acreditació d'aquesta situació al marge del visat. En efecte, la substitució del permís de residència inicial pel visat provoca documentalment el pas a primer pla de la targeta com a document central de l'estranger, document però que no és sinó una actuació reglada de l'Administració en funció de la resolució adoptada a través del visat.

En segon lloc el valor del *tipus de visat* per a la situació resultant durant la residència i per a les renovacions posteriors. En especial, la distinció, ara legal, entre visat de residència (sense treball) i visat de residència i treball[3] pot provocar alguns problemes si la pràctica administrativa l'utilitza per dificultar el posterior pas de la residència sense treball a la residència laboral, o l'obtenció d'un permís de treball inicial durant el primer any de residència.

laboral que permetés l'accés al permís (article 49.2.*j* del Reglament). La desaparició actual de l'exempció de visat, com es veurà, no afecta aquesta situació, que esdevé ja impossible amb la nova funció del visat.

3. Una altra novetat de la Llei és la previsió dels diversos tipus de visat, qüestió que fins ara es remetia al Reglament. La novetat, però, es concreta purament en la denominació dels tipus (de trànsit, estada, residència, residència i treball, estudis), el seu règim es remet *in toto* al Reglament. Però aquesta remissió tan àmplia es matisa amb la regulació legal posterior dels permisos de residència i treball inicials (per tant del mateix visat), de manera que una eventual vulneració del principi de legalitat haurà de partir dels buits deixats en cada cas per la regulació del permís de residència i no la del visat.

La reforma del reagrupament familiar: reagrupament en cascada i estatut del reagrupat

La Sentència del Tribunal Suprem que va donar origen al procés de reforma de la Llei resultava especialment important en aquest àmbit: en efecte, el Reglament havia introduït un precepte que limitava la possibilitat de reagrupament de les persones que al seu torn havien entrat a Espanya en virtut d'un reagrupament, i exigia que prèviament haguessin obtingut un permís independent del del reagrupant: és a dir, que haguessin obtingut un permís de treball o que haguessin transcorregut dos anys des del reagrupament o, en el cas del reagrupament de menors, que assolissin la majoria d'edat: el Tribunal Suprem va considerar que aquestes restriccions eren il·legals malgrat l'àmplia remissió reglamentària de l'antic article 18.4 de la Llei, i per tant va permetre el reagrupament dels reagrupats en idèntiques condicions que per a qualsevol altre estranger.

La reforma legal del 2003, amb el mateix objectiu de *limitació del reagrupament en cascada*, no opta simplement per reintroduir, ara legalment, les previsions reglamentàries anul·lades. Ben al contrari, els nous paràgrafs 2 i 3 de l'article 17 exigeixen que els reagrupats que vulguin reagrupar altres familiars tinguin un permís de residència independent i un permís de treball; i, per als reagrupats com a ascendents d'un resident previ, que tinguin un permís de residència permanent. Per tant la nova regulació agreuja considerablement la situació dels ascendents reagrupats que volen al seu torn procedir a un nou reagrupament, ja que exigeix que tinguin el permís permanent (actual article 17.3); però també agreuja la situació general dels reagrupats que volen reagrupar, en la mesura que tan sols amb un permís de treball és possible aquest reagrupament de segon grau, i no a través de les altres formes que existien d'accedir al permís independent (accés a la majoria d'edat, dos anys de residència), formes que respectava la regulació reglamentària anul·lada,[4] però que la nova Llei ha modificat.

4. Una comprensió que recondueixi el reagrupament a l'article 18 de la Constitució i a l'article 8 del Conveni Europeu de Drets Humans planteja alguns dubtes fonamentats sobre la constitucionalitat d'aquesta regulació, en la mesura que la limitació del corresponent dret al reagrupament per als reagrupats només pot realitzar-se en condicions d'igualtat entre els beneficiaris i en el respecte del principi de proporcionalitat, és a dir, amb una finalitat legítima (i aquí seria dubtós fins a quin punt el control de fluxos legitima

En efecte, les novetats van molt més enllà del reagrupament en cascada en la mesura que s'ha aprofitat la reforma per modificar profundament el mateix *accés al permís independent dels reagrupats*, fent aquest pas considerablement més difícil que abans de la reforma. Així doncs, des d'ara l'accés al permís independent exigeix sempre una autorització prèvia per treballar (o els cinc anys d'accés al permís permanent) i en canvi s'ha eliminat la causa anterior referida als dos anys de residència dependent o al simple assoliment de la majoria d'edat. D'aquesta manera es facilita la pèrdua "en cascada" de la regularitat de tota la unitat familiar, solució probablement poc realista, i s'agreugen els problemes ja coneguts de manteniment quasi forçat de la convivència matrimonial per la impossibilitat d'accedir a un permís independent.

De fet, l'antiga dicció de l'article 19 de la Llei permetia que el cònjuge que no hagués conviscut dos anys amb el reagrupant mantingués igualment la seva residència en forma de permís independent "quan concorrin circumstàncies de caràcter familiar que ho justifiquin". Sobre la base d'aquesta previsió, l'article 41.4.*b* del Reglament regulava fins ara la situació a partir d'una doble idea d'accés a la independència:

- Que hagin transcorregut dos anys de convivència.
- La possible reducció del termini "quan concorrin circumstàncies de caràcter familiar o humanitari que ho justifiquin".

La reforma de l'article 19 sembla transformar per complet el sistema, ja que no només elimina els dos anys de convivència com a causa general d'accés al permís independent, sinó que a més tanca l'antiga previsió d'accés per raons familiars a una única circumstància: "En cas que el cònjuge fos víctima de violència domèstica, podrà obtenir l'autorització de residència independent des del moment que s'hagués dictat una ordre de protecció a favor seu". L'efecte de la doble previsió de l'eliminació de la causa dels dos anys de convivència i de la clàusula general de les raons familiars seria

la reducció del reagrupament com a dret de tota persona, que en cas de vinculació familiar reforçada s'imposa pràcticament a l'Estat) i a través d'una mesura adequada a aquesta finalitat. En aquest cas la finalitat de limitació de l'entrada no semblaria suficient per procedir a una limitació tal del reagrupament que, a més, diferencia entre estrangers no sobre la base de la seva estabilitat al país o de la intensitat del vincle familiar, sinó simplement en funció de l'origen del permís de residència.

doncs la derogació de les previsions reglamentàries de l'article 41 i el manteniment del permís dependent en tots els casos fins a l'accés a una autorització de treball, amb l'única excepció de l'existència d'una ordre de protecció.

Aquesta interpretació, que sembla desprendre's quasi automàticament de la reforma, planteja naturalment problemes molt considerables quant a l'oportunitat i fins i tot la constitucionalitat de la nova normativa.[5] Però a més s'oposa directament a la dicció de l'article 16.3 de la Llei, no modificada, segons la qual "el cònjuge que hagués adquirit la residència a Espanya per causa familiar i els seus familiars reagrupats conservaran la residència malgrat que es trenqui el vincle matrimonial que va donar lloc a l'adquisició. Reglamentàriament es podrà determinar el temps previ de convivència a Espanya que calgui acreditar en aquests supòsits".[6] La confusió resultant és difícil de resoldre i probablement justificaria una reforma legal que harmonitzés ambdós preceptes; en qualsevol cas la necessitat d'un desenvolupament reglamentari que solucioni la situació dels cònjuges reagrupats després d'una ruptura matrimonial és indubtable, davant del dubte sobre el manteniment de l'actual article 41.2.*b* del reglament, que desenvolupava simultàniament l'antic article 19 (ara derogat) i el 16 (que es manté). Mentrestant la solució sembla passar pel manteniment de les previsions de l'article 16 de la Llei com a circumstància excepcional que, amb l'actual Reglament, exigiria entendre que el permís ha d'esdevenir independent en cas de ruptura matrimonial, bé pel transcurs de dos anys de convivència, bé per l'existència de "circumstàncies de caràcter familiar o humanitari que ho justifiquin" (article 41.2.*b* del Reglament). En canvi, l'article 19 de la Llei regularia els supòsits en què no hi ha hagut ruptura del

5. En efecte, entendre que la ruptura del matrimoni per raons greus, amb perill dels drets d'un cònjuge, comporta la pèrdua del seu permís de residència significaria que aquests drets lesionats (integritat física, drets de llibertat, accés al treball...) se sotmeten a les exigències del control de fluxos, resultat que sembla clarament desproporcionat.

6. El reglament havia optat l'any 2001 per no preveure cap període específic més reduït per al cas de ruptura matrimonial, ja que el temps que es preveia era el general per a l'obtenció d'un permís independent (dos anys), i per a durades inferiors simplement es feia referència a les circumstàncies excepcionals per resoldre cas per cas la situació. Si aquesta solució era respectuosa amb la remissió legal que exigia una resposta basada en el temps previ de convivència és una qüestió polèmica que, després de la reforma legal, ha perdut qualsevol sentit.

vincle, en els quals l'accés al permís independent requeriria necessàriament una autorització per treballar, o com a única excepció, l'existència d'una ordre de protecció en casos de violència domèstica.[7]

Igualment confús resulta l'estatut dels menors reagrupats que accedeixen a la majoria d'edat. En efecte, un cop eliminada la clàusula d'accés a un permís independent per aquesta raó, la nova regulació no conté cap previsió específica respecte a l'assumpte. Des d'aquest punt de vista podria optar-se per assumir que es manté la dependència del permís mentre el reagrupat no obtingui una autorització per treballar, però la tradicional limitació del reagrupament als menors de 18 anys pot plantejar algun dubte respecte a això. La solució contrària d'assumir el pas a la residència general, i per tant independent, des del compliment dels 18 anys exigeix en primer lloc tenir en compte que els mitjans de vida puguin obtenir-se a càrrec dels pares; i en segon lloc sembla contradictòria amb l'expressa derogació de la clàusula d'accés al permís independent amb el compliment dels 18 anys. De nou la situació exigeix una regulació clara i expressa en el Reglament que allunyi l'ombra d'una possible denegació de permisos de residència als reagrupats que accedeixen a la majoria d'edat sense un permís de treball.

En conjunt, les noves previsions d'accés al permís independent debiliten la línia d'assegurar l'estabilitat dels estrangers ja residents i en canvi reforcen la vinculació dels permisos i de l'estada a la finalitat original, prescindint de les posteriors evolucions en la situació vital de l'estranger reagrupat. Certament l'accés a l'autorització de treball no és un requisit excessivament difícil de satisfer en la mesura que la major part dels reagrupats es beneficien de les previsions de l'article 40 de la Llei, que permet obtenir l'autorització al marge de la situació nacional del mercat laboral, però sí que planteja alguns problemes en la mesura que fomenta l'accés immediat dels menors al mercat laboral i pot accentuar algunes situacions de discriminació de la dona reagrupada en àmbits socioculturals en els quals el seu accés al mercat laboral resulta difícil.

7. La conseqüència d'aquesta interpretació, que salva la vigència d'ambdós preceptes legals, és però la incoherència de considerar que la convivència de dos anys en el cas de manca de ruptura del matrimoni no donaria lloc a un permís independent, mentre que sí que ho faria la ruptura matrimonial prèvia.

Les modificacions en el permís de residència: la reducció de les possibilitats de regularització

L'accés dels estrangers que es troben a Espanya en situació irregular al permís de residència ha estat, com es deia abans, el nucli de la reforma, fàcilment resumible en la idea de l'eliminació de totes les formes de regularització excepte el permís per arrelament. Culmina així la política governamental que des del Reglament del 2001 fins avui i a través de diverses pràctiques administratives havia anat reduint al màxim les possibilitats de regularització que es configuraven com una de les opcions fonamentals del legislador de l'any 2000.

La desaparició de les causes de regularització de l'article 31.3

La Llei fa desaparèixer per complet les previsions específiques que facilitaven la regularització d'aquells estrangers que haguessin tingut un permís de residència en algun moment. En efecte, l'antiga dicció de l'article 31.3 permetia que, en els casos d'irregularitat sobrevinguda després d'una residència regular, l'estranger obtingués de nou el permís en acreditar un període de residència de fet de dos anys. El Reglament ja dificultava el procés en exigir que els dos anys ho fossin d'estada irregular, sense que es pogués computar el període de regularitat previ. Ara, la reforma elimina per complet aquesta previsió i deixa sense tractament específic exprés els casos d'irregularitat sobrevinguda, especialment freqüents a Espanya.[8]

8. En efecte, la irregularitat sobrevinguda no va acabar amb les lleis de l'any 2000, tot i que sens dubte la van reduir considerablement en facilitar molt la renovació dels permisos. Les regularitzacions del 2000 i del 2001, amb uns criteris especialment laxes i certa manca de control de les ofertes laborals que servien de base a les sol·licituds va fer que els anys 2002 i 2003 xifres importants d'estrangers regulars recaiguessin en la irregularitat en no poder renovar el seu permís. D'altra banda, el retard de l'Administració d'estrangeria, no només en la resolució dels expedients sinó fins i tot en la previsió de les cites per iniciar les renovacions, fa que l'estranger es pugui trobar en cada renovació amb problemes de documentació del seu estatut de regularitat o fins i tot de manteniment dels contractes i ofertes que serveixen de base a la seva residència.

Igualment se suprimeix la clàusula general d'accés a la regularitat després d'una estada irregular de cinc anys, de manera que no existeix avui cap previsió, almenys expressa (ja que el permís d'arrelament pot interpretar-se de forma que abasti aquestes situacions), que resulti aplicable als casos de permanència irregular a Espanya extraordinària per la seva durada.

La desaparició d'ambdues previsions coincideix a més amb el moment que havien de començar a desplegar els seus efectes més intensos: en efecte, l'estada documentada d'estrangers en situació irregular augmenta considerablement pels volts de l'any 2000, de manera que en els propers mesos l'aplicació de la clàusula dels cinc anys hauria pogut desplegar efectes rellevants. Igualment, la regulació específica en casos d'irregularitat sobrevinguda podia haver desplegat efectes importants en relació amb els estrangers que van obtenir el permís de residència a partir de la regularització encoberta oberta abans de l'entrada en vigor del Reglament de l'any 2001, molts dels quals van perdre el permís en la primera renovació, l'any 2002. En conjunt, doncs, la reforma ha evitat fins i tot una primera valoració de l'eficàcia i les conseqüències d'aquests preceptes i per tant d'un model de regularització estable i diferenciat en funció de les situacions diverses dels estrangers afectats.

La problemàtica a la qual s'adreçaven aquestes regles es remet ara a la clàusula oberta del permís per arrelament i la nova consideració del permís per situacions excepcionals.

El permís per arrelament

La reforma manté la categoria del permís per arrelament, però sense cap precisió sobre el seu règim i el seu contingut, com succeïa ja a les lleis del 2000. D'aquesta manera es remet al Reglament la previsió de l'abast real de la institució, remissió absolutament excessiva donada la importància de la noció per al règim d'estrangeria i la manca de qualsevol criteri orientatiu a la Llei; la possibilitat de definir abstractament la noció d'arrelament (com a mínim la possibilitat de fer-ho a la Llei igual que al Reglament) i la rellevància d'aquesta noció per a la situació de l'estranger fan absolutament inadmissible aquesta habilitació reglamentària, independentment del seu desplegament

posterior.[9] A més, la vulneració resultant del principi de legalitat fa que es mantingui la situació actual en què el Reglament defineix de manera absolutament restrictiva la noció d'arrelament mateixa, i a més no reacciona contra la pràctica administrativa encara més tancada desenvolupada en els darrers anys.

En efecte, la remissió al Reglament sense més precisió permet mantenir la situació actual, en la qual l'arrelament queda reduït a la concurrència simultània d'una estada de tres anys a Espanya, l'existència de vinculacions familiars (especialment estretes: cònjuge i fills en la interpretació vigent de l'Administració) i la prèvia integració al mercat laboral (concepte fosc utilitzat pel mateix Reglament que la pràctica administrativa interpreta en ocasions com una relació laboral irregular prèvia i en altres com una simple oferta). D'aquesta manera es perd per complet el tradicional caràcter obert i indeterminat de la noció d'arrelament, que permetria encabir-hi supòsits en els quals existís una major vinculació de l'estranger a Espanya que al seu país d'origen tot i no donar-se els requisits que acabem de mencionar (per exemple sense tres anys de residència, o sense una vinculació familiar a Espanya); i a més l'opció escollida és tan restrictiva que deixa fora nocions que la jurisprudència havia considerat constitutives d'arrelament en les diverses línies jurisprudencials anteriors al Reglament de l'any 2001. En aquest sentit amb la nova Llei es pot continuar afirmant que tant la dicció del Reglament actual com, sobretot, la interpretació de l'Administració, resulten contràries a una noció establerta d'arrelament que és la utilitzada per la Llei.[10] La reforma,

9. En aquest sentit cal recordar que de la jurisprudència del Tribunal Europeu de Drets Humans (TEDH) pot arribar a derivar-se la necessitat de constància normativa dels criteris de resolució administrativa en casos de conceptes oberts que hagi d'aplicar l'Administració (vegeu la línia jurisprudencial formada per les sentències del TEDH *Yakupovic*, de 6 de febrer de 2003, *Yildiz*, de 31 d'octubre de 2002, *Amrollahi*, d'11 de juliol de 2002 i *Boultif*, de 2 d'agost de 2001). La Llei, doncs, ha de precisar per sí mateixa un concepte que, en la seva dicció actual, empara interpretacions tan diverses com l'exigència acumulativa o alternativa de tots o alguns dels requisits citats.

10. En aquest sentit cal destacar que dues sentències recents de la Sala del Contenciós Administratiu del Tribunal Superior de Justícia de Navarra (STSJ Navarra de 13 d'octubre de 2003, núm. 1042/2003, ref. *El derecho* 2004/3604 i de 15 de novembre de 2003, núm. 969/2003, ref. *El Derecho* 2004/3155) consideren que els requisits del Reglament per a l'existència d'arrelament no són tals, sinó simples enunciacions exemplificatives que no alteren en res el concepte jurisprudencial tradicional d'arrelament, molt més ampli, i per tant obliguen a l'atorgament de permisos d'arrelament en casos en què no es donaven les

però, ha perdut una oportunitat immillorable per posar remei a la situació a través d'una definició mínima del que, en qualsevol cas, ha de considerar-se *arrelament* i dels criteris que, més enllà d'aquest mínim, han d'orientar la concreció administrativa cas per cas en altres supòsits.[11]

El permís per situacions excepcionals i la supressió de l'exempció de visat

Finalment la reforma afecta indirectament el permís per situacions excepcionals, fórmula de tancament del sistema que permet donar resposta a les situacions d'irregularitat que no poden solucionar-se a través del permís per arrelament. La nova Llei no precisa ni tan sols amb criteris mínims orientatius la noció de *situacions excepcionals*, de manera que la regulació del permís es manté en els termes indeterminats idèntics que tenia des de l'any 2000. Però la lectura de l'exposició de motius permet deduir un nou ús del permís, que ha trobat confirmació en els primers moments d'aplicació pràctica de la reforma: l'eliminació de la previsió de les exempcions de visat de l'article 31.7 de la Llei, derivada de la nova funció del visat a què s'ha fet referència, comporta que les situacions que abans trobaven resposta a través d'aquesta institució passin ara a resoldre's amb el permís per situacions excepcionals.[12]

L'exempció de visat era una institució originada en la jurisprudència desenvolupada durant la vigència de la Llei de 1985 que permetia en alguns casos que els estrangers que complissin els requisits per sol·licitar un visat o un permís de residència des del

exigències del Reglament. Aquí es defensa en canvi que, pels mateixos motius que esgrimeix el TSJ de Navarra, caldria considerar il·legal la previsió reglamentària; en canvi una interpretació com la realitzada pel TSJ de Navarra arriba a reformular una dicció indubtablement taxativa del Reglament i, en aquest sentit, agreuja encara més el caos normatiu i pràctic que determina el contingut de les resolucions en matèria d'immigració.

11. Així per exemple es podria haver previst una sèrie de supòsits que donessin lloc regladament al permís (tres anys de residència i una oferta laboral o l'aflorament d'un contracte laboral irregular...), i remetre la discrecionalitat administrativa o l'àmbit d'indeterminació a aquells casos no previstos en la Llei.

12. Així ho disposa actualment el *Full d'Informació* núm. 25 de l'Oficina d'Estrangers de la Barcelona, de 16 de febrer de 2004, que recull una instrucció innominada respecte a l'afer. Aquesta estranya cita serveix com a mostra dels problemes del sistema de fonts del dret en aquest àmbit.

seu país d'origen però es trobessin (irregularment o en el marc d'una estada de curta durada) a Espanya, sol·licitessin el permís directament en el territori espanyol sense necessitat de tornar al seu país per iniciar el procediment de sol·licitud de visat de residència. La Llei de l'any 2000 (antic article 31.7) i el Reglament (article 49) havien precisat les situacions en què existia un dret a l'exempció de visat, totes elles basades en la impossibilitat, dificultat extraordinària o desproporció de l'exigència del viatge al país d'origen per obtenir el visat: zones d'origen en conflicte o catàstrofe, perill per a la seguretat de l'estranger o la seva família, cònjuges i fills d'estrangers residents, casos de malaltia, cèdula d'inscripció, etc. Cal remarcar que l'excepcionalitat de la situació es referia a l'obtenció del visat i no pas a la residència conseqüent, que s'obtenia en raó de les causes generals de permís de residència (treball, reagrupament o situacions excepcionals) i amb l'estatut que en fos conseqüència (residència independent o dependent, renovacions anuals o bianuals d'acord amb les causes diverses en cada permís, de reagrupament, laboral o excepcional...).

L'eliminació de la previsió i la seva reconducció al permís per situacions excepcionals faria pensar en primer lloc en la impossibilitat d'encabir-hi les situacions que no es vinculen a una residència per motius humanitaris, sinó simplement a un visat per motius humanitaris (vinculat en canvi a una residència per motius ordinaris): aquest és en especial el cas per al qual servia l'exempció de visat dels familiars reagrupables, que permetia sol·licitar i tramitar el reagrupament des del territori espanyol, i evitava així el difícil i complicat procediment consular; però la mateixa situació podia donar-se en el cas d'una sol·licitud de permís de règim general en la qual l'estranger satisfà els motius per obtenir el permís de residència temporal corresponent però no pot obtenir el visat per la situació en el seu país d'origen.

La interpretació administrativa recent de la clàusula, però, reprèn totes i cadascuna de les previsions de l'exempció de visat i les transforma en causes de permís per raons excepcionals: d'aquesta manera s'arriba a la paradoxa de considerar que existeixen aquestes raons excepcionals en pràcticament tots els casos de reagrupament. Però la solució final comporta que el que s'obté no és un permís ordinari (per reagrupament o per motius laborals, etc.) sinó un permís per circumstàncies excepcionals renovable anualment mentre es mantinguin aquestes circumstàncies, la qual cosa significa un

estatut d'estabilitat més dèbil i, sobretot, una incongruència absoluta entre la situació que dóna lloc al permís i el seu règim. De nou, a més, la clau de la realitat de la norma no es troba en el mateix text legal, que sembla optar per una solució molt diversa, encara que poc raonable, com ara la desaparició de l'exempció de visat quan no existeix una situació excepcional que justifiqui un permís, sinó en una molt discutible interpretació administrativa no formalitzada i que per tant queda en cada cas en les mans de l'Administració. De nou prenen cos la inseguretat i l'obertura legal sense cap mena d'orientació: no es tracta d'una remissió al Reglament perquè concreti les opcions legals, sinó d'una remissió en blanc sense opcions legals prèvies.

Situacions especials: estudiants i indocumentats

La nova Llei s'esforça per determinar estrictament la separació entre l'estatut de *resident* i el d'*estudiant*, en el sentit de descartar qualsevol pas d'aquest últim règim al primer. Si bé aquesta impossibilitat ja existia en l'anterior normativa, la reforma la reafirma a través de la identificació de la situació de l'estudiant amb el règim d'estada (article 33.2), cosa que planteja importants problemes en referència als drets dels quals serà titular l'estudiant (sanitat, seguretat social, l'educació mateixa...), que no existeixen per als casos generals d'estada però que sembla que ineludiblement haurien de reconèixer-se a un estranger que s'estableix legalment a Espanya i per un període llarg, per bé que no permanent. La desproporció de l'assimilació de la situació de l'estudiant a la d'estada i els eventuals efectes restrictius dels seus drets haurien de fer pensar fins i tot en la possible inconstitucionalitat de la previsió.

Igualment la nova redacció que es dedica als *estrangers sense documentació* (article 34.2), resulta especialment problemàtica des de diversos punts de vista. Es transforma l'obligació administrativa de documentar els estrangers en aquesta situació que es trobin a Espanya en una mera possibilitat de fer-ho, sense que es precisin en absolut els criteris que determinen quan es procedirà a la documentació de l'estranger, ja que simplement es preveu una habilitació reglamentària sense criteri orientador que, per tant, i de nou, cal considerar inconstitucional per vulneració del principi de legalitat, sense entrar a més en una eventual contradicció amb els preceptes de dret internacional en aquesta matèria.

Els canvis en l'àmbit laboral: la (possible) reforma del contingent

També en matèria laboral la reforma ha introduït alguns canvis. Si la regulació de l'autorització per treballar no ha patit reformes importants, sí que s'obre la possibilitat d'una alteració fonamental en l'entrada per motius laborals a través de la previsió d'un contingent per a la recerca de treball.

Les alteracions en el permís de treball: permís per compte propi i permís de temporada

Cal donar la benvinguda a la nova regulació en matèria de *permís de treball per compte propi*, en la mesura que les previsions legals existents a l'actualitat es limitaven a definir el permís sense establir-ne cap condició. El Reglament, en canvi, des de l'inici establia una estructura de causes de denegació (article 74) i criteris de concessió (article 70) extraordinàriament restrictiva: en efecte, i de manera simplificada, el permís exigia fonamentalment una valoració positiva del projecte econòmic en el doble sentit d'afavorir el creixement de l'economia espanyola i crear llocs de treball. La reforma legal simplement assumeix els criteris que ja s'anaven aplicant amb caràcter general en determinar (article 37 de la Llei) que "per a la realització d'activitats econòmiques per compte propi caldrà acreditar el compliment de tots els requisits que la legislació vigent exigeix als nacionals per a l'obertura i el funcionament de l'activitat projectada, així com els relatius a la suficiència de la inversió i la potencial creació d'ocupació, entre d'altres que reglamentàriament s'estableixin". D'aquesta manera, com a mínim, se solucionen els problemes de legalitat que existien anteriorment, encara que la darrera clàusula oberta d'habilitació al Reglament ("... entre d'altres...") no deixa de presentar problemes. A la pràctica, però, la regla s'aplicava només per a les sol·licituds de visat de treball per compte propi, mentre que els estrangers que ja es trobaven regularment a Espanya i tenien un permís per compte d'altri podien fàcilment assolir un permís per compte propi a través de les regles específiques dels articles 72 i 73 del Reglament, que permeten una modificació quasi automàtica del permís per compte d'altri al permís per compte propi. No sembla que la modificació hagi d'alterar aquesta situació, encara que de nou

hauria estat molt més adequat preveure a la mateixa Llei la distinció entre l'obtenció del permís com a inicial o la renovació d'un previ permís per compte d'altri.

D'altra banda, per als *permisos de temporada*, l'article 40.*l)* introdueix un règim preferent d'accés al permís de residència i treball de règim general (des del seu país d'origen, doncs) per als estrangers que hagin estat titulars d'autoritzacions de treball de temporada durant quatre anys naturals: la preferència consisteix en l'exempció del requisit de sotmetiment a la situació nacional del mercat de l'ocupació, de manera que es facilita molt considerablement el seu establiment a Espanya, la qual cosa es configura com un element més de foment de la modalitat del permís de temporada i el respecte de les seves condicions legals.

Finalment, cal deixar constància de la nova redacció de l'article 36.3 de la Llei, que sembla que vulgui *ampliar les conseqüències d'un contracte laboral il·legal*, paradigmàticament amb un treballador sense permís: es desperta en aquest sentit el dubte de si l'ampliació de conseqüències vàlides ("no invalidarà el contracte de treball respecte dels drets del treballador estranger, ni serà obstacle per a l'obtenció de les prestacions que poguessin correspondre-li") es refereix tan sols a la relació entre empresari i treballador, de manera que s'augmenta la responsabilitat del primer, o també a la relació entre treballador i Administració, fonamentant així la possible percepció de prestacions de l'estranger regular sense permís de treball, o fins i tot irregular.

La reforma del contingent

El fracàs en la previsió i gestió del contingent ha estat probablement l'element definitori de la política d'immigració a Espanya després de les lleis del 2000, que feien d'aquesta figura el nucli de la política d'entrada a Espanya. Aquest fracàs és causat sens dubte per una confluència d'elements que van des de la manca d'adequació dels consolats espanyols en la gestió del contingent (períodes dilatadíssims de gestió de les ofertes, que esdevenen dissuasius), a la deficient connexió amb les demandes de mà d'obra de determinats sectors empresarials (especialment petites i mitjanes empreses), a la continuació de les importants xifres d'entrada irregular (o regular en forma de curtes

estades que esdevenen permanents), etc. Però ja la mateixa previsió de les xifres anuals de contingent ha mostrat problemes importants a causa de les baixes demandes de les corresponents comissions provincials i les comunitats autònomes, que dibuixaven un contingent reduït per jugar el paper d'alternativa a l'entrada irregular, absolutament insuficient per donar satisfacció a les posteriors demandes reals de treballadors i, paradoxalment, impossible d'esgotar per les deficiències en la gestió de les ofertes que finalment s'hi canalitzaven, com es mostrava en els capítols que els *anuaris* d'anys anteriors dedicaven al contingent.

Davant d'aquesta situació les reformes adoptades amb la LO 14/2003 s'orienten en dues línies molt diferenciades:

- En primer lloc, i com a reforma de major rellevància, s'obre la possibilitat d'un contingent de visats per a la recerca de treball a Espanya, de manera que s'assumeix que la mediació entre empresa i treballador en alguns sectors exigeix ineludiblement la presència de l'estranger al territori i el contacte directe amb l'empresari. En efecte, l'article 39 (en els apartats 3, 4 i 5) preveu ara dos casos especials de contingent d'entrada sense contracte, en els quals l'estranger pot entrar a Espanya i residir-hi durant tres mesos a la recerca de feina: si obté un contracte en el termini de tres mesos (que cal entendre que no estarà sotmès a la situació del mercat laboral nacional que s'haurà examinat ja en el moment de definició del contingent) passa a la situació de residència laboral general; si no, està obligat a tornar al seu país sense poder de nou entrar a Espanya per motius laborals durant dos anys. La clau del sistema està no en la seva aplicabilitat a fills o néts d'espanyols d'origen (que ja es beneficiaven de la previsió de l'article 40.*i*) sinó en la possibilitat de determinar la seva aplicació a "determinats sectors d'activitat o ocupacions en les condicions que es determinin reglamentàriament". Les regles específiques del contingent del 2003 per al sector domèstic orienten clarament cap a la possibilitat d'aplicar aquest règim a un àmbit caracteritzat per la necessària confiança entre qui contracta i el treballador, però la realitat del teixit empresarial en altres sectors, que igualment exigeix el contacte personal amb els candidats a treballadors i no opera amb la previsibilitat suficient per donar temps a la gestió del contingent, faria aconsellable estendre-hi també aquest règim. Juntament amb la seva extensió sectorial, la incògnita més gran del

nou sistema són les formes de garantir la seva eficàcia real quant a la sortida de les persones que no obtinguin treball en el període previst, en un problema similar al que es planteja ja actualment per als temporers que no tornen als seus països d'origen un cop acabada la vigència del permís corresponent.

- En segon lloc, la nova regulació del procediment de previsió del contingent presenta com a novetat principal la reducció del paper autonòmic en aquest procés. En efecte, les propostes autonòmiques són ara una simple possibilitat que el Govern tindrà en compte i l'informe del Consell Superior de Política de la Immigració perd el seu caràcter de tràmit preceptiu i específic en relació amb el contingent per transformar-se en un informe general sobre la situació de l'ocupació i la integració social del treballadors estrangers. El que succeeix, doncs, és fonamentalment que la pràctica desenvolupada en els darrers anys al marge de les previsions normatives llavors vigents es converteix ara en la norma, amb la clara voluntat d'alliberar al màxim la decisió governamental d'intervencions autonòmiques. Aquest mateix alliberament, derivat en part de la pràctica a què abans es feia referència de sol·licituds de les comissions provincials i les comunitats autònomes extraordinàriament reduïdes, es concreta en la desaparició de l'obligació que el contingent sigui territorialitzat per províncies (cosa que agreuja encara més el control de la mobilitat laboral i territorial dels immigrants regulars i per tant la seva utilitat per a la cobertura dels buits del mercat laboral espanyol). De fet, en aquest àmbit es produeix, com succeïa amb el contingent per a la recerca de treball, una remissió a la decisió concreta de cada any en la resolució aprovatòria del contingent, qüestió que com s'ha vist en altres edicions d'aquest *Anuari* presenta problemes jurídics i de gestió considerables.

Modificacions en matèria de règim d'infraccions i sancions: devolució, internament i execució de les mesures sancionadores

Un conjunt molt rellevant de les modificacions de la Llei es concentra en les qüestions de les mesures d'allunyament dels estrangers (devolució i expulsió) i en general en l'àmbit sancionador, amb la declarada intenció d'elevar l'eficàcia i el grau d'execució d'aquestes mesures com a part fonamental de la lluita contra la irregularitat.

En qualsevol cas les novetats en matèria de previsió d'infraccions són molt menors:

- La Llei introdueix ara com a infracció greu (article 53.*h*), tot i que no susceptible d'expulsió, la *no sol·licitud de la targeta d'identitat* a què es feia referència abans, el paper de la qual és una incògnita fins a l'aprovació del Reglament que en desplegui la regulació legal.
- En segon lloc, es dóna nova redacció a la *infracció de tràfic d'immigrants* (article 54.1.*b*) de manera que hi queden incloses les actuacions individuals (fins ara l'actuació s'havia de dur a terme en el marc d'una organització). Es manté però el quasi irresoluble problema de delimitació entre la infracció sancionadora i el delicte de l'article 318 bis del Codi Penal: ambdós preceptes abasten actualment els mateixos fets (de fet, el penal és encara més ampli en no exigir ànim de lucre: la comissió de la infracció administrativa significa en qualsevol cas la realització del delicte, i en la seva modalitat agreujada, a més). En conseqüència resta gairebé sense àmbit d'aplicació la previsió de la Llei d'estrangeria.
- Finalment, les noves previsions sobre *obligacions i corresponents sancions dels transportistes* (article 54.2) continuen la línia ja iniciada de desplaçament del control de l'entrada als transportistes en el moment d'origen del viatge. En aquest sentit, però, les novetats més significatives i problemàtiques ja constaven a la LO 8/2000 (en especial el control del visat en els aeroports d'origen, pel que fa al dret d'asil i les entrades humanitàries i excepcionals, així com per al control judicial de les denegacions d'entrada), de manera que les noves obligacions (fonamentalment, comunicacions de llistats de passatgers i de bitllets de tornada no utilitzats) no plantegen problemes de constitucionalitat i poden considerar-se adequades mesures de control de l'entrada regular que van en la línia d'incrementar l'eficàcia en un àmbit que ho necessita urgentment.

Elements del procediment sancionador i execució de l'expulsió

Més rellevant, almenys qualitativament, és algun canvi en el procediment sancionador. En efecte, el nou incís segon de l'article 63.2 preveu "l'elevació a proposta definitiva d'una incoació en els seus termes originals quan no existeixin al·legacions de l'estran-

ger", o fins i tot quan s'hagi inadmès la proposta de prova presentada en defensa seva. La institució sembla respondre a la previsió general de l'article 19 del RD 1398/1993 de procediment d'exercici de la potestat sancionadora, segons la qual pot prescindir-se de l'audiència preceptiva abans de la formulació de la proposta definitiva de sanció "quan no figurin en el procediment ni es tinguin en compte altres al·legacions i proves que les adduïdes, en el seu cas, per l'interessat...". Però la nova previsió introduïda a la Llei d'estrangeria resulta molt més intensa i feixuga, ja que no es tracta ara simplement de prescindir d'un tràmit d'audiència, sinó d'elevar a definitiva la proposta de la incoació (és a dir convertir l'habitual proposta inicial d'expulsió en proposta definitiva), sembla que sense més tràmit, la qual cosa resulta absolutament contrària a la jurisprudència constitucional sobre el procediment sancionador, en el qual s'exigeix sempre una activitat instructora per destruir la presumpció d'innocència i per valorar la sanció més adequada en funció de les condicions personals de l'infractor; activitats que no poden reduir-se a l'informe inicial que dóna lloc a la incoació sinó que han de tendir precisament a la seva confirmació (consulta de bases de dades, confirmació dels fets exposats a l'informe, etc.) i a la valoració de la situació de l'administrat, i això independentment de l'existència d'al·legacions de l'afectat. La situació resultant, malgrat l'existència de l'assistència jurídica preceptiva en aquests casos, pot resultar en la indefensió de l'estranger si deixa passar el termini d'al·legacions, situació especialment greu davant d'una pràctica administrativa que en excessives ocasions resulta poc rigorosa en l'examen de les causes d'expulsió i sobretot en els criteris d'opció entre aquesta sanció i l'ordinària de multa.

En el mateix sentit, la nova Llei (article 63.3) assumeix la previsió reglamentària que preveia la reconducció al procediment sancionador ordinari d'aquells expedients de procediment preferent en què l'estranger estigués "pendent de resolució d'una sollicitud de permís per arrelament". La regla resulta difícilment comprensible, ja que permet la continuació del procediment sancionador (encara que per la lenta i habitualment encallada via del procediment ordinari), mentre no està definitivament resolta la qüestió fonamental de la regularitat o irregularitat de la seva estada, cosa que hauria de donar lloc no a un simple canvi de procediment, sinó a la suspensió del procediment sancionador fins que no hi hagués una resolució sobre el permís d'arrelament. El Tribunal Constitucional ha tingut ocasió, en situacions relativament similars (STC

94/1993 per exemple), d'afirmar la necessitat de resoldre la qüestió de la regularitat abans d'abordar una eventual expulsió.

A més, cal destacar que la reforma no ha resolt els problemes tradicionals del procediment sancionador i la seva execució posterior. En especial, a la Llei no es diu res sobre els criteris d'opció entre multa i expulsió quan ambdues sancions són possibles, la qual cosa fa que pugui sostenir-se que es manté la vulneració del principi constitucional de legalitat sancionadora en la mesura que aquests criteris han de trobar-se regulats a la Llei. Els greus problemes del procediment preferent fins avui, i en especial la previsió d'execució immediata de l'expulsió i la seva difícil compatibilitat amb l'accés a la tutela judicial efectiva, tampoc no són abordats per la nova Llei, que manté els termes de la normativa anterior en aquest àmbit, sense referir-se tampoc a la possibilitat de les mesures judicials cautelars específiques en casos d'ordres d'expulsió impugnades, àmbit que la jurisprudència dels darrers mesos ha enfortit considerablement, fins i tot amb mesures clarament positives de reconeixement d'una autorització de treball mentre duri el procediment contenciós.

Naturalment la qüestió cada cop més rellevant dels "estrangers amb una ordre d'expulsió pendent que no s'executa" tampoc no ha estat afectada per la reforma, que continua mantenint el silenci legal que ha caracteritzat aquesta situació que vulnera clarament el principi de seguretat jurídica i els drets fonamentals dels afectats, que es troben abandonats a una situació de denegació de qualsevol possible sortida. En aquest sentit cal destacar que la nova Llei es fa ressò per primer cop d'aquesta situació però de la forma més negativa possible, en preveure com a causa d'inadmissió absoluta a tràmit de qualsevol sol·licitud referent a un procediment regulat a la Llei l'existència d'una ordre d'expulsió (disposició addicional quarta núm. 4, a la qual es farà referència més endavant).

Finalment, l'article 64.3 introdueix ara una previsió "d'execució immediata d'ordres d'expulsió d'altres països de la Unió" sense necessitat de cap procediment sancionador previ. Independentment ara dels problemes de tutela que poden presentar-se en aquests casos respecte de l'ordre estrangera que fonamenta l'expulsió, cal entendre naturalment que l'execució de l'expulsió és en sí mateixa un procediment adminis-

tratiu, i que per tant pot ser objecte de les impugnacions corresponents, i que a més està sotmès també a les necessàries garanties de l'administrat (audiència, al·legacions, etc.). La Directiva CE 2001/40 de 28 de maig de 2001, que fonamenta aquest precepte, reconeix la necessitat de garanties procedimentals i de control en el país d'execució, garanties que en canvi la normativa espanyola ignora plenament i que de nou caldrà afirmar a través d'una interpretació de la norma que la completi i l'adeqüi als principis constitucionals.

La devolució i l'internament

La Sentència del TS repetidament citada va afectar en especial els procediments de devolució, en la mesura que declarava il·legal l'internament en aquests casos amb l'excepció dels supòsits de prohibició d'entrada. En efecte, l'antic article 58.5 de la Llei preveia la possibilitat d'internament exclusivament per a les devolucions basades en la infracció d'una prohibició d'entrada, de manera que resultava impossible per manca de previsió legal aplicar-lo als casos d'entrada irregular no detectada en lloc fronterer (pasteres, camions-pastera, etc.). En aquests supòsits l'Administració es veia obligada a executar la devolució en un termini de setanta-dues hores, o en cas contrari a tramitar un expedient d'expulsió per estada irregular al país. Certament la situació no era gaire raonable (encara que tampoc greu, donada la possibilitat de tramitar l'expulsió) en la mesura que el cas de les entrades fora de lloc fronterer és un dels més clars pel que fa a la realització de la infracció i la inexistència d'arrelament, de manera que la possibilitat d'internament sembla més justificada en aquest supòsit que gairebé en qualsevol altre d'expulsió. Per tant el legislador ha previst ara a la Llei (article 58.5) la possibilitat d'internament en tota devolució independentment de la seva causa. La reforma, però, no es limita a aquesta previsió, sinó que transforma considerablement la devolució, en afegir-hi una prohibició d'entrada anàloga a la de l'expulsió, desdibuixant definitivament la diferència entre aquestes dues institucions.

A més, la Llei aprofita la situació per introduir finalment una regulació completa dels drets i la situació dels internats, qüestió fins avui recollida en normes reglamen-

tàries que clarament incomplien la reserva de llei per a les privacions de llibertat. La normativa recull adequadament els drets i les condicions de l'internat i per tant ha de ser especialment benvinguda. Però és possible deixar constància d'alguns dubtes sobre la seva eficàcia en la mesura que no sembla que les actuals instal·lacions d'internament compleixin els preceptes legals en bona part dels casos. Respecte a això, cal recordar que el jutge que adopta l'ordre d'internament és el responsable de vigilar que les condicions legals es respectin, i en cas que això resulti impossible, de posar en llibertat l'afectat.

La Llei ha perdut en aquest àmbit l'oportunitat de preveure expressament tant les causes de l'internament (que es troben encara a la STC 117/1985 sobre la Llei d'estrangeria d'aquell any) com les obligacions judicials no només en el procediment que el decideix, sinó també durant el temps que es perllonga la mesura cautelar. Els problemes que aquestes qüestions han plantejat en els darrers anys (resolucions judicials sistemàticament autoritzatòries o denegatòries de l'internament en funció del jutge concret que decidia, manca de vigilància judicial sobre les condicions de l'internament, irregularitats en les possibilitats d'accés a l'*habeas corpus*...) haurien justificat de sobres una regulació legal específica que orientés els jutges i la resta d'interventors, i que valorés l'oportunitat de les propostes que s'han fet en els darrers anys en la línia de canviar el sistema judicial d'intervenció i control de l'internament, traslladant-lo sia als jutjats del contenciós administratiu (més familiaritzats amb la matèria i normativa d'immigració), sia als de vigilància penitenciària (més habituats al control de les garanties de les persones privades de llibertat).

Les novetats en matèria de relació amb l'Administració: cap a un estatut específic de vulnerabilitat de l'estranger en els drets referits a l'actuació administrativa

La Llei conté finalment, quasi clandestinament, una sèrie de preceptes centrats fonamentalment en la regulació de les sol·licituds i actuacions administratives en matèria d'estrangeria. Així en especial les noves disposicions addicionals tercera, quarta i cinquena de la Llei dibuixen un estatut certament específic de l'estranger en aquest àmbit,[13]

justificat probablement pel col·lapse permanent de les oficines d'estrangeria. El tracte diferenciat, però, no sempre pot justificar-se per la situació específica de l'estranger, i en massa ocasions dóna peu a la més completa indefensió per la via de les resolucions administratives pràcticament immotivades i la remissió als difícils i llargs processos judicials d'impugnació. Des d'aquest punt de vista pot defensar-se que la nova Llei crea de fet (o almenys oficialitza) un nou estatut de l'estranger en la seva relació amb l'Administració, caracteritzat per l'existència de tractes diferents (més feixucs) respecte dels nacionals, que no troba en canvi una justificació suficient en la necessitat del control de fluxos (la major part dels tractaments es projecten sobre persones que es troben ja a Espanya, i en bona part dels casos regularment) ni en els privilegis dels nacionals en l'accés al mercat laboral, raons que fonamenten amb caràcter general l'existència d'un règim especial d'estrangeria. Davant de la situació resultant cal plantejar-se fins a quin punt doncs aquest estatut diferenciat respon a un tractament discriminatori injustificat o, almenys, presenta en cada cas una justificació suficient i proporcionada de cara a l'assoliment de finalitats d'interès públic.

Els elements fonamentals en aquest sentit es troben en les previsions d'inadmissió a tràmit de la disposició addicional quarta, en l'exigència de presentació personal de la documentació de la disposició addicional tercera, i en les possibilitats de comunicació interadministrativa de dades, i en especial de les derivades de l'empadronament, d'acord amb la disposició addicional cinquena. Donat que aquest últim precepte és objecte d'un comentari específic en aquest mateix anuari, ens remetem per complet al capítol 4, i simplement deixem constància que la nova normativa pretén fer possible, i obligar, a la transmissió de dades municipals, a partir de l'empadronament, a l'Administració estatal (també de policia), de manera que es desincentiva indirectament de manera molt efectiva l'empadronament (o almenys el verídic) i per tant es redueixen considerablement les possibilitats d'accés dels estrangers en situació irregular als drets vinculats d'alguna forma a aquesta institució (accés a la sanitat pública i als serveis

13. Formalitzat amb la previsió per la LO 14/2003 d'una nova disposició addicional dinovena de la Llei de règim jurídic de les administracions públiques, que redueix aquesta última norma simplement a supletòria de la regulació especial dels procediments d'estrangeria que duu a terme la Llei de drets i llibertats dels estrangers.

educatius, habitatge o assistència social), a la vegada que es dificulta enormement el coneixement real de la situació de la immigració a les diverses poblacions espanyoles. La previsió addicional d'una caducitat de la inscripció padronal al cap de dos anys sense necessitat de comunicació prèvia a l'afectat és probablement l'exemple més clar (nou article 16 LBRL) de tractament discriminatori injustificat (la regla és per a tots els estrangers), per manca de finalitat legítima o desproporció manifesta en la regulació corresponent.

L'obligació de presentació personal en les sol·licituds d'estrangeria (disposició addicional tercera de la Llei)

Aquest precepte, ara al marge del seu contingut, ha estat objecte d'una considerable polèmica en el procediment d'aprovació, en la mesura que algunes opinions estimen que la paraula "personalment" no ha estat aprovada pel Ple del Congrés dels Diputats i per tant és nul·la. Certament aquesta paraula clau no figurava en el text que va aprovar el Congrés dels Diputats, però formalment les Corts han presentat aquesta absència com un error, esmenat després. L'origen de la polèmica es troba en diversos errors (per utilitzar una expressió suau) del procediment legislatiu: el projecte de Llei exigia, com ara, que l'estranger presentés "personalment" la documentació i es va presentar una esmena socialista que sol·licitava la supressió d'aquest mot. La Ponència, enmig d'una acceptació molt general de les esmenes socialistes, va explicar en el seu *Informe* que aquesta esmena havia estat objecte de transacció (sense dir en quin sentit), i al mateix temps el terme "personalment" va desaparèixer del text legal que acompanyava l'informe de la Ponència. En la Comissió tampoc no apareix el terme i no es debaten esmenes en cap sentit sobre aquest precepte, però el president assenyala al final de la sessió parlamentària, just abans de la votació, que el precepte té una correcció que per ser de caràcter tècnic no se sotmetrà a debat. Malgrat això, el text aprovat per la Comissió continua sense mostrar el terme "personalment" en l'article corresponent. El Ple del Congrés aprova el text enviat per la Comissió sense cap correcció, de manera que continua sense aparèixer l'exigència de tramitació personal. El mateix succeeix amb el text publicat pel Senat sobre el qual es presenten les esmenes corresponents, però poc després apareix publicada de forma separada una correcció d'errors, enviada pel

Congrés, amb la signatura de la seva Secretària General, que dóna per inclòs el terme "personalment" en aquesta norma, i és aprovada d'aquesta manera pel Senat.

Certament els defectes greus del procediment legislatiu poden provocar la inconstitucionalitat i nul·litat d'una norma legal, però la doctrina del TC és relativament restrictiva i poc precisa, perquè situa el criteri principal de la declaració de nul·litat en l'alteració de la voluntat del legislador, a través de les manifestacions i actuacions que hagin pogut o no realitzar els parlamentaris, condició que aquí no s'ha produït clarament. No obstant això, l'aprovació del text legal per la Comissió del Congrés i pel Ple del mateix Congrés dels Diputats (i la subsegüent publicació del text en el Butlletí Oficial de les Corts en diverses ocasions) així com la transmissió al Senat del mateix text i la seva publicació com a tal, sembla que no pot ser modificat per una simple correcció d'errors. L'absència d'un terme clau, que no ha estat aprovat per la Comissió ni pel Ple del Congrés, en una norma legal no pot corregir-se com un simple error administratiu, entre altres raons pels efectes sobre la presentació d'esmenes en el mateix Senat o sobre la seva discussió en el Ple del Congrés, de forma que el Tribunal Constitucional podria plantejar-se molt fàcilment la inconstitucionalitat de la norma aprovada.

Ja quant al contingut del precepte, aquest imposa la presentació personal de totes les sol·licituds referents a les autoritzacions de residència i de treball, quan l'interessat es trobi a Espanya, i impedeix que puguin realitzar la gestió familiars, gestors o advocats, amb un tracte diferenciat respecte a la població autòctona difícil de justificar en tots els casos (podria estar justificada en alguns, aquells més vinculats a la identificació inicial de l'estranger, per exemple[14]). El mateix s'exigeix per a la presentació de la sol·licitud i la recollida del visat en les missions diplomàtiques (en què, a més, el caràcter personal resulta especialment intens i sense excepció pel que fa a la possibilitat de

14. Per justificar l'obligació de presentació personal respecte del tractament dels nacionals en situacions similars caldria trobar una finalitat legítima aplicable al conjunt de procediments d'estrangeria, com ho és l'obligació de presentació personal. La dificultat de trobar una finalitat tan genèrica fa que calgui considerar discriminatòria la previsió de presentació personal, sens perjudici que altres solucions més matisades (només en cas de permisos inicials o visats, sol·licituds de compareixença fonamentades cas per cas per l'Administració, etc.) poguessin haver estat assumides.

compareixença durant el procediment de sol·licitud, i així es tanca qualsevol possibilitat d'ús del procediment general com a forma de regularització[15]). La interpretació de l'amplitud i els requisits de les possibilitats de representació es configura ara doncs com un element essencial per al funcionament de l'Administració d'estrangeria, com també ho és la molt exagerada i injustificable consideració del lloc de presentació i de la impossibilitat de fer-ho fora dels òrgans especialitzats en estrangeria, previsió destinada a assegurar el protagonisme de la inadmissió a tràmit, de què es parlarà immediatament, i que molt probablement tornarà a col·lapsar els registres d'estrangeria, a la vegada que impossibilita per complet, juntament amb l'exigència de presentació personal, la presentació per correu.[16]

En qualsevol cas, i per a la presentació davant de l'Administració consular, cal tenir en compte que la nova regulació legal és prou oberta quant a la possible presentació a través de representant (amb l'autorització corresponent de l'Administració espanyola) "quan l'interessat no resideixi a la població on tingui la seu la corresponent missió diplomàtica o oficina consular i s'acreditin les raons que obstaculitzen el desplaçament" (disposició addicional tercera núm. 2).

La inadmissió a tràmit (disposició addicional quarta)

Fins a la reforma de la LO 14/2003 la inadmissió a tràmit era una figura prevista al Reglament tan sols per a les sol·licituds de permís de treball i per una sèrie de causes suficientment delimitades. Així, l'article 84 del Reglament (després de la Sentència

15. En efecte, la Llei assumeix la solució ja introduïda en la convocatòria del contingent de 2003 que recondueix el règim general d'entrada a la seva funció de via d'entrada i tanca de fet l'ús que se'n venia fent com a forma de regularització: l'estranger que es trobava irregularment a Espanya sol·licitava el visat en el seu país d'origen a través d'algun familiar i tornava a recollir aquest document només quan ja havia estat atorgat. L'obligació actual de compareixença prèvia a l'atorgament fa que l'estranger que es troba irregularment al nostre país es vegi obligat a sortir d'Espanya abans de saber el resultat de la sol·licitud de visat, cosa molt més arriscada i que difícilment farà un estranger que ja es troba irregularment a Espanya.

16. Previsió molt vinculada a la presentació personal i que planteja de nou les consideracions ja fetes de manca de justificació i conseqüent caràcter discriminatori.

del TS repetidament citada que en va anul·lar alguns apartats) preveia que "l'autoritat competent podrà resoldre la inadmissió a tràmit de la sol·licitud de permís de treball en els supòsits següents: 1. Falta de legitimació del sol·licitant; 2. (anul·lat pel TS); 3. Presentació de la sol·licitud fora del termini legalment establert; 4. Quan es tracti de la reiteració d'una sol·licitud ja denegada, sempre que no hagin variat les circumstàncies; 5. Quan l'empresari no acrediti que prèviament ha complert amb l'obligació de gestionar l'oferta davant dels serveis públics d'ocupació; 6. (anul·lat pel TS); 7. Quan es tracti de sol·licituds manifestament mancades de fonament."

Però la pràctica administrativa en els darrers mesos de l'any 2003 va començar a ampliar sense cap base normativa l'àmbit d'aplicació d'aquesta institució, en especial en els casos de sol·licituds de permisos d'arrelament. I a més ho va fer en una interpretació particularment polèmica i expansiva en la mesura que:

a) La clàusula final de la manifesta mancança de fonament s'aplicava de forma sistemàtica en tots els casos en què la sol·licitud no incorporava els elements que l'Administració exigia en una interpretació discutible de la clàusula d'arrelament (caràcter acumulatiu dels tres anys de residència, els vincles familiars especialment intensos i la inserció prèvia en el mercat laboral). D'aquesta manera es duia a terme en realitat un examen complet de la sol·licitud ja en el moment de la presentació, sense atendre a la interpretació proposada de la normativa per la sol·licitud.
b) La inadmissió s'utilitzava de forma completament il·legal com una actuació directa del funcionari competent per a la simple admissió de fet de la sol·licitud. Així la inadmissió a tràmit significava habitualment el simple refús de fet dels documents de sol·licitud, i en el millor dels casos el seu retorn immediat amb l'estampat del segell d'"inadmès a tràmit", sense més motivació. Naturalment aquesta curiosa concepció de la institució resulta absolutament incompatible amb el seu caràcter de fase del procediment administratiu general, amb l'atribució a l'"autoritat competent" de l'article 84 del Reglament i amb la prohibició de la indefensió de l'administrat i la corresponent obligació de motivació mínima de l'Administració.

És aquesta pràctica la que, en la mesura del possible, sanciona la reforma de la LO 14/2003. Naturalment no pel que fa a l'últim dels extrems relatats, ja que ni la mateixa

Llei no pot preveure una inadmissió directa com la que en ocasions la pràctica de les oficines ha generalitzat. Cal reaccionar davant de la pràctica actual d'inadmissió no documentada: la Llei estableix que la inadmissió correspon a l'òrgan competent per resoldre i, per tant, després d'una admissió inicial material, un mínim procediment d'examen i una motivació succinta quant a la pròpia decisió d'inadmissió.

Però la Llei sí que assumeix la pràctica desenvolupada pel que fa a l'aplicabilitat a "les sol·licituds relatives a [tots] els procediments previstos en aquesta Llei" (actual disposició addicional quarta), i sobretot per l'obertura i generositat en les causes que condueixen a la inadmissió.

Certament la causa d'inadmissió recollida al núm. 2 de la disposició addicional (presentació fora de termini) planteja certament pocs problemes donada la concreció del vici de la sol·licitud i la seva impossible resolució, i per tant els seus efectes agilitzadors del procediment han de ser benvinguts. Però la resta de causes plantegen totes elles diversos problemes quant a la seva constitucionalitat:

- Així, la falta de legitimació i la insuficient acreditació de la representació (núm. 1), així com la presentació no personal (núm. 8) constitueixen típics supòsits de defectes resolubles en el termini general de deu dies, i per tant no poden donar lloc a una inadmissió sense una prèvia comunicació del defecte i obertura del termini de resolució. En aquest sentit l'excessiu formalisme de la inadmissió immediata suposa una vulneració dels drets el reconeixement dels quals sol·licita l'estranger (eventualment constitucionals: residència, treball, defensa...), i en qualsevol cas una vulneració dels seus drets d'accés a l'Administració i de defensa enfront d'ella, així com un tractament discriminatori general de l'estranger no justificat en cap finalitat legítima.[17]
- L'excessiva imprecisió d'altres causes (reiteració de sol·licitud denegada al núm. 3 i, sobretot, la manifesta manca de fonament del núm. 6) resulta en la vulneració del dret de defensa de l'estranger davant l'Administració i el posterior procés judicial,

17. L'argumentació en aquest sentit recolza en una comprensió dels drets dels estrangers com un element protegit constitucionalment i limitable només pel principi de proporcionalitat. Vegeu amb major detall el meu treball "Los derechos de los extranjeros: Titularidad y limitación" publicat al núm. 3 (juliol-setembre 2003) de la revista electrònica *Foro Constitucional Iberoamericano* (<http://www.uc3m.es/fci>).

així com en l'incompliment de les obligacions de motivació de l'Administració, en especial si es té en compte la pràctica ja desenvolupada entorn de la "manifesta mancança de fonament" i els arguments anteriorment avançats de falta de finalitat legítima que empari aquest tractament discriminatori de l'estranger respecte del nacional. Els problemes de la previsió s'agreugen en referir-se no a procediments concrets o assumptes específics, sinó amb caràcter general a tot tipus d'estranger i a qualsevol sol·licitud que faci.

- La causa núm. 4, primer incís, preveu la inadmissió a tràmit quan existeixi un procediment administratiu sancionador obert, sense que s'hagi resolt encara. La vulneració del principi de presumpció d'innocència i de la necessitat d'un procediment sancionador amb les garanties adequades (ja que la inadmissió es fonamenta en la realització d'una infracció que no s'acredita a través del corresponent procediment) resulta en aquest cas especialment flagrant, així com la desproporcionada generalització de la previsió a qualsevol procediment administratiu en matèria d'estrangeria, encara que no es vinculi en res amb l'expedient sancionador incoat (que, a més, pot ser per infracció lleu, greu o molt greu).
- Finalment mereixen una atenció especial les causes vinculades a la situació administrativa de l'estranger (núm. 7: estrangers en situació irregular; i núm. 4, segon incís: estrangers amb una ordre d'expulsió pendent d'execució). En el primer cas (estrangers en situació irregular) la inadmissió s'exceptua en el cas de sol·licituds de regularització per arrelament o raons excepcionals, però probablement hauria d'haver-se exceptuat també per a altres procediments que no exigeixen necessàriament la situació regular de l'estranger i que més aviat en pressuposen la irregularitat (revocacions de denegacions o expulsions, sol·licituds de documentació). D'altra banda cal precisar (i de fet caldria que ho hagués fet la Llei) que no es troba en situació irregular en aquest sentit l'estranger que espera la resolució de les seves sol·licituds de permís de residència (vegeu STC 94/1993 essencialment). Pel que fa als estrangers amb una ordre d'expulsió pendent d'executar o amb prohibició d'entrada (disposicions addicionals quarta i cinquena), la inadmissió no admet cap excepció (ni tan sols els permisos d'arrelament o situacions excepcionals), i consagra així l'absoluta marginació i falta de possibilitat de desenvolupament vital digne de les persones en aquesta situació, sense distingir a més entre les situacions que van desembocar en l'expulsió. La possible inconstitucionalitat d'aquesta previsió

es deriva tant del principi de seguretat jurídica que exigeix algun termini màxim de prescripció de la sanció d'expulsió (menys desproporcionat que els deu anys de previsió legal) com probablement de la vulneració de la prohibició de tractes degradants de l'article 3 del Conveni Europeu de Drets Humans, ja que la situació d'alegalitat absoluta i sense sortida d'aquestes persones les margina de qualsevol principi o dret constitucional. Arguments iguals són d'aplicació al cas de l'existència de prohibicions d'entrada, prohibicions que resulten en molts casos errònies, de manera que cal entendre que la causa d'inadmissió no afecta les seves sol·licituds de revocació o l'obligació administrativa de comprovar que l'estranger sol·licitant és l'autèntic destinatari de la prohibició, element prou complex per inserir-se en el marc procedimental de la simple inadmissió a tràmit.

Tractament discriminatori i inseguretat jurídica com a elements definitoris de la relació entre l'estranger i l'Administració en la nova redacció de la Llei

Però més enllà de les causes concretes d'inadmissió i els problemes respectius, la generalització de la figura sense prestar cap atenció a les diferents situacions dels estrangers al marge de la seva regularitat (permís temporal o permanent, dependent o independent, situació familiar o laboral, vincles amb el país d'origen, etc.) o irregularitat (arrelament, vincles amb el país d'origen, relacions familiars, etc.) resulta especialment preocupant. És aquest abast general i desvinculat d'opcions concretes de política d'immigració el que planteja necessàriament el caràcter desproporcionat de la nova regulació, i el que justifica que es pugui parlar d'un autèntic estatut especial de l'estranger (de qualsevol estranger) enfront de l'Administració d'estrangeria. Aquesta mateixa generalitat,[18] però, impedeix considerar justificades les previsions

18. Que ve a sumar-se a altres tractaments específics propis de la reforma recent que ja s'han mencionat (presentació personal, elevació a definitiva de les incoacions de procediments sancionadors a manca d'al·legacions, no suspensió del procediment sancionador malgrat que estigui pendent una resolució sobre la regularitat de la situació de l'estranger, regles especials d'empadronament...) o originaris del mateix any 2000 i del Reglament del 2001 (procediment sancionador preferent, execució immediata de les sancions, etc.).

en una finalitat legítima de política migratòria i fonamentaria la possibilitat d'una consideració general d'inconstitucionalitat tant pel tractament discriminatori com per la vulneració dels drets bàsics del ciutadà en la seva relació amb l'Administració, i en especial del principi d'indefensió.

Aquesta imputació ha d'afegir-se a l'augment dels ja nombrosos supòsits de remissió al Reglament, i de remissió a més sense fixació dels criteris corresponents (durada dels permisos, criteris de renovació, arrelament, distinció multa-expulsió, circumstàncies excepcionals, interessos espanyols en el visat...). D'aquesta manera resulta impossible conèixer ni tan sols mínimament a partir de la Llei l'estatut del resident o la relació entre el sistema general d'entrada i treball i el contingent, etc., de manera que els principis constitucionals de legalitat i de seguretat jurídica són constantment i globalment vulnerats.

3 Novetats legislatives en l'àmbit del reagrupament familiar

Markus González

En els darrers mesos de l'any 2003 s'han aprovat dues normes que afecten el règim jurídic del reagrupament familiar: la reforma de l'actual Llei d'estrangeria (Llei Orgànica 14/2003, de 20 de novembre) i la Directiva sobre el dret al reagrupament familiar (Directiva 2003/86/CE del Consell d'Europa). Tot i coincidir en l'objecte, cal destacar, però, que ambdues normes se situen en nivells molt diferents: mentre la reforma de la Llei espanyola d'estrangeria va entrar en vigor el 22 de desembre passat i és plenament aplicable des de llavors, la Directiva de la Unió Europea estableix una regulació de mínims que ha de ser incorporada a les legislacions internes dels països membres com a màxim el 3 d'octubre de l'any 2005. Fins que la legislació espanyola no l'incorpori, aquesta Directiva comunitària no serà, doncs, aplicable per resoldre casos de reagrupament familiar.

Malgrat aquestes diferències cal destacar, però, que ambdues normes tenen la mateixa finalitat principal: davant el tancament de les vies d'entrada regular i la importància creixent del reagrupament familiar com a via d'entrada de ciutadans estrangers (uns cinquanta mil, en el cas d'Espanya, entre el gener del 2002 i el juny del 2003), s'intenta bàsicament introduir mecanismes limitadors del reagrupament, més que no pas buscar fórmules per garantir la integració dels estrangers i els seus familiars.

Aquest context comú és el que permet analitzar en les pàgines següents les principals novetats que aporten les dues normes en relació amb els requisits que ha de complir

el ciutadà estranger que vol reagrupar la seva família (1), els que han de satisfer els familiars reagrupats (2), els que afecten el procediment administratiu que s'ha de seguir perquè es produeixi el reagrupament (3) i, per acabar, els que afecten l'estatut jurídic dels familiars reagrupats a Espanya (4).

Els requisits exigits al reagrupant

La darrera reforma de la Llei d'estrangeria no aporta gaires canvis en relació amb les condicions que ha de complir el ciutadà estranger que vulgui que la seva família es reuneixi amb ell: ha d'haver residit legalment a Espanya com a mínim durant un any i ha de tenir autorització per residir-hi un altre any, així com disposar d'un habitatge i de recursos econòmics suficients per mantenir els seus familiars. La Directiva comunitària no aporta gaires canvis en relació amb aquests requisits: només preveu que el temps d'espera per dur a terme el reagrupament familiar pugui ser de fins a dos anys si els estats membres així ho decideixen, i que el reagrupant ha de tenir expectatives fundades d'obtenir la residència permanent. Més enllà d'aquests requisits, que pretenen garantir certa estabilitat en el projecte migratori del reagrupant, la Directiva també preveu que el càlcul dels recursos econòmics necessaris per dur a terme el reagrupament familiar no inclogui els ajuts d'assistència social, i afegeix que els estats membres poden exigir dels ciutadans estrangers el compliment de determinades mesures d'integració. Ambdues qüestions posen de manifest el caràcter restrictiu d'aquesta norma.

Però la novetat més important de la Llei espanyola en relació amb els requisits que ha de complir el reagrupant és sens dubte la que afecta l'anomenat reagrupament en cascada, és a dir, l'intent de reagrupar els familiars d'un estranger que, al seu torn, ha estat prèviament reagrupat per un altre familiar. En un context general de restricció del reagrupament familiar i malgrat que no hi ha dades que posin en relleu la dimensió real d'aquest fenomen, la reforma de la Llei espanyola ha passat a exigir que el nou reagrupant tingui un permís de residència i de treball independents del familiar que els va reagrupar. Amb aquesta regulació que, com veurem més endavant, dificulta significativament el reagrupament en cascada, el legislador espanyol ha respost a la Sentència del Tribunal Suprem de 23 de març de 2003, que va declarar il·legal una

regulació semblant pel fet d'estar continguda en el Reglament d'estrangeria en comptes de la Llei. Tanmateix, el fet que la Directiva comunitària no prevegi cap regulació específica en relació amb aquest fenomen no deixa de ser significatiu, sobretot perquè es tracta d'un problema teòricament real. Finalment, cal assenyalar que la reforma de la Llei d'estrangeria també ha introduït una regulació específica relativa al reagrupament fet per ascendents que, al seu torn, van ser reagrupats prèviament: seguint el criteri restrictiu del reagrupament en cascada, es preveu que aquests ascendents només puguin reagrupar els seus familiars si han obtingut la residència permanent (la qual cosa exigeix cinc anys de residència legal i ininterrompuda a Espanya) i han acreditat solvència econòmica. Però excepcionalment, i en el cas de fills menors d'edat o incapacitats, són aplicables els requisits ordinaris del reagrupament en cascada.

Els familiars reagrupables

La determinació de quins familiars poden ser reagrupats no ha experimentat canvis com a conseqüència de l'aprovació de la Llei Orgànica 14/2003: amb caràcter general, poden ser reagrupats el cònjuge del reagrupant, els fills menors de divuit anys (tant si són comuns com d'un dels cònjuges, tant naturals com adoptius), els ascendents del reagrupant o del seu cònjuge que estiguin a càrrec seu, i els menors o incapacitats representats legalment pel reagrupant. Així doncs, d'acord amb la normativa espanyola continua essent impossible reagrupar la parella de fet (registrada o no) o altres familiars com ara germans, cosins o nebots, que en algunes cultures formen part del nucli familiar més directe.

A diferència del que succeeix amb la reforma de la Llei espanyola, la delimitació dels familiars reagrupables ha estat el moll de l'os de l'elaboració de la Directiva comunitària. En efecte, un dels motius que ha provocat que l'elaboració d'aquesta norma s'hagi perllongat durant més de tres anys han estat les reticències de molts estats membres en relació amb aquest punt. Si finalment l'acord ha estat possible és perquè tots els estats han vist recollides les seves reserves en un text ple de cauteles i que els deixa un marge de maniobra considerable. El text final de la Directiva s'aparta considerablement, doncs, de les primeres versions, molt més obertes i garantistes. Així, un primer aspecte de la

Directiva que cal destacar és que només reconeix el dret a reagrupar el cònjuge del reagrupant i els fills menors d'edat, inclosos els adoptius, tant si són comuns com fills d'un dels membres del matrimoni. En canvi, en el cas dels ascendents, dels fills majors d'edat solters que no puguin valer-se per si mateixos per motius de salut, o de les parelles de fet i els seus fills, la Directiva només preveu que els estats membres podran reconèixer el dret al reagrupament familiar. L'harmonització de les legislacions dels diversos estats membres que es persegueix amb la Directiva té, doncs, un abast molt limitat i es projecta només sobre els membres més directes de la família nuclear occidental.

Però també dintre d'aquest nucli dur cal destacar que la Directiva comunitària estableix una sèrie de regulacions específiques que, en alguns casos, poden plantejar problemes. Així, per exemple, es preveu la possibilitat que els estats membres exigeixin una edat mínima, que no pot superar els 21 anys, perquè un estranger pugui reagrupar el seu cònjuge. Malgrat que aquesta regulació vol evitar els matrimonis forçats i garantir un grau més alt d'integració, no hi ha dubte que es tracta d'una limitació del dret al reagrupament familiar que pot resultar desproporcionada. Quelcom semblant es pot dir en relació amb la possibilitat que els estats membres exigeixin que les sol·licituds per reagrupar els fills es presentin abans que els fills compleixin 15 anys. Tot i que també es preveu que les sol·licituds presentades després d'aquesta edat donaran dret a l'entrada i la residència en el país de destí per motius diferents del reagrupament familiar, es tracta d'una previsió excepcional que pot resultar problemàtica des del punt de vista de la Convenció sobre els Drets de l'Infant i, concretament, pel que fa a l'interès superior de l'infant i el seu dret a no ser separat dels seus pares i a reagrupar-se amb ells (articles 9 i 10).

Finalment, una altra previsió específica de la Directiva que cal destacar és la relativa als fills d'entre 12 i 18 anys que arriben sols i sense la resta de la família. En aquests casos es preveu que els estats membres puguin comprovar si es compleixen els requisits d'integració previstos per la normativa interna abans d'autoritzar-ne l'entrada i la residència per la via del reagrupament familiar. Tot i que aquesta regulació intenta ser coherent amb la major capacitat d'adaptació dels infants menors de 12 anys, no és menys cert que pot entrar en conflicte amb l'interès superior del menor com a criteri principal de decisió. En qualsevol cas, cal destacar que totes aquestes regulacions, malgrat que no són

de compliment obligatori pels estats, poden servir d'excusa per a futures restriccions de les lleis nacionals d'estrangeria. Aquest també podria ser el cas d'Espanya, atès que la normativa actual va en molts aspectes més enllà de la Directiva comunitària.

El procediment del reagrupament familiar

La darrera reforma de la Llei d'estrangeria tampoc no ha afectat el procediment administratiu que s'ha de seguir perquè els estrangers reagrupin els seus familiars: continua essent necessari, doncs, que sigui el reagrupant qui iniciï el procediment amb la sol·licitud d'un informe governatiu en relació amb el compliment dels requisits d'habitatge, recursos econòmics i residència prèvia i, a continuació, sol·liciti també el visat de residència per reagrupament familiar. Tot i que aquest procediment no ha estat objecte de cap reforma directa, hi ha dos canvis que afecten altres institucions de l'àmbit de l'estrangeria que també es projecten sobre el règim jurídic del reagrupament familiar. El primer afecta el visat, que amb la darrera reforma habilita el seu titular no només a presentar-se a la frontera i sol·licitar l'entrada en territori espanyol, sinó també a romandre a Espanya en la situació prevista en el visat. Així doncs, des de l'entrada en vigor de la Llei Orgànica 14/2003 els estrangers reagrupats no han de sol·licitar el permís de residència per reagrupament familiar un cop han entrat en territori espanyol, la qual cosa els exonera d'una tramitació feixuga, que en gran part obligava a acreditar aspectes que ja s'havien demostrat per obtenir l'informe governatiu i el visat. Un cop aconseguit el visat per reagrupament familiar, l'únic requisit que s'exigeix és demanar la targeta d'identitat d'estranger.

Un altre canvi general de la Llei que ha afectat el règim jurídic del reagrupament familiar és la supressió de l'exempció de visat. En efecte, fins a l'entrada en vigor de la reforma de la Llei, era molt habitual demanar aquesta exempció quan es volia reagrupar un familiar que ja es trobava a Espanya. Tot i que el reagrupament familiar està pensat per facilitar l'entrada i la residència dels familiars que estan a l'estranger, la realitat de la migració familiar va provocar que des del principi es preveiés la institució de l'exempció del visat per evitar que els familiars que ja es trobessin a Espanya haguessin de tornar al seu país d'origen a demanar el visat. La Llei Orgànica 14/2003

ha suprimit, però, aquesta institució i l'ha substituïda per l'anomenada *autorització de residència temporal per circumstàncies especials* (article 31.3), que pot ser concedida per l'Administració sense que sigui exigible el visat. Tot i que la regulació concreta d'aquesta autorització està pendent de l'aprovació del nou Reglament d'estrangeria, cal destacar que es tracta d'un permís especial, que té un règim jurídic propi i diferent del del reagrupament familiar. En aquest sentit, la supressió de l'exempció de visat implica que la regularització dels familiars que ja es troben a Espanya es faci al marge de la institució del reagrupament familiar. Aquest fet no fa més que accentuar la crisi d'una institució que, de fet, ja no és utilitzada en la major part dels casos per canalitzar la migració familiar. I és que els problemes i la lentitud de tot el procediment fan que, a la pràctica, la major part de familiars entri a Espanya com a turista i intenti legalitzar la seva situació *a posteriori*.

A diferència del que succeïa amb els familiars reagrupables, la Directiva comunitària és molt sòbria pel que fa al procediment del reagrupament familiar i atorga tot el protagonisme a les regulacions nacionals. En aquest context únicament cal destacar tres qüestions: d'una banda, que es reconeix als estats la possibilitat (teòricament excepcional) de reagrupar familiars que ja es troben en el seu territori; d'una altra, que es preveu la necessitat de resoldre les peticions de reagrupament de la forma més breu possible i en un termini màxim de nou mesos, ampliable en circumstàncies excepcionals; i finalment, que es reconeixen com a criteris de resolució de les sol·licituds de reagrupament l'interès del menor, l'ordre públic, la seguretat pública i la salut pública; i estableix que la denegació de les sol·licituds ha de ser motivada. Igual que en la resta d'aspectes de la Directiva, és evident que aquests requisits procedimentals estan lluny de ser exigents i són més propis d'una regulació més centrada en la limitació que en la garantia del reagrupament familiar.

L'estatut jurídic del reagrupant

Una vegada determinats els familiars que poden ser reagrupats, el darrer aspecte del reagrupament familiar que ha de ser objecte d'anàlisi és en quina situació jurídica queden aquests familiars. A diferència del que s'ha vist fins ara, la reforma de la Llei

d'estrangeria ha comportat alguns canvis que cal destacar en aquest sentit. Com s'ha assenyalat anteriorment, la primera novetat és la que concerneix el visat per reagrupament familiar, que dóna dret a presentar-se a la frontera, a sol·licitar l'entrada a Espanya i a romandre en territori espanyol com a resident per reagrupament familiar. El fet que ja no sigui necessari sol·licitar el permís de residència no implica que la situació jurídica del reagrupant no sigui la de resident i, concretament, la de resident temporal. Ara bé, la característica més important d'aquesta residència és la seva dependència del permís de residència del reagrupant; en efecte, en la mesura que el reagrupament familiar vol fer efectiu el dret del reagrupant a viure en família, la residència dels familiars depèn completament de la residència del reagrupant, de tal forma que no pot tenir una durada superior a la d'aquest, ni pot renovar-se si no es fa vida en comú o si deixen de complir-se els requisits de recursos econòmics i habitatge que van originar el reagrupament. Tot i que aquesta institució es vincula directament a la residència, cal destacar que la Llei d'estrangeria també ha previst tradicionalment un sistema de preferències perquè els familiars en edat de treballar puguin accedir al mercat laboral al marge de la situació nacional de l'ocupació i del mecanisme del contingent.

Malgrat que la característica principal de l'estatut jurídic del reagrupat és la seva dependència respecte al reagrupant, un dels aspectes que s'ha anat desenvolupant progressivament en els darrers anys és com determinats fets afecten aquest estatut jurídic. Així per exemple, des de la Llei Orgànica 4/2000 es preveu que, en cas de ruptura del vincle matrimonial, el cònjuge i els familiars reagrupats amb ell conservin la residència sempre que s'acrediti un temps mínim de residència a Espanya establert reglamentàriament. Per la seva banda, la Llei Orgànica 8/2000 va introduir una sèrie de supòsits en què determinats familiars poden obtenir un permís de residència independent del reagrupant: en el cas del cònjuge, si ha obtingut un permís de treball i acredita una convivència de dos anys a Espanya amb el reagrupant; en el cas dels fills, si han arribat a la majoria d'edat i han obtingut un permís de treball.

La Llei Orgànica 14/2003 ha introduït una sèrie de canvis que cal assenyalar en relació amb aquesta darrera qüestió: d'una banda, i respecte a la possibilitat que el cònjuge obtingui un permís de residència autònom, s'ha suprimit el requisit de la convivència prèvia a Espanya i s'ha introduït un nou supòsit "d'independització": que s'hagi dictat

una ordre de protecció com a víctima de violència domèstica; d'altra banda, en el cas dels fills, s'ha aclarit que els requisits de la majoria d'edat i de l'obtenció d'un permís de treball són acumulatius; i, finalment, s'ha previst la possibilitat que els ascendents reagrupats també puguin obtenir un permís de residència independent quan obtinguin un permís de treball. Es tracta, en definitiva, d'una sèrie de canvis que, sense ser radicals, van en la línia de preveure mecanismes de desvinculació i, per tant, d'estabilitat en l'estatut jurídic del reagrupat.

Aquest tema també és objecte de tractament per la Directiva comunitària, tot i que les seves previsions són més curtes; així, es preveu que després d'un termini màxim de cinc anys, els familiars reagrupats han de poder obtenir un permís de residència independent; que els estats membres poden limitar la concessió d'aquest permís en cas de ruptura del vincle familiar; i que es pot preveure la concessió d'aquests permisos en circumstàncies especialment difícils. Com en la resta d'aspectes de la Directiva comunitària, es tracta d'una regulació molt oberta, que deixa molta llibertat als estats membres per regular el reagrupament familiar, però que també pot donar cobertura a regulacions més restrictives que les existents internament.

4 La Llei d'estrangeria i l'accés a les dades del Padró

Maria del Mar Pérez

El passat mes de desembre va entrar en vigor la Llei Orgànica 14/2003, de 20 de novembre, l'extens títol de la qual posa en relleu les diverses disposicions que modifica: "*Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, de Reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre; de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local; y de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común*" (BOE núm. 279, de 21 de novembre de 2003). Entre elles destaca la previsió en virtut de la qual es permet l'accés de la Direcció General de la Policia a les dades dels estrangers inscrits al Padró municipal. Aquest accés s'autoritza amb l'exclusiva finalitat d'exercir les competències establertes a l'esmentada Llei Orgànica i que, bàsicament, consisteixen a millorar la regulació dels fluxos migratoris i reforçar els mecanismes per incidir en la lluita contra la immigració il·legal, tal com s'indica en l'exposició de motius del mateix text legal. La Llei introdueix diversos canvis normatius respecte a l'anterior Llei d'estrangeria, així com altres disposicions relacionades amb la protecció de dades. També preveu una modificació de la regulació del Padró municipal que comporta l'establiment de la seva renovació periòdica, cada dos anys, quan es tracti de la inscripció d'estrangers no comunitaris sense autorització de residència permanent. Si no es realitza aquesta renovació caduquen les inscripcions.

La tramitació de la Llei va ésser intensament polèmica, i es va produir un ampli debat sobre els efectes socialment excloents de les mesures legals previstes. La polèmica no ha

desaparegut després de la seva aprovació, amb la qual cosa el debat sobre la constitucionalitat d'aquesta Llei i dels seus efectes excloents continua a través d'altres instàncies.

Efectivament, la disposició relativa a l'accés a les dades del Padró va ser objecte de diverses esmenes durant el procés de tramitació parlamentària, a instàncies de diversos diputats del Grup Mixt (EA, IC-V, BNG), del PNV i d'IU, així com del PSOE, malgrat que aquest darrer partit va acceptar una esmena transaccional que autoritza l'accés de la policia al Padró municipal amb garanties no previstes al projecte original. En realitat les garanties introduïdes es limiten a indicar que els accessos es realitzaran amb les màximes mesures de seguretat i que haurà de quedar constància dels accessos que s'han dut a terme, amb la identificació de l'usuari, la data i hora en què es va realitzar la consulta, així com les dades consultades.

Els diputats i grups que han expressat la seva oposició a l'accés de la policia al Padró municipal d'habitants han argumentat que aquest accés comporta desincentivar la inscripció dels estrangers al Padró, privant-los de la possibilitat de beneficiar-se dels serveis bàsics de sanitat, educació i serveis socials. Fins i tot algun diputat (IC-V) s'ha fet ressò del rebuig que el projecte suscitava en diversos ajuntaments de Catalunya.

Posteriorment a l'aprovació de la Llei, diverses instàncies i organitzacions han formulat davant el defensor del poble els raonaments que consideraven que podien fonamentar la impugnació de la Llei Orgànica 14/2003, de 20 de novembre, davant el Tribunal Constitucional. Malgrat això, ha estat finalment el Parlament Basc qui ha interposat recurs d'inconstitucionalitat contra la Llei esmentada, i en què s'inclouen, entre els preceptes impugnats, els relatius a l'accés, la cessió i la comunicació de dades de caràcter personal.

Però el que interessa comentar sobre aquesta Llei és la fractura que comporta en l'àmbit del dret fonamental a la protecció de les dades personals dels estrangers. En relació amb aquest col·lectiu es preveu una regulació singular sobre l'accés a la informació i la col·laboració entre administracions públiques i un nou accés a les seves dades en el Padró municipal, que les exclou del règim general de cessió de dades previst a la Llei Orgànica 15/1999, de 13 de desembre de protecció de dades de caràcter personal (LOPD).

El Padró municipal

El Padró municipal és la base de dades en què s'han d'inscriure totes les persones residents en un municipi. Està regulat a la Llei Reguladora de les bases de règim local (LRBRL), als articles 15 i següents d'acord amb la modificació establerta per la Llei 4/1996, de 10 de gener. La seva finalitat és triple: determinar la població del municipi; adquirir la condició de veí i acreditar la residència i el domicili habituals. A més d'aquestes funcions, la Llei de règim electoral general (LOREG) preveu l'elaboració del cens electoral a partir de les dades incloses en el Padró, que serveixen també per elaborar estadístiques oficials, naturalment sotmeses al secret estadístic.

La bona gestió del Padró municipal l'ha convertit en la base de dades més actualitzada que registra el domicili de les persones residents d'una localitat. Per això, i per la necessitat d'acreditar el domicili en l'exercici de drets, sol·licitud de béns i prestacions i el compliment d'obligacions, el Padró municipal s'ha convertit en el fitxer bàsic en tot tipus de relacions administratives. El Padró municipal inclou dades relatives a l'edat, el sexe, la nacionalitat i el nivell acadèmic, així com altres informacions necessàries per a l'elaboració del cens electoral. Cal remarcar però, que la Llei únicament autoritza la cessió de dades del Padró a altres administracions públiques, sense el consentiment previ de l'interessat, per assumptes en què la residència o el domicili sigui rellevants.

La pròpia LOPD preveu l'existència de registres de població de les administracions públiques, que poden sol·licitar a l'Institut Nacional d'Estadística les dades que consten als padrons per l'exclusiva finalitat de realitzar les comunicacions i notificacions que els calguin en l'exercici de les seves competències. Fora d'això, d'acord amb allò establert a la LOPD, s'ha d'entendre que resta prohibida la cessió d'altres dades a qualsevol administració pública, i que aquesta possibilitat de sol·licitar informació que consta al Padró únicament abasta el nom, el domicili, el sexe i la data de naixement, però no altres dades, com per exemple la nacionalitat.

L'habilitació introduïda per la Llei d'estrangeria, que autoritza l'accés de la Direcció General de la Policia a les dades dels estrangers inscrits al Padró municipal comporta, per a aquest grup de persones, que a les finalitats originàries per a les quals van ser

obtingudes les dades personals se n'ha afegit una de nova. A la regulació de la recollida de les dades del Padró municipal no es preveia que aquestes dades es poguessin utilitzar per al control dels immigrants residents al municipi. Per això, la Llei 14/2003, de 20 de novembre, en afegir una nova funció al Padró, introdueix una modificació de la seva finalitat inicial, amb la qual podria ser incompatible. Si la finalitat inicial del Padró era, bàsicament, constituir l'instrument jurídic per acreditar la condició de veí, la residència i el domicili habitual, ara s'hi afegeix, en clar contrast, la del control de la immigració.

L'Agència Espanyola de Protecció de Dades considera que, en les cessions de dades del Padró, tenint en compte la seva condició de fitxer de titularitat pública, és d'aplicació, d'acord amb l'article 21 de la LOPD, el principi de delimitació de la finalitat a les cessions entre les administracions públiques. D'acord amb aquest principi, les dades únicament poden ser cedides per a l'exercici de competències iguals o que tractin sobre matèries idèntiques. L'única excepció a aquest principi, després de la STC de 30 de novembre de 2000, s'ha de fonamentar en algun dels casos previstos per l'article 11 de la LOPD, podent ser substituït el consentiment per a canvi de finalitat si aquest canvi es fa mitjançant una previsió establerta en una disposició amb rang de llei.

Per tant, la qüestió és determinar si la Llei que habilita la cessió de dades sense consentiment de l'afectat pot preveure qualsevol cessió o accés a aquestes dades complint únicament amb el requisit formal de fer-ho mitjançant una Llei o bé també s'hauria de tenir en compte i examinar si la cessió comporta alguna restricció del dret fonamental a la protecció de dades més enllà del que permet el seu respecte.

El dret a la protecció de les dades personals

El dret a la protecció de les dades de caràcter personal comporta el reconeixement d'un poder de disposició i control sobre les dades personals, que faculta les persones per decidir quines dades fan arribar a un tercer. Com a dret, no apareix formulat al text de la Constitució, però el Tribunal Constitucional l'ha deduït de l'article 18.4 de la Constitució espanyola, i ha configurat el dret a la protecció de les dades o a l'"autodeterminació informativa" com un dret autònom que té un abast diferent al

dret fonamental a la intimitat de l'article 18.1 de la Constitució espanyola, criteri que es correspon amb el fixat pel Tribunal Europeu de Drets Humans.[1]

Aquest dret es concreta en un conjunt de facultats, consistents en diversos poders jurídics que garanteixen a la persona un poder de control sobre les seves dades personals. Aquest poder de control sobre les dades personals consisteix a consentir l'obtenció i l'accés a les dades personals, el seu tractament i emmagatzematge, i els usos possibles a mans d'un tercer, sigui l'Estat o un particular. La peça central del poder de disposició sobre les dades personals és el consentiment del titular sobre tots els aspectes del tractament de les seves dades personals.[2]

A més, per a l'exercici d'aquest dret cal conèixer i tenir informació sobre qui posseeix les dades i amb quina finalitat. La finalitat de la recollida i tractament de les dades personals és un aspecte fonamental del dret a la protecció de dades previst a la LOPD.[3] Aquest principi comporta que les finalitats han d'ésser determinades, explícites i legítimes. Han de ser tan precises com sigui possible, per determinar l'adequació de les dades obtingudes i per deduir-ne la legitimitat. D'acord amb aquest principi, ha d'existir una relació de proporcionalitat entre la dada personal obtinguda o requerida i la finalitat que justifica o legitima la seva utilització.

La normativa europea afegeix la necessitat que l'obtenció i el tractament de les dades personals es realitzi de forma lleial en relació amb la finalitat prevista (article 5 del Conveni 108 de 1981, article 6.1 de la Directiva 95/46/CE). Això suposa que la determinació

1. Aquest dret es defineix com la facultat de disposar de les dades pròpies, tal i com es va considerar a la Sentència del Tribunal Constitucional Federal Alemany de 15 de desembre de 1983, amb relació a la Llei del cens alemanya, *Butlletí de Jurisprudència Constitucional* núm. 33, gener del 1984. Vegeu, a més, la STC 254/1993 i la sentència del Tribunal Europeu de Drets Humans *Rotaru c. Romania* de 4 de maig de 2000.

2. La sentència fonamental del Tribunal Constitucional (STC) és la núm. 292/2000, de 30 de novembre.

3. Tant el Conveni 108 del Consell d'Europa del 1981, com la Directiva Comunitària 95/46/CE, i la Carta Europea de Drets Fonamentals, contenen aquest principi de finalitat com un aspecte bàsic del dret a la protecció de dades personals (articles 5 a 7 del Conveni 108 del Consell d'Europa i articles 6 i 7 de la Directiva 95/46/CE).

de les finalitats a què es destinaran les dades ha d'ésser anterior a la seva recollida. Un tractament posterior de les mateixes dades per a una finalitat diferent es podria considerar deslleial si aquesta altra finalitat és incompatible amb la prevista originàriament.

Per determinar la legitimitat del sector públic per tractar les dades es requereix que sigui necessari per a l'exercici de potestats atribuïdes per llei, la qual cosa implica que les circumstàncies particulars i les modalitats del tractament han de ser consistents amb la finalitat autoritzada per la llei. En el cas que comentem, la finalitat prevista per a l'accés de la Direcció General de la Policia a les dades dels estrangers inscrits al Padró és l'exercici de les competències establertes a la Llei orgànica de drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social, sobre control i permanència d'estrangers a Espanya (article 3, apartat 5 de la Llei Orgànica 14/2003). Aquesta previsió compleix amb els requisits formals establerts a la LOPD per a les cessions de dades, ja que la previsió està continguda en una llei orgànica i en conseqüència s'adiu amb el principi de legalitat i de reserva de llei.

Però el que resulta problemàtic és la font d'on s'obtenen les dades, és a dir, la previsió d'utilitzar les dades del Padró municipal, ja que aquestes no es van obtenir inicialment amb aquesta finalitat. Aquest és el punt crític d'aquesta regulació: el canvi de finalitat del Padró en relació amb les dades personals dels estrangers.

La prohibició d'interconnectar bases de dades públiques per a l'exercici de les competències de les administracions públiques deriva de la regla general continguda a la pròpia LOPD que estableix la impossibilitat d'utilitzar dades per a finalitats incompatibles amb aquelles per a les quals van ser recollides. No seria possible, d'acord amb això, una interconnexió generalitzada de bases de dades públiques sense una autorització legal prèvia.

El Tribunal Constitucional va considerar inconstitucional la previsió de la LOPD que incomplia la reserva de llei sobre cessió de dades, ja que permetia que es poguessin cedir dades personals entre administracions públiques per finalitats diferents de les que van originar la seva obtenció, mitjançant simples normes reglamentàries i sense el consentiment de l'interessat. Però les limitacions sobre la regulació del dret fonamental

no es limiten a considerar únicament l'aspecte formal relatiu al rang de la norma, sinó que es qüestiona la constitucionalitat per raons de fons. El Tribunal considera que les limitacions, com en el cas de la cessió de dades sense consentiment de l'afectat, han d'estar justificades per la protecció d'altres drets o béns constitucionals i, a més, han de ser proporcionades a la finalitat perseguida.

És a dir, a més de respectar el rang formal de la disposició —ja que només una llei pot preveure la cessió de dades sense consentiment— s'haurà de justificar la limitació en un altre dret fonamental o bé constitucional, d'acord amb el principi de proporcionalitat (STC 292/2000).

En aquest sentit, en la important sentència sobre la Llei del cens alemanya, el Tribunal Constitucional Alemany també va considerar que les limitacions al dret fonamental a la protecció de dades havien de reunir unes condicions: tenir fonament constitucional, complir el principi de constitucionalitat i adoptar precaucions organitzatives i jurídicoprocessals (apartat II.1.b de la Sentència de 15 de desembre de 1983).

Si examinem les cessions de dades del Padró previstes fins ara, únicament es realitzaven amb finalitats compatibles amb les de la seva recollida. Si les finalitats de l'obtenció de les dades del Padró eren la determinació del domicili o la residència habitual, l'atribució de la condició de veí i la determinació de la població, les cessions legítimes únicament podien consistir en assumptes on la residència o el domicili eren dades rellevants. Fora d'aquests casos la LOPD prohibiria qualsevol cessió de dades que no es refereixi a finalitats estadístiques o d'elaboració del cens electoral.

Aquesta modificació de la regulació del Padró —que admet un accés de la Direcció General de la Policia a les dades d'inscripció dels estrangers—, a més d'alterar de forma substancial un element decisiu en el dret a la protecció de dades com és la finalitat, suposa una excepció en la regulació del mateix dret en el cas dels estrangers que ha de resistir el judici de proporcionalitat corresponent. Per això, cal determinar si aquesta ampliació de la finalitat del Padró que fa possible l'accés a les dades dels estrangers amb l'objecte de permetre el seu control en matèria d'immigració, compleix amb els requisits d'adequació per aconseguir la finalitat perseguida (requisit d'idoneïtat); si és necessària, en tant

que no sigui possible una mesura alternativa menys feixuga per a l'afectat (requisit de necessitat) i, finalment, cal examinar si la mesura suposa un sacrifici excessiu del dret a la protecció de dades dels estrangers (requisit de proporcionalitat en sentit estricte).

Malgrat que el principi de proporcionalitat i el respecte al contingut essencial no responen a un mateix tipus d'anàlisi, sí que hi ha un paral·lelisme. En ambdós casos es tracta d'esbrinar el grau d'afectació, quant a la seva restricció, d'una mesura en relació amb un dret fonamental. Així, tant en un tipus d'anàlisi com en l'altre, s'ha de tenir en compte que per als estrangers inscrits al Padró s'ha establert un règim d'accés o cessió de les dades diferent de les altres inscripcions. És a dir, s'ha establert un tractament legal diferent sobre l'accés a les dades dels estrangers no comunitaris que dóna lloc a un diferent abast en la protecció d'aquest dret fonamental a la protecció de dades segons es tracti de nacionals o estrangers. S'hauria d'analitzar si aquest tractament legal diferenciat, que es basa en la necessitat d'atendre una finalitat, en principi legítima, de control de la immigració, és compatible i no contradictòria amb la finalitat originàriament prevista per al Padró municipal i si, en conseqüència, dóna lloc a una restricció excessiva i no proporcionada d'aquest dret fonamental per a un col·lectiu determinat de persones (els estrangers no comunitaris) que, malgrat ser titulars del dret en les mateixes condicions que els altres, veuen restringida la seva posició jurídica quant a la intensitat de la seva protecció.

A més d'aquesta limitació en el dret a la protecció de les dades personals, es produeix indirectament una segona limitació del drets dels estrangers no comunitaris: desincentivar, o fins i tot inhibir la inscripció dels destinataris en el Padró municipal, amb la conseqüent afectació d'altres drets que, per ser exercits, requereixen l'acreditació de la residència com ara els drets relatius a l'educació, la sanitat o les prestacions socials. Això és rellevant sobretot amb relació a la modificació introduïda per la Llei 14/2003, de 20 de novembre, que comporta la creació al Padró de dos grups de dades personals amb règims de qualitat diferents, segons es tracti d'estrangers no comunitaris sense autorització de residència permanent, d'una banda, o de la resta de la població, de l'altra. En el primer cas s'estableix una renovació periòdica de les inscripcions cada dos anys, i en cas de no realitzar-se en comporta la caducitat. En canvi, per a la resta de dades personals no es preveu cap modificació que alteri el règim general de qualitat de les dades.

D'altra banda, s'ha de tenir en compte que la mateixa LOPD estableix un règim específic per a les bases de dades creades amb finalitats policials. Es preveu que l'obtenció de dades per a finalitats policials per les forces i cossos de seguretat sense consentiment dels afectats es limiti a aquells supòsits i categories de dades que siguin necessaris per a la prevenció d'un perill real per a la seguretat pública o per a la repressió d'infraccions penals. Per tant, els únics supòsits en què seria possible l'accés de la policia a les dades del Padró consistirien en els específicament relacionats amb l'exercici de competències administratives diferents de les estrictament policials, és a dir, aquelles que tenen relació amb les actuacions previstes a la Llei Orgànica de drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social, sobre control i permanència d'estrangers a Espanya. Aquestes funcions, però, més enllà de les de caràcter policial, en coincidir en la mateixa instància, fan més confús conèixer quin serà l'ús i la destinació efectiva de les consultes, és a dir, quina serà la finalitat de l'accés a les dades personals. Aquestes consideracions han format l'opinió que l'accés de la Direcció General de la Policia a les dades del Padró únicament s'hauria de realitzar complint aquests requisits: que es tracti de supòsits concrets on hi hagi un perill real per a la seguretat pública o bé es tracti d'una infracció de caràcter penal.[4]

La qüestió de fons que es planteja, més enllà del control dels estrangers, és si l'exercici de competències policials o de qualsevol altra competència administrativa de control i vigilància de les persones justifica constitucionalment la interconnexió entre bases de dades públiques i l'accés i la cessió entre administracions de qualsevol dada no recollida originàriament ni de manera principal per a finalitats de vigilància i control. Si fos així, es reconeixeria a l'Estat el poder de disposar de qualsevol tipus d'informació personal amb independència de la finalitat originària per a la qual es va obtenir la informació.

La compatibilitat de les finalitats que habiliten les interconnexions de les bases de dades públiques és un element essencial que cal tenir en compte per legitimar-ne la previsió i que sigui adequada al respecte al dret fonamental que es veu afectat. Si no

4. Veure "Dictamen sobre les modificacions en la regulació del Padró municipal d'habitants introduïdes per la reforma de la Llei d'estrangeria", Josep Mir Bagó, 1 de desembre del 2003. Es pot consultar a <http://www.diba.es/crid/fitxers/dpadro.pdf>.

es fes així, el dret a la protecció de dades deixaria de ser resistent a la regulació del legislador que formalment està habilitat per fer-ho i això suposaria permetre qualsevol regulació en aquest sentit.

Aquesta restricció es preveu exclusivament per a un col·lectiu determinat, els estrangers no comunitaris; la resta de titulars del dret no veu afectada la seva posició jurídica ni disminuïda la intensitat de la protecció del seu dret. Només per a aquest conjunt de titulars del dret a la protecció de dades s'ha admès l'accés a les inscripcions del Padró, donant lloc a un tractament legal diferent del contingut i abast del dret fonamental, tractament diferenciat que incideix directament en l'exercici d'altres drets.

5 El dret a l'assistència jurídica gratuïta dels immigrants a Catalunya

Mònica Torres i Maria Rieradevall

El dret dels immigrants a l'assistència jurídica gratuïta

L'article 24.1 de la Constitució espanyola reconeix a "totes les persones" el dret a obtenir la tutela efectiva de jutges i tribunals en l'exercici dels seus drets i interessos legítims. D'aquesta manera s'estableix el dret a accedir als òrgans jurisdiccionals per a la defensa dels drets i interessos propis —tal i com puntualitzà el Tribunal Constitucional a la Sentència 102/84 (cas Leggio), en el dret a la tutela judicial poden distingir-se diverses fases: accedir a la tutela judicial, aconseguir una resolució fundada en el dret, obtenir l'execució de la sentència i exercir els recursos legalment previstos. Així mateix, entre altres coses, l'article 24.2 de la Constitució disposa que "tots" tenen dret a la defensa i a l'assistència d'un lletrat. Atès que molts ciutadans no disposen de mitjans econòmics suficients, per garantir els drets reconeguts en l'article 24 s'aprovà la Llei d'assistència jurídica gratuïta, que regula, entre altres coses, els criteris per al reconeixement del dret a l'assistència jurídica gratuïta. Es pren com a criteri general que hi té dret tota persona que no tingui uns ingressos superiors al doble del salari mínim interprofessional. Els col·legis d'advocats tenen advocats adscrits als diferents torns d'ofici —Penal, Civil, Laboral, Contenciós Administratiu, Violència Domèstica...— i els col·legis de procuradors tenen procuradors adscrits per a ser designats en cada cas.

S'entén que la Constitució també engloba en el concepte "tots" els estrangers. Des de l'aprovació de la primera Llei d'estrangeria, la Llei Orgànica 7/1985, fins a l'any 2000,

s'entengué que l'assistència jurídica gratuïta s'estenia als estrangers que tinguessin residència legal a Espanya.

Amb l'aprovació de la Llei Orgànica 4/2000 deixà d'existir la distinció dels estrangers no comunitaris entre *legals* i *il·legals* i es passà a conceptualitzar-los d'una nova manera. Primerament, la Llei Orgànica 4/2000 agrupà els estrangers no comunitaris en *regulars o residents* i *irregulars*. Cal remarcar, però, la importància del fet que el legislador distingís, d'entre els immigrants que no tenien la residència legal a Espanya —irregulars—, els *empadronats* i els *no empadronats*. Es pot dir que aquesta fou una diferenciació en la qual el legislador va ser creador i no cercà cap model o estereotip ja establert per les legislacions europees. Aquesta distinció es féu per reconèixer alguns drets de què gaudien els estrangers amb residència legal a Espanya —regulars— als estrangers irregulars que complissin el requisit de l'empadronament. Es prengué el paràmetre de l'empadronament com se n'hauria pogut prendre qualsevol altre. Tot i així, l'empadronament és un factor del qual es desprèn la voluntat de permanència de l'immigrant en el territori i, en concret, en un indret determinat.

La distinció entre estrangers en situació irregular empadronats i no empadronats, pel que fa al règim de reconeixement de drets, s'anà fent palesa al llarg de l'articulat del Títol I, però no podem deixar de comentar el contingut de l'article 20: el dret a l'assistència jurídica gratuïta. En el punt 1 d'aquest article es reconeixia als estrangers el dret "d'assistència lletrada d'ofici en els procediments administratius o judicials que puguin portar a la denegació de la seva entrada o a la seva expulsió o sortida obligatòria del territori espanyol i en tots els procediments en matèria d'asil; així mateix també s'estableix el dret a l'assistència d'intèrpret si no entenguessin o parlessin la llengua oficial que s'utilitzés". Cal remarcar el fet que aquest dret del punt 1 es reconeixia a *tots els estrangers*; no només als residents legals, ni només als irregulars empadronats. Es reconeixia a tot aquell estranger al qual es pogués denegar l'entrada al territori espanyol, o a tot aquell que per qualsevol procediment administratiu o judicial pogués ser-ne expulsat o se li pogués imposar una sortida obligatòria. Això comportà que es reconegué per primera vegada el dret a l'assistència jurídica gratuïta en procediments administratius, ja que una denegació de la renovació d'un permís de residència comporta la sortida obligatòria i una eventual expulsió en alguns casos; contra aquesta denegació es podria presentar

un recurs d'alçada, i l'estranger al qual hagués estat denegada la renovació del permís podria sol·licitar justícia gratuïta. Així mateix, tots aquells estrangers que habitualment eren retornats en poques hores a les fronteres del territori espanyol, tenien dret a l'assistència jurídica gratuïta segons la Llei Orgànica 4/2000.

D'altra banda, el punt 2 de l'article 20 reconeixia als estrangers amb residència legal a Espanya (regulars) i als irregulars empadronats que acreditessin insuficiència de recursos econòmics per litigar "el dret a l'assistència jurídica gratuïta en iguals condicions que els espanyols en els processos en els quals siguin part, sigui quina sigui la jurisdicció en la qual se segueixin". D'aquesta manera el dret a la justícia gratuïta dels ciutadans irregulars deixava de limitar-se únicament a la jurisdicció penal, i s'obrien les portes als estrangers irregulars empadronats per sol·licitar advocat d'ofici per a temes civils, per exemple.

Amb anterioritat a la reforma, els estrangers tenien reconegut el dret a l'assistència jurídica gratuïta només per als procediments de dret penal general, i l'actuació de l'advocat acabava un cop finalitzada la causa, sense que existís la possibilitat de defensa jurídica de caràcter gratuït per als procediments administratius. La reforma introduïda per la Llei Orgànica 4/2000 varia substancialment aquesta situació, ja que amplia el reconeixement del dret a l'assistència jurídica gratuïta a tots els estrangers que es trobin en territori espanyol i no tinguin recursos econòmics suficients (el concepte de suficiència de recursos correspon al salari mínim interprofessional) en els procediments administratius o judicials que poguessin comportar l'obligació de sortida de l'estranger del territori nacional, i també en els procediments d'asil.

Es reconeix el dret a disposar d'un advocat d'ofici —és a dir, designat pel col·legi entre els advocats inscrits al torn d'ofici corresponent—, que serà o no gratuït depenent dels ingressos econòmics de l'estranger, i que l'assistirà si l'estranger fos detingut o portat sota custòdia policial per una suposada infracció de la Llei d'estrangeria, pel fet de trobar-se irregularment en territori espanyol, per no haver obtingut o tenir caducat de fa més de tres mesos el permís de residència o l'autorització d'estada, sempre i quan l'interessat no hagués sol·licitat la seva renovació en el termini previst legalment (tres mesos des de la data de caducitat). En aquests casos, la policia iniciarà un procediment

administratiu d'expulsió del territori nacional, que pot comportar una ordre de sortida obligatòria de l'estranger.

La Llei preveu el dret dels estrangers a ser informats de les decisions administratives i judicials que els afecten, per escrit i en presència d'un intèrpret en cas que l'estranger desconegui l'idioma oficial que s'utilitza (article 127.7 RD). Les autoritats policials han d'informar l'estranger detingut del lloc on es troba, han d'avisar algun familiar o persona coneguda del fet i lloc de la detenció i dels drets que l'emparen: dret a no confessar-se culpable, dret a un advocat que el defensi i a un intèrpret en cas que no entengui o no parli la llengua oficial, i dret a un reconeixement i a assistència mèdica si la persona ho requerís.

La reforma va introduir una diferència entre l'assistència a estrangers processats per delictes i faltes (assistència penal) i assistència a estrangers sotmesos a un procediment d'allunyament del territori nacional (assistència administrativa). És necessari i imprescindible desvincular clarament l'assistència jurídica als estrangers sotmesos a un procediment d'expulsió, que ha de correspondre a advocats d'un torn d'estrangeria especialitzat, de l'assistència a estrangers detinguts per un procediment penal, la defensa dels quals correspondria a advocats del Torn d'Ofici de Dret Penal, que, en moltes ocasions, són desconeixedors del dret d'estrangeria. Una situació contrària a aquesta suposaria la criminalització dels estrangers pel simple fet de trobar-se en situació irregular en el territori espanyol, la qual cosa és òbviament una infracció administrativa, però en cap cas una infracció penal.

Malauradament, però, la vigència del contingut de l'article 20 fou molt limitada. Mitjançant la Llei Orgànica 8/2000, de 22 de desembre, es va modificar i va passar a ser l'article 22[1] . Tot i que conservà el dret dels estrangers no regulars a l'accés a l'as-

1. Aquest article disposa: "[...]*a los extranjeros que se hallen en España y que carezcan de recursos económicos suficientes según los criterios establecidos en la normativa de asistencia jurídica gratuita tienen derecho a ésta en los procedimientos administrativos o judiciales que puedan llevar a la denegación de su entrada, a su devolución o expulsión del territorio español y en todos los procedimientos en materia de asilo. Además, tendrán derecho a la asistencia de intérprete si no comprenden o hablan la lengua oficial que se utilice*".

sistència jurídica gratuïta en procediments administratius i judicials que poguessin comportar la denegació d'entrada, la seva devolució o l'expulsió del territori nacional, el punt 2 va restringir el dret a l'assistència jurídica gratuïta en les altres jurisdiccions, reconeixent-lo només als estrangers residents regularment a Espanya, negant doncs aquest dret als estrangers en situació irregular que estiguessin empadronats.

En relació amb la reforma de la Llei 8/2000 referent al dret a l'assistència jurídica gratuïta dels estrangers, cal fer referència al gran pas que va suposar la sentència del Tribunal Constitucional 95/2003, de 22 de maig. El defensor del poble va formalitzar un recurs d'inconstitucionalitat contra l'incís "*que residan legalmente en España*", que es feia a l'apartat *a)* de l'article 2 de la Llei 1/1996, de 10 de gener, d'assistència jurídica gratuïta, en entendre que aquest incís vulnerava els articles 24 i 53.1 de la Constitució espanyola, per ser contraris al contingut essencial del dret fonamental a la tutela judicial efectiva.

La sentència del Tribunal Constitucional declara nul, per inconstitucional, l'incís "*legalmente*" inclòs a l'apartat *a)* de l'article 2 de la citada Llei. Declara també que el terme "*residan*" contingut en aquest article, només és constitucional si s'entén en el sentit indicat en el fonament jurídic setè de la sentència, que precisa que l'expressió "*que residan legalmente en España*" ha d'entendre's referida a la situació purament fàctica de les persones que es troben en territori espanyol. El Tribunal Constitucional precisa també l'extensió dels procediments en què resulta reconegut el dret a l'assistència jurídica gratuïta: "*los extranjeros que se encuentren en España y reúnan las condiciones requeridas legalmente para ello podrán acceder a la asistencia jurídica gratuita en relación con cualquier tipo de proceso a efectos del cual gocen de la precisa legitimación*".

Aquestes reformes han comportat la necessitat que els diferents col·legis d'advocats d'Espanya reestructuressin els seus torns d'ofici, dissenyant modalitats d'organització que s'han anat desenvolupant, amb major o menor rapidesa depenent del cas concret, per tal de garantir el dret a l'assistència jurídica dels estrangers.

Un pas més enllà seria la creació, dins del Torn Especial d'Estrangeria, d'especialitats concretes que es vinculessin al Torn d'Estrangeria per la condició d'estranger de l'inte-

ressat, encara que abraçant altres matèries com per exemple l'especialitat d'asil i refugi, la de procediments d'expulsió o la de dret laboral i dret de família.[2]

L'exercici del dret de defensa de les persones estrangeres a través del torn d'ofici continua plantejant algunes dificultats, malgrat els avanços que s'han fet en els darrers anys i des d'una visió general del tema. Aquestes són conseqüència de la complexitat de la normativa, provocada per les freqüents reformes que s'han produït en els últims anys, i que requereixen advocats especialitzats en la matèria; per la diversitat de les fonts que intervenen en els procediments, i per l'actuació, en moltes ocasions arbitrària i desestructurada, de l'Administració pública.

L'assistència i l'atenció a immigrants a Catalunya

La Comissió d'Estrangeria del Consell d'Advocats de Catalunya

El mes de juliol del 2003 es constituí la Comissió d'Estrangeria del Consell d'Advocats de Catalunya. Aquesta Comissió reuneix els col·legis d'advocats de Catalunya amb la finalitat d'unificar criteris en els torns d'estrangeria, la seva retribució, les seves funcions, les seves reivindicacions i la formació dels advocats que els integren.

Serveis dels Col·legis d'Advocats de Catalunya

L'Il·lustre Col·legi d'Advocats de Barcelona (ICAB)

a) El Torn d'Ofici Especial d'Estrangeria. El Col·legi d'Advocats de Barcelona (ICAB) va reformar el Reglament del seu Servei d'Assistència al Detingut, d'11 de setembre de 1996, —que no contemplava l'actuació dels lletrats d'ofici en matèria exclusivament d'estrangeria—, per establir, dins del torn d'ofici, un torn especial d'estrangeria format

2. Imaginem-nos per exemple el supòsit d'un matrimoni, resident a Espanya, que es vol separar judicialment, i en què un dels cònjuges és estranger. Caldria no només la informació i l'assistència que correspon al tema matrimonial en si, sinó que també seria imprescindible informar i assessorar el cònjuge estranger sobre les conseqüències de la separació matrimonial sobre la seva situació administrativa.

per advocats especialistes que acreditessin una formació o una determinada pràctica en la matèria.

Aquests advocats realitzen les assistències a la ciutat de Barcelona, així com a la frontera (a l'aeroport) i a les delegacions de l'ICAB (l'Hospitalet de Llobregat, el Prat de Llobregat, Gavà, Badalona, Vilanova i la Geltrú, Vilafranca del Penedès, Berga, Arenys de Mar i Igualada).

b) La Subcomissió d'Estrangeria. Va ser creada a finals de l'any 2002 per la Junta de Govern de l'ICAB; la seva funció és canalitzar les actuacions del Col·legi en matèria d'estrangeria que no són pròpies del Torn d'Ofici; orientar i informar els advocats col·legiats en matèria d'immigració i estrangeria, i facilitar de la documentació i els impresos necessaris per la tramitació d'expedients d'estrangeria a l'Oficina d'Estrangers de la Subdelegació del Govern a Barcelona.

La Subcomissió organitza la celebració de diferents debats, conferències i monogràfics en matèria d'estrangeria, i anualment un Curs general d'estrangeria que permet la inscripció al Torn Especial d'Estrangeria de l'ICAB als advocats que el realitzin.

Compta també amb una pàgina web (www.icab.es), en la qual es recullen les novetats d'estrangeria, els textos legals més importants, les notes informatives de l'Oficina d'Estrangers i els impresos oficials per la presentació de sol·licituds a la Subdelegació del Govern a Barcelona.

Coordina i gestiona el Servei de Presentació d'Expedients, situat al carrer Pujades núm. 1 de Barcelona, que facilita als advocats de l'ICAB la presentació de sol·licituds en matèria d'estrangeria. Amb anterioritat a la reforma introduïda per la Llei Orgànica 14/2003, de 20 de desembre, de reforma de la Llei Orgànica 4/2000, modificada per la Llei Orgànica 8/2000, els advocats presentaven directament els expedients a través d'aquest servei. La disposició addicional tercera d'aquesta Llei exigeix que els estrangers que es trobin en territori espanyol presentin personalment les sol·licituds d'autorització de residència i, en cas d'autoritzacions de treball, que sigui el mateix empresari o un representant legal de l'empresa qui ho faci (en aquest cas l'Oficina d'Estrangers de la Subdelegació del Govern a Barcelona només acceptarà com a representant legal aquell que ostenti la

representació mitjançant un poder notarial que estigui inscrit en el Registre Mercantil). Aquesta exigència ha comportat la necessitat de reestructuració del sistema de presentació d'expedients a través de l'ICAB, ja que ara els advocats presenten els expedients al Servei, que compulsa les fotocòpies dels documents originals i concerta les cites amb l'Oficina d'Estrangers, on haurà d'anar posteriorment l'advocat amb l'estranger o l'empresari, depenent de la sol·licitud que vulgui tramitar-se.

c) **El Servei d'Orientació Jurídica Gratuïta.** L'ICAB té un Servei d'Orientació Jurídica Gratuïta (SOJ), situat al carrer València núm. 344, al qual pot adreçar-se qualsevol ciutadà per rebre informació i assessorament legal en temes de dret civil, penal i administratiu. L'usuari rebrà assessorament jurídic immediat i, quan l'assumpte ho requereixi, serà remès al Servei de Tramitació del Col·legi, des d'on es tramitarà una sol·licitud de designació d'advocat del torn d'ofici que correspongui, segons la matèria, i del benefici de justícia gratuïta per a sol·licitar la gratuïtat d'aquesta assistència quan l'interessat no tingui recursos econòmics suficients per pagar un advocat particular.

En el supòsit que el Servei d'Orientació Jurídica no pogués donar resposta a la pretensió de l'usuari, aquest serà derivat cap a altres serveis d'informació de l'ICAB més especialitzats, com ara el Servei d'Orientació de Dret Laboral, situat a la ronda de Sant Pere núm. 41 de Barcelona, al qual pot adreçar-se qualsevol ciutadà, estranger o autòcton, amb o sense contracte de treball, per fer consultes relacionades amb el dret social, o el Servei d'Atenció a Immigrants Estrangers i Refugiats (SAIER), al qual fem referència posteriorment.

L' Il·lustre Col·legi d'Advocats de Girona (ICAG)

L'Il·lustre Col·legi d'Advocats de Girona ha creat —entre d'altres— la Comissió del Torn d'Ofici i la Subcomissió d'Estrangeria de la Comissió de Drets Humans.
La Comissió de Drets Humans de l'Il·lustre Col·legi d'Advocats de Girona va néixer el mes d'abril de l'any 1999, fruit de les inquietuds de diversos advocats del Col·legi. L'objectiu bàsic d'aquesta Comissió és rebre les queixes de ciutadans i altres companys advocats que s'hagin trobat davant casos d'abusos i vulneració de drets humans fonamentals i emprendre les accions necessàries per al cessament dels mateixos.

Després d'observar que en matèria d'estrangeria estaven sorgint queixes, consultes i demandes de serveis, es creà la Subcomissió d'Estrangeria. De la mateixa manera sorgí la Subcomissió de Violència Domèstica, la de Menors o la de Temes Penitenciaris. La Subcomissió d'Estrangeria està integrada per advocats de la Comissió de Drets Humans que senten una sensibilitat especial pel tema i/o per professionals del dret que solen treballar en el camp del dret d'estrangeria.

Quan es va aprovar de la Llei Orgànica 4/2000, d'11 de gener, de drets i llibertats dels estrangers i la seva integració social, el seu article 20 féu necessària la creació d'un torn d'ofici específic d'estrangeria, tasca que fou encomanada a la Comissió del Torn d'Ofici amb la col·laboració de la Subcomissió d'Estrangeria.

Mitjançant la Comissió del Torn d'Ofici es canalitzen les sol·licituds de justícia gratuïta dels ciutadans espanyols, comunitaris i no comunitaris. Les sol·licituds i la documentació que preceptivament cal adjuntar-hi es presenten al Servei d'Orientació Jurídica (SOJ) dels Jutjats de Girona. El SOJ, l'horari del qual és de dilluns a divendres, de les 9:00 a 14:00, és un servei finançat pel Departament de Justícia de la Generalitat de Catalunya destinat a donar orientació al ciutadà, i a informar sobre els tràmits de les sol·licituds de justícia gratuïta, així com rebre la documentació preceptiva per a tramitar-la. Cal fer esment de l'existència del SOJ de Blanes, situat als Jutjats de Blanes, l'horari del qual és dimarts i dijous, de 10:00 a 13:00.

Els ciutadans no comunitaris tenen dret a sol·licitar justícia gratuïta en tots els àmbits: civil, penal, administratiu, estrangeria, laboral...

Pel que fa als temes laborals i d'estrangeria, es lliuren designes immediates. La resta de temes, en general, segueixen els tràmits ordinaris de comprovació de la documentació aportada sobre la solvència econòmica i, posteriorment, es designa l'advocat i procurador d'ofici, si s'escau.

Al Torn d'Estrangeria, iniciat el febrer del 2002, consten actualment adscrits trentados lletrats especialitzats.

No hi ha advocat de guàrdia per a assistència a comissaria (es fa per via de l'advocat de guàrdia del Torn Penal). Si l'advocat que atén l'estranger no està inclòs al Torn d'Estrangeria, l'ICAG efectua una designa immediata entre els advocats del Torn d'Estrangeria. Pel que fa a les sol·licituds d'advocat per presentar recursos administratius i/o recursos al Jutjat del Contenciós Administratiu, l'interessat obté designa immediata provisional el mateix dia que la sol·licita al SOJ.

Per a més informació:
Col·legi d'Advocats de Girona i Comissió de Torn d'Ofici
c. de Barcelona, 5, 3r. – 17001 Girona
Tel. 972 210 208 – secretaria@icag.es – http://www.icag.es

L' Il·lustre Col·legi d'Advocats de Lleida (ICALL)

a) El Torn d'Ofici d'Estrangeria i Asil. Des de l'any 1999 el Col·legi d'Advocats de Lleida té un torn d'ofici especialitzat en aquesta matèria. Actualment el Torn d'Estrangeria disposa dels serveis següents:

- Un servei permanent d'assistència al detingut per infracció de la Llei d'estrangeria consistent en la disponibilitat de dos lletrats de guàrdia setmanals, per assistir els estrangers als centres de detenció i jutjats del partit judicial de Lleida. Per a la resta de partits judicials les esmentades assistències encara són cobertes pels lletrats de guàrdia del Torn Penal.
- Un servei d'advocats especialistes en aquesta matèria per la resta d'assumptes que no derivin d'una detenció per la Llei d'estrangeria: assessorament legal, tràmits en la via administrativa, peticions d'asil, recursos administratius...
- Un servei de lletrats especialistes en estrangeria adscrits al Torn Contenciós Administratiu.

b) El Torn d'Ofici General. Els estrangers, amb independència de la seva situació legal a Espanya i sempre que reuneixin els requisits exigits per a l'obtenció del benefici de justícia gratuïta, poden sol·licitar advocat en els diferents torns d'ofici de què disposa el Col·legi: Torn Civil, Torn Penal, Torn Laboral.

c) El Servei d'Orientació Jurídica (SOJ). Qualsevol estranger, amb independència de la seva situació legal a Espanya, és atès en els horaris i llocs on es presta el Servei d'Orientació Jurídica.

Per a mes informació:
Col·legi d'Advocats de Lleida
Avinguda de Francesc Macià, 35, 7è. 8a. – 25007 Lleida
Tel. 973 238 007 – col.legi@advocatslleida.org – http://www.advocatslleida.org

L' Il·lustre Col·legi d'Advocats de Tarragona (ICAT)

En l'actualitat, l'ICAT no disposa encara de Torn d'Estrangeria, tot i que, aquest torn està en procés de creació. Mentrestant, si hi ha una sol·licitud referent a recursos administratius d'estrangeria o per interposar recursos contenciosos administratius en la matèria, es designa el lletrat corresponent del llistat d'advocats adscrits al Torn Contenciós Administratiu. Pel que fa a les assistències a comissaria, atès que l'ICAT no disposa de torn de guàrdia per a temes d'estrangeria, l'estranger és assistit per l'advocat de guàrdia del torn penal.

Pel que fa als altres temes (civil, penal, laboral...), els estrangers, tant si tenen residència regular a Espanya com si no, poden sol·licitar justícia gratuïta.

Les sol·licituds de justícia gratuïta es tramiten al Servei d'Orientació Jurídica, que està situat als Jutjats; el Servei obre de dilluns a divendres, de les 10:00 a les 13:00. Al SOJ hi ha un advocat per a tramitar les sol·licituds de justícia gratuïta i un altre per a assessorament. Cal demanar hora al telèfon 977 212 709.

Per a més informació:
Il·lustre Col·legi d'Advocats de Tarragona.
c. d'Enric d'Ossó, 1, 2n. – 43005 Tarragona
Tel. 977 212 360 – coladv@tinet.fut.es – http://www.coladvtgn.es

L'atenció a les persones immigrades des de l'àmbit municipal: el cas del Servei d'Atenció a Immigrants, Estrangers i Refugiats (SAIER) de l'Ajuntament de Barcelona

Les competències sobre la prestació dels serveis socials corresponen als governs locals. Cal distingir entre serveis socials bàsics o generals (a Catalunya s'anomenen serveis bàsics d'atenció social primària) i els serveis socials especialitzats. Els primers es reconeixen a tots els estrangers, amb independència de quina sigui la seva situació administrativa, és a dir, que siguin o no residents regulars; els segons es reconeixen només als estrangers regulars, en les mateixes condicions que als nacionals (article 14.3 LO 4/2000). Cal afegir que el Decret 188/2001 de la Generalitat de Catalunya, en l'article 9, apartat 2, fa una ampliació del dret d'accés dels estrangers als serveis i les prestacions social, amb independència de la seva situació administrativa.

Així doncs, els municipis han de garantir l'accés dels estrangers als serveis socials bàsics d'atenció primària, als serveis d'atenció domiciliària, als serveis residencials d'estada limitada, als serveis de menjador, als serveis d'assessorament tècnic, als serveis de centres oberts per infants i adolescents...

Una part de les persones immigrades que arriben a Catalunya ho fan arrossegant problemàtiques de caire socioeconòmic. Bona part d'aquestes persones es fan usuàries dels serveis socials del municipi on s'estableixen i de les institucions de benestar, i requereixen una atenció immediata dels agents socials. Aquesta nova realitat ha de ser tinguda en compte a l'hora de dissenyar i desenvolupar les polítiques municipals: reforçant les polítiques socials, fent un nou disseny que doni resposta a la nova realitat i incrementant els recursos i tenint en compte el major nombre d'usuaris, des d'una perspectiva de cohesió social, per tal de garantir la igualtat de drets a tots els ciutadans del municipi.

Davant d'aquesta situació, els ajuntaments es troben amb un problema: d'una banda no disposen dels mitjans i recursos necessaris ni les seves competències estan clarament definides; i d'altra banda, han d'assumir algunes funcions ja que els municipis, precisament, són els més propers a les necessitats dels immigrants.

L'any 1992, l'Ajuntament de Barcelona, a proposta del Consell de Benestar Social, va crear el Servei d'Atenció a Immigrants, Estrangers i Refugiats (SAIER), amb la finalitat d'atendre les necessitats de la població immigrant resident a la ciutat de Barcelona, que ben aviat es va convertir en el centre de primera acollida dels immigrants que s'estableixen a la ciutat. Cal dir que, encara que el SAIER és un servei dissenyat, finançat i prestat per l'Ajuntament de Barcelona, per als estrangers que viuen en aquesta ciutat, a la pràctica hi arriben molts usuaris d'altres municipis i, fins i tot, sovint d'altres províncies de Catalunya.

El SAIER està integrat per diferents entitats que treballen de manera coordinada per tal d'oferir un servei integral. Encara que cada una d'elles té assignades unes competències que responen a temàtiques específiques i diferents en matèria d'estrangeria, la feina de cadascuna s'ha d'entendre des del conjunt del Servei, per tal d'assolir l'objectiu comú d'atendre les necessitats específiques de la població estrangera de la ciutat. Les set entitats que integren el SAIER són:

Il·lustre Col·legi d'Advocats de Barcelona. El Col·legi d'Advocats al SAIER presta un servei d'assessorament jurídic i informació tant en temes pròpiament d'estrangeria (permisos de residència i de treball, reagrupaments familiars, permisos d'estada per a estudiants, procediments d'expulsió, etc.) com en altres temes jurídics, entre els quals les consultes més freqüents són en matèria de dret de família, arrendaments urbans, dret penal i dret laboral; així com assessorament i tramitació de sol·licituds d'adquisició de la nacionalitat espanyola i interposició de recursos, administratius i judicials, contra denegacions de sol·licituds en matèria d'estrangeria.

Centre d'Informació per a Treballadors Estrangers (CITE-CCOO). Funcions d'assessorament i informació sobre tramitació d'algunes sol·licituds d'expedients en matèria d'estrangeria a l'Oficina d'Estrangers de la Subdelegació del Govern de Barcelona, fonamentalment permisos de treball i reagrupaments familiars.

Associació d'Ajuda Mútua als Immigrants de Catalunya (AMIC-UGT). Funcions d'assessorament i informació sobre tramitació d'algunes sol·licituds d'expedients en matèria d'estrangeria a l'Oficina d'Estrangers de la Subdelegació del Govern de Barcelona (permisos de residència no laborals, arrelament,

renovacions de permisos de residència i treball). AMIC també desenvolupa una funció d'orientació i formació laboral per a la inserció dels estrangers en el mercat de treball.

Creu Roja. Atenció social a estrangers, immigrants i refugiats amb caràcter d'urgència (atenció sanitària i psicològica, allotjament d'emergència, orientació per a l'habitatge, alimentació, reforç escolar i atenció a nounats), així com atenció social de caràcter ordinari, en coordinació amb els Serveis d'Atenció Primària municipals.

Associació Catalana de Solidaritat i Ajuda als Refugiats (ACSAR). Assessorament i defensa jurídica als sol·licitants d'asil i refugi, programes d'inserció social per a les persones que han obtingut l'estatut de refugiat, organització del servei d'intèrprets i traductors i borsa de treball per a immigrants regularitzats.

Consorci per a la Normalització Lingüística. Organització, matriculació dels usuaris i cursos de català. Els cursos són de caràcter intensiu, d'un mes de durada, i tenen capacitat per a quinze alumnes.

Punt Informatiu, gestionat per l'empresa GOC. Servei de recepció dels usuaris que arriben al SAIER, on se'ls informa de les prestacions que ofereix el Servei, així com la resta de la ciutat. També canalitza les cites dels usuaris amb els diferents professionals en funció de quines siguin les seves necessitats.

El SAIER està situat a l'avinguda del Paral·lel núm. 202 (Punt Informatiu, CITE, Creu Roja i Consorci per a la Normalització Lingüística) i al carrer de la Font Honrada núm. 8 (Col·legi d'Advocats, AMIC i ACSAR).

Qualsevol persona que vulgui accedir al servei ha de passar pel punt Informatiu, on serà registrada com a usuària i se li donarà cita amb el professional que li correspongui, depenent de quina sigui la seva demanda. L'horari d'atenció al públic és de dilluns a dijous, de 9:00 a 14:00 i de 16:00 a 18:00 i divendres, de 9:00 a 14:00.

Serveis jurídics d'altres entitats socials que treballen en l'atenció a immigrants

Els principals sindicats realitzen activitats d'assessorament i orientació legal, informació sobre la tramitació de sol·licituds d'estrangeria, cursos de formació ocupacional per a aturats i treballadors en actiu, cursos de castellà i català, campanyes de sensibilització, festes i activitats culturals i activitats reivindicatives en favor dels immigrants.

CCOO-CITE
Barcelona: c. de Pau Claris, 16. Tel. 934 812 720.
Girona: c. de Miquel Blay, 1, 5è. Tel. 972 217 303.
Lleida: c. de l'Acadèmia, 1. Tel. 973 279 562.
Tarragona: c. August, 48. Tel. 977 226 514.

AMIC-UGT
Barcelona: rambla de Santa Mònica, 10. Tel. 933 046 842
Girona: c. de Miquel Blay, 1, 3A. Tel. 972 215 158.
Lleida: av. Catalunya, 2. Tel. 973 270 801.
Tarragona: c. d'Ixart, 11, 4t. Tel. 977 213 131.

Pel que fa a ONG, associacions d'immigrants i associacions socioculturals de Barcelona, pot consultar-se el web de l'Ajuntament de Barcelona (www.bcndiversa.es).

Càrites - Delegació de Migracions
En tot el territori de Catalunya, Càrites ofereix un servei d'acollida, assessorament legal i documentació, servei psicològic i psicopedagògic, cursos de llengua, centres de dia, centres de lleure, reforç escolar, servei d'atenció a mares i fills, servei d'atenció a menors immigrants i servei de formació ocupacional, entre altres.

Barcelona: c. Pau Claris, 5. Tel. 932 687 910.
Lleida: c. Lluís Bessa, 7. Tel. 973 283 117.
Tarragona: Prat de la Riba, 35, baixos. Tel. 977 240 616.
A Girona, la Fundació Càrites Immigració es va transformar en el Servei d'Atenció a

l'Immigrant (SAI), que depèn del Bisbat de Girona. Està situat a la pujada dels Alemanys, 4, 2n. 17004 Girona. Tel. 972 410 416.

Més enllà de l'assessorament jurídic, hi ha moltes altres ONG i associacions (Creu Roja, ACCEM, SOS Racisme, etc.) que ofereixen serveis d'informació, orientació, atenció social.

6 Novetats en el tractament juridicoadministratiu dels menors immigrants no acompanyats

Ángeles de Palma

En el decurs de l'any passat dues han estat les fites fonamentals en el tractament jurídic dels menors immigrants no acompanyats (MEINA). D'una banda, la *Instrucció del fiscal general de l'Estat, de 23 d'octubre de 2003, sobre la procedència del retorn d'estrangers menors d'edat que pretenguin entrar il·legalment a Espanya i en els quals no concorri la situació jurídica de desemparament.* D'altra banda, la celebració d'un *Memoràndum d'enteniment entre el Regne del Marroc i el Regne d'Espanya sobre la repatriació assistida de menors no acompanyats, subscrit el 23 de desembre de 2003*. En ambdós casos es tracta de decisions de gran transcendència en el tractament juridicoadministratiu dels menors immigrants no acompanyats en el nostre ordenament. Per això, les examinem en les línies següents.

La referida Instrucció de 23 d'octubre de 2003 ve a modificar i fins i tot a contradir la posició que havia estat mantenint la pròpia Fiscalia General de l'Estat en aquesta matèria, amb la intenció declarada de dificultar l'accés d'aquests menors als serveis de protecció, facilitar a l'Administració de l'Estat la seva expulsió i així alleujar la demanda de serveis socials. Un cop conegut el contingut de la Instrucció, van començar a ploure crítiques des de multitud de sectors socials i professionals i d'institucions, tant públiques com privades. Així, s'acusa a la Instrucció de suposar una ruptura del model constitucional del Ministeri Fiscal, de vulnerar drets fonamentals dels menors, la Convenció dels Drets de l'Infant i la legislació interna i, en definitiva, els principis de legalitat i imparcialitat als quals queda sotmès el Ministeri Fiscal.

El mateix defensor del poble estatal es dirigeix al fiscal general de l'Estat manifestant la seva preocupació pel contingut de la referida Instrucció i exhortant-lo a considerar la possibilitat de retirar-la. Com a conseqüència de les fortes crítiques suscitades, el mateix Jesús Cardenal va anunciar amb data 18 de desembre de 2003 l'aprovació d'una nova circular que substituiria la de 23 d'octubre del mateix any en la qual, a més, es tindria en compte el Memoràndum d'enteniment que es disposaven a subscriure Espanya i el Marroc per a la repatriació dels menors. Això no obstant, el cert és que no tenim constància que aquesta circular hagi estat aprovada fins aquest moment. És molt probable que l'aprovació de la nova circular anunciada quedi paralitzada degut a què, en realitat, en el referit Memoràndum d'enteniment no es van estipular acords concrets que efectivament garanteixin, avui per avui, la repatriació dels menors en les condicions legalment establertes.

La Instrucció 3/2003 del fiscal general de l'Estat sobre la procedència del retorn d'estrangers menors d'edat que pretenguin entrar il·legalment a Espanya i en els quals no concorri la situació jurídica de desemparament

En primer lloc, abans d'endinsar-nos en l'examen de la Instrucció, és convenient alludir breument a la seva naturalesa. Estem davant d'una decisió que, a més de fortes crítiques, ha suscitat fins i tot certa alarma en determinats sectors socials i organitzacions de defensa dels drets dels menors. Per això, és necessari posar de relleu que no es tracta d'una decisió de naturalesa normativa que s'integri en el nostre ordenament jurídic. De manera que ni els jutges, ni l'Administració, ni els ciutadans queden obligats o vinculats per aquesta Instrucció. Les instruccions i circulars no són expressió de l'exercici d'una potestat reglamentària, sinó de la potestat de direcció dels òrgans jeràrquicament superiors respecte als inferiors. Així, el fiscal general de l'Estat a través d'aquesta Instrucció orienta l'actuació dels fiscals sobre la manera de procedir per fer efectiu el retorn dels menors immigrants no acompanyats. Per tant, els fiscals són els únics destinataris de la Instrucció i, en el seu cas, els únics vinculats per ella.

Els fonaments de la decisió. Crítica

El fiscal general de l'Estat comença per expressar les raons que justificarien la decisió adoptada. Així, sota el títol "Plantejament", exposa els fonaments de la Instrucció. En primer lloc, invoca la política comuna d'immigració de la Unió Europea, que té la lluita contra la immigració il·legal com un dels objectius principals. En l'opinió del fiscal general, els menors immigrants no acompanyats estarien utilitzant de manera fraudulenta el sistema de drets i garanties per aconseguir una residència que és del tot improcedent. A continuació ofereix una sèrie de dades de les quals en resulta l'increment del nombre de menors no acompanyats que accedeixen als recursos de protecció i la previsió del seu creixement progressiu, fet que comporta —segons indica el fiscal general— el desbordament del sistema de protecció i la possibilitat de deixar sense protecció els nostres menors que ho necessitin. Per altra banda, el fiscal general afirma —sense cap fonament— que aquests menors immigrants refusen sistemàticament l'escolarització i les atencions que els brinden els centres de protecció, ja que el seu únic objectiu és incorporar-se al mercat de treball.

Doncs bé, davant d'aquests arguments s'han de plantejar les crítiques següents. En primer lloc, el fiscal general de l'Estat, en contra de l'establert en la legislació nacional i internacional sobre protecció de menors, ha posat l'accent en la condició d'estrangers dels menors immigrants no acompanyats passant per alt la dada fonamental, que és la seva condició de menors. Per tant, ha obviat el principi sobre el qual gira tot el sistema de protecció de menors i guia l'actuació de tots els poders públics —des del legislatiu fins al judicial passant, per suposat, per les administracions—: el principi de l'interès superior del menor.

En efecte, la mateixa Constitució reconeix als menors "la protecció prevista en els acords internacionals que vetllen pels seus drets" (art. 39.4). La qual cosa ens condueix en primer terme a la Convenció de Nacions Unides dels Drets de l'Infant de 20 de novembre de 1989, que disposa que en totes les mesures relatives als menors que adoptin les institucions públiques o privades, els tribunals, les autoritats administratives i, fins i tot, els òrgans legislatius, s'atendrà primordialment l'"interès superior del menor" (art. 3.1). Com no podia ser d'altra manera, la Llei Orgànica 1/1996, de 15 de gener, de

protecció jurídica del menor (en endavant LOPJM), ha recorregut entre els principis rectors de l'actuació dels poders públics "la supremacia de l'"interès del menor".

D'altra banda, s'ha de tenir en compte que els drets i la protecció que el nostre ordenament reconeix als menors fan referència a tots els menors que es troben en el territori espanyol, "sense cap discriminació" per qualsevol tipus de circumstància personal, familiar o social. La mateixa LOPJM reconeix expressament als menors estrangers que es trobin a Espanya, encara que no hi resideixin legalment, el dret a rebre assistència i protecció quan pateixin una situació de risc, en el seu cas a través de la tutela o guarda administrativa. Així, es preveu que una vegada constituïda la guarda o la tutela administrativa, l'administració competent els facilitarà la documentació acreditativa de la seva situació, és a dir, el permís de residència.[1] La mateixa Llei Orgànica d'estrangeria estableix en el seu article 35 que "es considerarà regular a tots els efectes la residència dels menors que siguin tutelats per una administració pública". Per tant, els menors estrangers no acompanyats tutelats per l'Administració tenen reconegut el dret al permís de residència els efectes del qual, a més, per mandat del citat precepte "es retrotrauran al moment que el menor hagués estat posat a disposició dels serveis de protecció de menors". De manera que no es pot acusar aquests menors —com fa el fiscal general— de "forçar una residència de tot punt improcedent". El que és veritablement improcedent és que sigui el fiscal general qui faci aquesta afirmació, donat que el Ministeri Fiscal és la institució que té legalment encomanat vetllar per la protecció i defensa dels menors i el respecte als drets fonamentals i llibertats públiques.

Per tant, la referida Instrucció del fiscal general de l'Estat seria contrària a l'ordenament jurídic. A més, tal com ha apuntat el defensor del poble en el document dirigit al fiscal general de l'Estat criticant el contingut de la Instrucció, en la Instrucció s'excedeix l'àmbit de competències de la Fiscalia i s'emeten judicis de valor de caràcter subjectiu. En alguns casos, ni ajustats a dret ni a la realitat. Aquesta manera de procedir és contrària als principis de legalitat i imparcialitat, que imposen al Ministeri Fiscal el deure d'actuar amb subjecció a l'ordenament jurídic i "amb plena objectivitat i independèn-

1. Així resulta de l'article 1 en relació amb l'article 3 i article 10.3 i 4 de la Llei Orgànica 1/1996, de 15 de gener, de protecció jurídica del menor.

cia en defensa dels interessos que li estiguin encomanats". Això no obstant, el fiscal general utilitza un argument ja molt utilitzat i reiteradament desmentit, al·lega que els menors immigrants refusen les mesures de protecció i l'escolarització. El cert és que els menors no refusen les mesures de protecció, ni l'escolarització. És veritat que en moltes ocasions fugen dels centres d'acollida, però no perquè refusin l'assistència i la protecció que se'ls brinda, sinó tractant d'eludir una repatriació prevista o perquè han estat detectats i ingressats al centre quan es trobaven en trànsit cap un altre destí.

Els arguments de la decisió. Crítiques

El fiscal general de l'Estat a través d'aquesta Instrucció orienta l'actuació dels fiscals amb la finalitat d'aconseguir posar les màximes traves i dificultats en l'accés dels menors estrangers als serveis de protecció i, per conseqüent, a l'obtenció de la residència legal, amb el pretext d'evitar el desbordament dels recursos de protecció. Per això el fiscal general parteix de dues premisses: 1) en primer lloc afirma que la minoria d'edat, sense el referent d'una persona major d'edat, no ha de conduir per si sola a la declaració de desemparament; 2) en segon lloc, conclou que la figura del retorn o devolució pot ser aplicada als menors d'edat que accedeixen il·legalment al nostre país. Vegem quins són els arguments criticables que porten el fiscal general a fer aquestes afirmacions.

L'estranger menor d'edat. La qüestió de la seva emancipació

El fiscal general comença per advertir que la doctrina continguda a la Instrucció es únicament aplicable als menors estrangers extracomunitaris, ja que aquests són els destinataris de la legislació d'estrangeria dirigida a controlar els fluxos de població. En canvi, no és aplicable als menors estrangers procedents dels estats membres de la Unió Europea. Així, de les paraules del fiscal general de l'Estat de nou es posa de relleu que el contingut de la Instrucció s'emmarca totalment en la política d'estrangeria. És més, amb fonament en el control dels fluxos migratoris, com veurem, tractarà de justificar una aplicació diferent del concepte de desemparament i de la figura de l'emancipació tàcita o de fet, als menors comunitaris i als extracomunitaris. De manera que la Instrucció entra en oberta contradicció amb la legislació nacional i internacional de

protecció de menors. Tant la Convenció dels Drets de l'Infant de Nacions Unides de 1989 (art. 2) com la Llei Orgànica 1/1996, de 15 de gener, de protecció jurídica del menor (arts. 1 i 3) prohibeixen qualsevol forma de discriminació i reconeixen a tots els menors que es troben en territori espanyol els mateixos drets i protecció.

D'altra banda, el Ministeri Fiscal ha passat per alt que l'article 35 de la Llei d'estrangeria 8/2000, de 22 de desembre, que regula la protecció i residència dels menors immigrants no acompanyats no s'emmarca en la matèria d'estrangeria sinó en la de protecció de menors, que el legislador estatal ha regulat a l'empara del que disposa l'article 149.1.1 de la Constitució. S'ha de tenir en compte que la repatriació del menor es fonamenta en el principi de reagrupament familiar del menor, expressió del dret a la vida familiar que la pròpia Convenció dels Drets de l'Infant reconeix als menors (arts. 9 i 19). Per tant, en el marc de l'article 35 de la Llei d'estrangeria, el reagrupament dels menors no acompanyats no es fonamenta en la política de control de fluxos migratoris o immigració il·legal sinó en la protecció dels drets dels menors.

Pel que fa a la condició de menor, en la Instrucció es recorda que l'ostenten els menors de divuit anys llevat que, en virtut de la seva llei personal, haguessin adquirit la majoria d'edat amb anterioritat. Per tant, el fiscal general adverteix que s'haurà de considerar la llei personal de l'estranger per determinar si efectivament és menor d'edat. A aquests efectes s'invoca l'article 1 de la Convenció dels Drets de l'Infant de Nacions Unides. Ara bé, curiosament aquest precepte serà ignorat posteriorment pel mateix fiscal general.

En efecte, s'afirma que les normes estatals o autonòmiques de protecció de menors no es poden aplicar als menors emancipats. No obstant això, aquesta afirmació no s'ajusta a dret, ja que passa per alt que aquestes normes estenen la protecció a *tots* els menors d'edat que es trobin en el territori de l'Estat espanyol o en el de la respectiva comunitat autònoma. La Convenció dels Drets de l'Infant de Nacions Unides, la Llei Orgànica 1/1996, de 15 de gener (LOPJM) i la legislació autonòmica sobre protecció de menors, disposen la seva aplicació a *tots els menors* d'edat. Per tant, els drets i la protecció reconeguda en el nostre ordenament als menors afecten també els menors emancipats. Una altra qüestió serà determinar, en cada cas, l'instrument jurídic a través del qual s'haurà de brindar assistència i protecció a aquests menors.

No obstant això, el fiscal general de l'Estat, amb la finalitat d'excloure de protecció la gran majoria de menors immigrants no acompanyats que arriben a Espanya, addueix que aquests menors es troben emancipats i que, per tant, no tindrien dret a rebre assistència i protecció pública. Afirmació del tot insostenible en ser contrària a l'article 39 de la Constitució, ja que vulnera les normes internacionals i nacionals que vetllen pels drets dels menors. La pròpia Convenció dels Drets de l'Infant de Nacions Unides disposa en el seu article 20 que "els infants temporalment o permanentment privats del seu medi familiar, o l'interès superior dels quals exigeixi que no romanguin en aquest medi, tindran dret a la protecció i assistència especial de l'Estat". La Convenció no exclou del seu àmbit d'aplicació els menors emancipats. Per altra banda, com s'ha dit, la Llei Orgànica 1/1996, de 15 de gener (LOPJM) reconeix a *tots* els menors, també als estrangers que no resideixin legalment, el dret a rebre de les administracions públiques l'assistència adequada per a l'efectiu exercici dels seus drets i que es garanteixi el seu respecte.[2] És cert que "l'emancipació habilita el menor per regir la seva persona i béns *com si fos* major".[3] Però els emancipats segueixen essent menors d'edat i, per tant, gaudeixen de tots els drets que el nostre ordenament reconeix als menors.

A través d'aquesta Instrucció, el fiscal general tractaria de privar a aquests menors del dret a la protecció pública i obrir les portes per a la seva expulsió. Per això es recorre —m'atreviria a dir de manera retorçuda— a l'aplicació de la figura de l'emancipació tàcita regulada en l'article 319 del nostre Codi Civil: "es reputarà per a tots els efectes com emancipat el fill major de setze anys que amb el consentiment dels pares visqui independentment d'aquests. Els pares podran revocar aquest consentiment".

2. Article 1 en relació amb l'article 10.1, 3 i 4. A més, el Consell de la Unió Europea, "considerant que els menors no acompanyats de països tercers solen trobar-se en una situació vulnerable, per la qual cosa precisen protecció i cura especial" i considerant que en virtut de l'article 3 de la Convenció de Nacions Unides sobre els Drets de l'Infant, "a l'hora de prendre mesures que concerneixin els infants han de prevaler els drets d'aquests darrers", va procedir a adoptar la Resolució de 26 de juny de 1997, relativa als menors no acompanyats nacionals de països tercers (97/C 221/03). Doncs bé, en l'article 1 d'aquesta Resolució es defineixen els menors no acompanyats com "els menors de 18 anys nacionals de països tercers que arribin al territori dels estats membres sense anar acompanyats d'un adult responsable, ja sigui legalment o d'acord amb els usos i costums, sempre que no estiguin efectivament sota la cura d'un adult que se'n faci responsable".

3. Article 323 del Codi Civil i a Catalunya article 159 del Codi de Família.

Ara bé, en primer lloc s'ha de tenir en compte que la capacitat i l'estat civil es regeixen per la llei nacional del subjecte (article 9.1 del Codi Civil) i, per tant, els menors immigrants no podran considerar-se emancipats aplicant les nostres normes de dret civil[4] . La mateixa Fiscalia havia sostingut amb anterioritat que aquests menors només podran considerar-se emancipats quan així resulti d'aplicar la seva llei personal. D'altra banda, la càrrega de provar el contingut i la vigència del dret estranger correspon a qui l'invoca, segons estableix l'article 12.6 del Codi Civil.

Així, en aplicació de l'esmentat article 319 del Codi Civil no podrà considerar-se emancipat el menor estranger que viu de forma independent amb el consentiment dels seus pares. Menys encara quan aquest consentiment patern es presumeix —com pretén el fiscal general—, en qualsevol cas seria necessari provar-lo. Aquest tipus d'emancipació requereix, a més, que el menor visqui de forma independent, la qual cosa suposa independència econòmica i, per tant, mitjans per subsistir. Cosa que per suposat no succeeix en el cas dels menors immigrants no acompanyats. Per altra banda, l'emancipació tàcita invocada és precària, ja que els pares poden revocar-la en qualsevol moment. De manera que en aquest tipus d'emancipació subsisteix la pàtria potestat, ja que, com disposa el mateix precepte, "els pares podran revocar aquest consentiment".

A més, com afirma el defensor del poble estatal en l'informe remès a la Fiscalia General, no és possible tractar de forma diferent els menors nacionals i els estrangers i seria impensable presumir l'emancipació i excloure de protecció a un menor espanyol de 16 anys localitzat en circumstàncies anàlogues.

En qualsevol cas, cal remarcar de nou que en el nostre ordenament tots els menors d'edat en situació de risc o necessitat, emancipats o no, tenen reconegut el dret a l'assistència i protecció pública. Ni les normes internacionals, ni la Llei Orgànica 1/1996, de 15 de gener (LOPJM), exclouen del seu àmbit d'aplicació els menors emancipats. És més, tal com estableix l'article 14 d'aquesta última Llei, "les autoritats i serveis públics

4. No obstant, "serà aplicable la llei espanyola per prendre les mesures de caràcter protector i educatiu respecte dels menors o incapaços abandonats que es trobin en territori espanyol" (art. 9.6 del Codi Civil).

tenen obligació de prestar l'atenció immediata que necessiti *qualsevol menor*". De l'article 10.3 en relació amb l'article 3 de la mateixa Llei resulta que els menors estrangers, fins i tot quan no resideixin legalment, gaudeixen dels mateixos drets.

La declaració de desemparament i tutela de l'Administració

El fiscal general adverteix que la declaració de desemparament no és automàtica; afirmació que compartim. En efecte, les administracions públiques competents hauran de tramitar el procediment administratiu corresponent en el curs del qual s'indagaran les circumstàncies personals i familiars del menor i, en el seu cas, verificada la situació de desemparament, es procedirà a la seva declaració. La llei vincula la resolució declarant el desemparament, la tutela automàtica de l'Administració i la suspensió de la pàtria potestat. El menor haurà de rebre, però, l'atenció immediata que precisi mentre es tramita el procediment dirigit a verificar la seva situació.

Ara bé, a continuació, el fiscal general tractarà de posar de relleu que els menors estrangers no acompanyats no pateixen, de forma general, una situació de desemparament i, per tant, no haurien de ser tutelats per les administracions competents. El fonament de la referida afirmació torna a ser la pretesa emancipació de fet d'aquests menors. En aquest punt dissentim de la posició de la Fiscalia General.

En efecte, segons posa de relleu el fiscal general, el concepte de desemparament s'ha construït per la jurisprudència sobre la base de dos requisits: un de caràcter objectiu, com és la privació de la necessària assistència; i un altre de predominantment subjectiu, com és l'incompliment o inadequat exercici dels deures de protecció establerts per les lleis per a la guarda dels menors. Doncs bé, segons diu la Fiscalia General ambdós pressupòsits són imprescindibles per declarar un menor desemparat. Així, en la referida Instrucció se sosté que els menors immigrants no acompanyats majors de setze anys no poden declarar-se desemparats per no concórrer l'element subjectiu, ja que estarien emancipats i, per tant, els seus pares o tutors no tenen obligació de vetllar per ells. Ara bé, aquest argument no es pot admetre per diverses raons. Per un costat, ja hem dit abans que a efectes d'emancipació s'aplica la llei personal del menor. D'altra banda, l'adduïda emancipació tàcita és una emancipació de fet que ni tan sols suposa

l'extinció de la pàtria potestat, ja que és lliurement revocable en qualsevol moment. A més, el cert és que perquè existeixi desemparament no sempre és necessària la concurrència dels requisits a què ens hem referit. Així, la pròpia jurisprudència ens brinda innumerables exemples de menors que han estat declarats en desemparament i tutelats per l'Administració sense trobar-se en aquell moment en una situació objectiva de desprotecció.

Per tant, en aplicació del que disposa l'article 35 de la Llei d'estrangeria, les administracions hauran de procedir a fer les indagacions oportunes per determinar la situació del menor i, en el cas de verificar-se que per l'interès superior del menor no és convenient el seu reagrupament familiar i la conseqüent repatriació, s'haurà de procedir a declarar-lo desemparat i haurà d'assumir-ne la tutela l'Administració autonòmica competent en matèria de protecció de menors. Un cop assumida la tutela del menor, l'esmentat article 35 de la Llei d'estrangeria preveu que l'Administració que exerceixi la tutela haurà de sol·licitar a l'Administració de l'Estat el permís de residència del menor els efectes del qual hauran de retrotraure's al moment en què el menor va ser posat a disposició del servei de protecció de menors.

Quant al retorn o devolució dels menors estrangers no acompanyats

El fiscal general de l'Estat manté en l'esmentada Instrucció que els menors estrangers no acompanyats poden i han de ser retornats al seu país. A tal efecte s'invoca l'article 60 de la Llei d'estrangeria. No obstant això, tal com afirma el defensor del poble estatal en l'informe remès a la mateixa Fiscalia General, es confonen dues figures diferents, el "retorn" i la "devolució" i, a més, cap d'aquestes figures és aplicable als menors estrangers no acompanyats. De nou el fiscal general tractaria d'utilitzar la figura de l'emancipació tàcita per forçar l'aplicació a aquests menors d'un règim legalment previst per als estrangers majors d'edat. De cap manera es pot aplicar als menors immigrants no acompanyats el procediment de retorn previst en l'article 60 de la Llei d'estrangeria.

La Llei d'estrangeria contempla la repatriació d'aquests menors, però amb fonament en el principi de reagrupament familiar (art. 35 LE). La figura del reagrupament familiar

té el seu origen en el dret que la pròpia Convenció de Nacions Unides dels Drets de l'Infant reconeix als menors a viure amb la seva família, sempre que sigui el més convenient per l'interès superior del menor (arts. 9 i 10). Així, el procediment de repatriació s'haurà de tramitar conforme al que estableix l'article 62 del Reglament d'estrangeria i l'article 5 de la Resolució del Consell de la Unió Europea de 26 de juny de 1997, relativa als menors no acompanyats nacionals de països tercers (97/C 221/03).

Les conclusions del fiscal general

Amb fonament en els arguments que s'han anat exposant i qüestionant, el fiscal general de l'Estat orienta l'actuació dels fiscals de la manera següent.

En primer lloc, s'haurà de presumir, llevat que hi hagi prova del contrari, que els menors estrangers no acompanyats majors de setze anys viuen de forma independent amb el consentiment dels seus pares i, per tant, estan emancipats.

Ara bé, com s'ha posat de relleu, aquesta conclusió es contrària a dret per les raons ja exposades. En primer lloc, perquè a efectes de determinar l'emancipació d'aquests menors s'haurà d'aplicar la seva llei personal, segons disposa l'article 9.1 del Codi Civil. A més, en tot cas seria necessari provar el consentiment patern; aquest consentiment no es pot presumir com pretén el fiscal general. D'altra banda, la vida independent que exigeix la norma suposa una independència econòmica de la qual aquests menors es troben mancats. Per últim, l'emancipació tàcita invocada no suposa l'extinció de la pàtria potestat i, per tant, els pares seguirien obligats a complir els deures de contingut personal inherents a la mateixa. Així ho exigeix el principi de l'interès superior del menor.

En segon lloc, en la mesura que a aquests menors, segons la Instrucció, se'ls considera emancipats es conclou que no concorre en ells la situació de desemparament i, per tant, no hauran de ser tutelats per l'Administració. Així, es propugna l'aplicació del règim jurídic previst pel retorn i expulsió dels estrangers majors d'edat que han entrat il·legalment al nostre país.

El fiscal general de l'Estat, de forma incomprensible, passa per alt tota la legislació nacional i internacional en matèria de protecció de menors. En contra del que disposa l'article 39.4 de la mateixa Constitució, priva aquests menors dels drets que els reconeixen els acords internacionals que vetllen pels seus drets. La Convenció dels Drets de l'Infant de Nacions Unides i la Llei Orgànica 1/1996, de 15 de gener (LOPJM) estenen la seva aplicació a *tots* els menors de divuit anys que no haguessin adquirit amb anterioritat la majoria d'edat conforme a la seva llei personal.

Per tot això, resulta inexplicable el contingut de la present instrucció i les exigències imposades als fiscals de sol·licitar autorització per interposar recurs contra les decisions de repatriar els menors immigrants no acompanyats. A més, si actuessin seguint els criteris de la instrucció, els fiscals estarien fent desistiment de les funcions tuïtives que els encomana la pròpia llei que regula el seu Estatut orgànic i, per tant, actuant de forma contrària a dret.

Per tot això, esperem que, com el mateix Jesús Cardenal va anunciar, aquesta Instrucció sigui retirada o, en el seu cas, substituïda per una altra ajustada a la legalitat i respectuosa amb el nostre Estat de Dret. Instrucció en la qual no es passi per alt la condició de menors d'aquestes persones i, per tant, les normes nacionals i internacionals que reconeixen i protegeixen els seus drets.

El Memoràndum d'enteniment entre el Regne del Marroc i el Regne d'Espanya sobre la repatriació assistida de menors

Aquest Memoràndum d'enteniment es va subscriure el passat 23 de desembre de 2003. Els compromisos assumits adopten com a punt de partida el respecte a la Convenció de Nacions Unides dels Drets de l'Infant de 20 de novembre de 1989 que tant Espanya com el Marroc han subscrit. Per això, es manifesta que el tractament de la situació dels menors immigrants no acompanyats es farà conforme als drets, obligacions i garanties previstes en els acords internacionals i, en particular, en la referida Convenció. Després de realitzar aquesta manifestació de principis, les parts posen de relleu la seva voluntat

d'afavorir la cooperació entre Espanya i el Marroc per donar solució a la problemàtica dels menors marroquins o espanyols no acompanyats presents en els seus respectius territoris. Per això es comprometen a emprendre una sèrie d'accions. Ara bé, com veurem a continuació, les accions que els estats es comprometen a emprendre tenen un contingut molt genèric, no precisen ni l'abast ni la manera com es desenvoluparan. Vegem, doncs, quins són els compromisos aconseguits i en quins termes les autoritats espanyoles queden obligades pel nostre ordenament a complir-los.

En primer lloc, les parts es comprometen a adoptar totes les mesures contemplades en la legislació vigent per identificar els menors no acompanyats. Pel que fa a l'Estat espanyol, el procediment d'identificació d'aquests menors està previst en l'article 35 de la Llei d'estrangeria en relació amb l'article 62 del Reglament que desenvolupa la Llei.

En segon lloc, un cop identificat el menor, les parts assumeixen el compromís de procedir de forma immediata a l'expedició de la documentació que acrediti la nacionalitat del menor i a adoptar les mesures dirigides a facilitar el retorn al país d'origen, per al seu lliurament a les autoritats fronteres.

Ara bé, en relació amb aquest punt cal advertir que, conforme a la nostra legislació (art. 35 de la Llei d'estrangeria), el fonament del retorn del menor és el reagrupament familiar i aquest només es podrà dur a efecte quan sigui la mesura més convenient per l'interès del menor. Per altra part, dels compromisos assumits en el Memoràndum sembla resultar que el menor retornat queda a disposició a les "autoritats fronteres"; no es concreta res de la manera en què s'haurà de desenvolupar el reagrupament familiar. Doncs bé, s'haurà de tenir en compte que l'Administració de l'Estat és responsable que durant el procediment de repatriació aquests menors no pateixin cap tipus de situació de risc o desprotecció, ni vegin vulnerats els seus drets i, a més, és responsable que siguin efectivament reagrupats amb la seva família.

Per tot això, amb la finalitat de garantir que el procediment de repatriació es desenvolupi amb les garanties degudes, el defensor del menor andalús, en l'informe especial al Parlament de la seva comunitat sobre "Menors immigrants a Andalusia" (desembre

2003), proposava que Espanya i el Marroc concertessin amb una associació radicada al Marroc i dedicada a la infància la seva intervenció en el procediment, per vetllar perquè aquest es desenvolupi amb ple respecte als drets que l'ordenament reconeix als menors. Aquesta associació seria la responsable de resoldre aquelles qüestions administratives o judicials derivades de l'emigració il·legal del menor i, en tot cas, evitar que el menor pateixi situacions de risc o desprotecció. No obstant, res d'això s'ha concretat en el Memoràndum.

En tercer lloc, les parts disposen en el Memoràndum que, en el cas que els menors no acompanyats fossin localitzats per les autoritats en el moment de la seva entrada a través d'un lloc fronterer, les autoritats de l'Estat d'acollida els lliuraran immediatament a les autoritats frontereres del país d'origen. No cal res més.

Ara bé, s'haurà de tenir en compte que la Resolució del Consell d'Europa de 26 de juny de 1997, relativa als menors no acompanyats nacionals de tercers països, contempla la possibilitat que el menor sol·liciti asil i, així mateix, preveu que, mentre es dicti la resolució sobre la seva admissió al territori o retorn, "hauran de disposar de tot el recolzament material i de les atencions necessàries per satisfer les seves necessitats bàsiques, com ara alimentació, allotjament adequat per a la seva edat, instal·lacions sanitàries i atencions mèdiques" (art. 2.3). De conformitat amb el compromís d'actuar en el marc de la Convenció dels Drets de l'Infant de 1989, l'Administració haurà de comprovar si el més convenient per l'interès del menor, tenint en compte les seves circumstàncies sociofamiliars, és l'admissió o el retorn, i dictar la resolució corresponent. Mentre es tramita el procediment dirigit a comprovar les circumstàncies del menor, aquest hauria de romandre a la frontera en les condicions previstes a la citada Resolució del Consell d'Europa. Per tot això s'ha de qüestionar el compromís adquirit per Espanya de procedir de "manera immediata" a lliurar el menor a les autoritats frontereres del país d'origen.

En quart lloc, les parts també es comprometen a comunicar-se de manera immediata la decisió de repatriació, la nacionalitat del menor, la data i hora del viatge, les dades de l'acompanyant o qualsevol altra informació útil per a la repatriació assistida del menor.

Ara bé, en aquest punt tampoc es concreta en què consisteix exactament la repatriació "assistida". No es diu res respecte de les condicions en què podran realitzar-se les repatriacions que, recordem-ho, s'han de dirigir al reagrupament familiar, ni quin tipus de garanties o assistència tindran els menors. A aquests efectes s'ha de tenir en compte que el Reglament d'execució de la Llei d'estrangeria (aprovat per Real Decret 864/2001, de 20 de juliol), estableix en el seu article 62 que només es procedirà a la repatriació quan es verifiqui "que no existeix risc o perill per a la integritat del menor, de la seva persecució o la dels seus familiars". És més, la citada Resolució del Consell d'Europa de 26 de juny de 1997 encara és més exigent, ja que preveu que el menor només podrà ser retornat "quan a la seva arribada es reuneixin en aquests (els països) *les condicions adequades d'acollida i assistència al menor, en funció de les seves necessitats, tenint en compte la seva edat i el seu nivell d'autonomia*" (art. 5). En la mesura que les condicions del dret intern són menys favorables per al menor que les previstes en la Resolució, aquesta última serà d'aplicació preferent. Per tant, la repatriació només podria realitzar-se quan s'hagués constatat que es compleixen les condicions referides. De nou cal recordar que en totes les decisions relatives als menors adoptades per les autoritats públiques la consideració primordial serà l'interès superior del menor.

Per últim, Espanya i el Marroc acorden constituir un comitè, format pels representants de tots els departaments competents, encarregat d'establir i avaluar les condicions d'acollida i de reinserció dels menors, basats en projectes d'acompanyament. Aquest comitè haurà de sotmetre al comitè permanent les propostes, en especial per al cofinançament per les dues parts dels referits projectes i d'aquells altres que s'elaborin en matèria socioeducativa.

En realitat, dels termes d'aquest darrer compromís no en resulta el contingut i abast del mateix. Sembla que aquest comitè podria ser el responsable de garantir que la repatriació es realitzi en les condicions legalment previstes i, en tot cas, amb respecte a l'interès superior de cada menor concret, ja sigui per quedar a disposició de la família o, si és el cas, dels serveis socials del país d'origen.

Per altra banda, queda per determinar si formaran part del referit comitè les administracions autonòmiques, en la mesura que tenen atribuïda competència en matèria de

protecció de menors i són les responsables d'assumir la tutela d'aquests menors quan es troben en el nostre territori.

En definitiva, de l'examen dels compromisos assumits en el Memoràndum en resulta que, en realitat, segueix tot per fer i concretar. No dubto que aquest acord constitueixi un petit avenç en les relacions entre Espanya i el Marroc per abordar la situació generada pels menors immigrants no acompanyats. Ara bé, encara queda per determinar com es concretarà aquesta cooperació a l'efecte que en tot moment quedin garantits els drets que l'ordenament reconeix als menors. De forma particular el dret del menor a ser escoltat en tot procediment que l'afecti i el respecte al principi de l'interès superior del menor, ambdós reconeguts en la Convenció dels Drets de l'Infant de Nacions Unides que les pròpies parts que subscriuen el Memoràndum acullen com a base i fonament del mateix.

7 La integració dels nacionals de tercers estats en la Unió Europea: La Directiva relativa al reagrupament familiar i la Directiva sobre els residents de llarga duració

Andreu Olesti

Durant l'any 2003 el Consell de la Unió Europea ha adoptat dues directives que fan referència a aspectes molt rellevants de la integració dels nacionals de tercers estats dins de la Unió Europea. Es tracta de la Directiva sobre reagrupament familiar i de la Directiva sobre els residents de llarga duració. En principi, la finalitat d'aquests instruments jurídics és afavorir la inserció del nacional d'un tercer Estat en el territori dels estats membres, per contribuir a l'estabilitat i integració de l'estranger en la societat receptora.

El reagrupament familiar

El Consell de la Unió Europea, després d'un procediment complex i diverses propostes normatives de la Comissió, va adoptar, el 22 de setembre del 2003, la seva Directiva 2003/86 sobre el dret al reagrupament familiar.[1]

El concepte de *reagrupant*, segons la Directiva 2003/86, es refereix al nacional d'un tercer país que resideix de forma legal en el territori d'un Estat membre, sempre que

1. Publicada al DOUE L 251 del 3 d'octubre del 2003. El termini de transposició de la Directiva finalitza el 3 d'octubre del 2005. La Directiva és aplicable a tots els estats membres amb les excepcions de Dinamarca, i en principi, Irlanda i el Regne Unit.

sigui titular d'un permís de residència amb una validesa igual o superior a un any, i que tingui la perspectiva fundada d'obtenir un permís de residència permanent.

La família del reagrupant, és a dir, els qui es poden reagrupar, ha estat més difícil de consensuar, i el text final ha recollit les peculiaritats de cada Estat membre. Així, inicialment comprèn el cònjuge i els fills menors d'edat (segons la legislació de l'Estat receptor) del reagrupant i/o el seu cònjuge (incloent-hi els fills adoptius). Ara bé, hi ha matisos com els següents: *a)* si un fill menor d'edat però major de 12 anys arribés independentment de la resta de la família, els estats poden, si la seva legislació interna en el moment d'aplicació de la Directiva ho preveu, verificar si compleix amb algun criteri d'integració previst a la legislació de l'Estat; *b)* els estats poden exigir que les sol·licituds de reagrupament dels fills menors es presentin abans que tinguin 15 anys d'edat; i *c)* que el regrupant i el seu cònjuge tinguin una edat mínima, no superior als 21 anys, per exercir el reagrupament familiar.

De forma discrecional s'inclouran els ascendents en línia directa i en primer grau, quan estiguin a càrrec del reagrupant i no tinguin el recolzament necessari en el país d'origen; així com els fills majors d'edat solters quan, a causa del seu estat de salut, no puguin objectivament fer front a les seves necessitats. De la mateixa forma, també discrecionalment, s'autoritzarà el reagrupament de la parella de fet (registrada o no casada) que mantingui amb el reagrupant una relació duradora degudament provada.

L'exercici del reagrupament familiar pot estar subjecte a diverses condicions. Així, es permet imposar un període d'espera de dos anys abans de permetre el reagrupament. També s'habilita la possibilitat de requerir el compliment de mesures d'integració, d'acord amb la legislació nacional, per exercir el reagrupament familiar; sense que aquestes mesures s'explicitin en el text de la Directiva (si bé, respecte als refugiats, les mesures d'integració només es podran aplicar una vegada s'hagi concedit el reagrupament).

El reagrupant haurà de demostrar que disposa de determinats mitjans i recursos. En concret, ha d'acreditar: *a)* un habitatge considerat l'habitual per a una família de mida comparable de la mateixa regió i que compleixi les mesures generals de seguretat i salubritat de l'Estat; *b)* una assegurança de malaltia que cobreixi els riscos per a si mateix i la

seva família en el territori de l'Estat; i *c)* recursos fixos i regulars suficients per a la manutenció del reagrupant i de la seva família. Per avaluar aquest punt es tindran en compte els salaris i les pensions mínimes; així com el nombre de membres de la família.

Els beneficiaris del reagrupament familiar gaudeixen de determinats drets, entre els quals destaquen els següents:

a) En primer lloc, l'Estat ha d'autoritzar l'entrada dels membres de la família, i donar tota classe de facilitats per a l'obtenció dels visats que siguin necessaris; i concedir un permís de residència renovable d'una duració mínima d'un any, que no superi, en principi, la data de caducitat del permís de residència del reagrupant.

b) En segon lloc, la família del reagrupant tindrà dret, en els mateixos termes que el reagrupant, a l'accés a les següents activitats: educació, treball remunerat o activitat independent i orientació, formació, perfeccionament i reciclatge professionals. Ara bé, els estats, discrecionalment, poden decidir les condicions per exercir una activitat econòmica. Entre aquestes s'inclou: la imposició d'un període de temps, no superior a dotze mesos, abans de concedir l'autorització per exercir una activitat econòmica, i la limitació en l'accés a l'activitat econòmica als fills majors d'edat i als ascendents.

c) En tercer lloc, després de cinc anys de residència, el cònjuge (o la parella de fet) i els fills que hagin arribat a la majoria d'edat tenen dret a sol·licitar un permís de residència autònom, independent del concedit al reagrupant. Si bé s'ha de subratllar que es permet limitar la concessió d'aquest permís només als cònjuges (o la parella de fet) en els casos de ruptura del vincle familiar. Els estats, també discrecionalment, poden concedir aquest dret també als ascendents i els fills majors d'edat que no poguessin cobrir les seves necessitats per motius de salut. De la mateixa manera, facultativament, prèvia sol·licitud "i si fos necessari", s'atorgarà un permís de residència autònom en cas de viduïtat, separació, divorci o mort d'ascendents o descendents, a les persones que haguessin estat admeses en virtut del reagrupament familiar.

L'entrada i la residència dels membres de la família, així com la retirada del permís de residència o la denegació de la renovació es pot justificar per les causes següents:

a) Per raons d'ordre públic, seguretat interior i salut pública (que també justifiquen la retirada del permís de residència i/o la seva renovació). En l'àmbit de la salut pública la mesura només es justifica quan sigui prèvia a l'expedició del permís de residència. Si apareix amb posterioritat, no es pot utilitzar per fonamentar la denegació de la renovació o l'expulsió. En relació amb l'ordre públic, en el preàmbul de la Directiva s'expressa que podrà incloure una condemna per la comissió d'un delicte greu i se senyala que el concepte d'*ordre públic* comprèn també els supòsits en els quals el nacional del tercer Estat "pertanyi a una associació que recolza el terrorisme, a una associació d'aquest tipus o que tingui objectius extremistes".

b) Quan deixin de complir-se les condicions establertes a la Directiva per tal d'exercir el reagrupament familiar. S'ha de destacar que, en el cas del requisit relatiu als recursos econòmics suficients, en renovar el permís es tindran en compte les contribucions de tots els membres de la família i no només els recursos del reagrupant.

c) Quan el membre de la família hagi deixat de tenir vida conjugal o vida familiar efectiva amb el reagrupant (incloent, en el cas del cònjuge, que el reagrupant tingui una relació estable amb una altra persona). També es pot retirar el permís de residència, o denegar-ne la renovació, quan finalitzi la residència del reagrupant, sempre i quan el familiar no gaudeixi d'un permís de residència autònom.

d) Quan la relació familiar sigui fraudulenta, sia perquè utilitza documents falsos sia perquè la relació familiar es formalitza amb la finalitat que la persona interessada pugui entrar o residir en un Estat membre de la UE. En aquest sentit, se subratlla que els estats membres podran prendre en consideració el fet que el matrimoni, la relació estable o l'adopció es formalitzin després que el reagrupant hagi obtingut el permís de residència.

L'estatut dels residents de llarga duració

El 25 de novembre del 2003, el Consell va adoptar la Directiva 2003/109 relativa a l'estatut dels nacionals de tercers estats residents de llarga duració.[2]

2. DOUE L 16 del 23 de gener del 2004. El termini de transposició de la Directiva finalitza el 23 de gener del 2006. La Directiva és aplicable a tots els estats membres amb l'excepció de Dinamarca, i en principi, Irlanda i el Regne Unit.

La noció de resident de llarga duració és un nou estatut jurídic dels nacionals de tercers estats, al qual s'accedeix després de complir determinades condicions. En concret, i de forma acumulativa, es tractaria d'haver residit durant un temps determinat a l'Estat membre receptor i no ser-hi una càrrega.

La primera condició que s'exigeix per a l'obtenció d'aquest estatut és una residència legal i ininterrompuda durant un període de cinc anys immediatament anteriors en el territori de l'Estat membre on es presenta la sol·licitud. S'ha de tenir en compte que determinats títols de residència queden exclosos, com ara: per raons d'estudis o formació professional, refugiats, per exercir una activitat econòmica de caràcter temporal, o pel fet d'estar pendents de la resolució sobre el seu estatut.

En la Directiva es disposen els criteris per calcular els períodes de residència i les absències que no trenquin la duració de la residència legal. Entre els primers, cal ressaltar els períodes efectuats amb finalitats d'estudi o formació professional, els quals es comptabilitzen al 50%. En principi es considera que el titular d'un permís de residència amb finalitats d'estudis o de formació professional és admès temporalment, i que retorna al seu país d'origen quan finalitza la seva formació. Ara bé, si l'estudiant canviés d'estatut se li podria computar el 50% de la durada dels seus estudis en el càlcul del temps de residència exigit per a l'obtenció de l'estatut de resident de llarga duració.

Les absències compatibles amb la residència ininterrompuda són les inferiors a sis mesos consecutius i que no excedeixin de deu mesos en total al llarg dels cinc anys. Excepcionalment, o per raons específiques, els estats acceptaran una absència més llarga que no trenqui el període de cinc anys; si bé no es comptabilitzarà per al càlcul dels cinc anys. S'exceptuen les absències per trasllats laborals que poden ser incloses en el còmput del període, a discreció dels estats.

La segona condició és acreditar no ser una càrrega per a l'Estat receptor. A l'efecte s'exigirà que el nacional del tercer Estat justifiqui que disposa, per a ell i la seva família, dels recursos suficients i d'una assegurança per tal de no ser una càrrega per l'Estat membre. S'entén per recursos suficients, els fixos i regulars que serveixen per a la seva

manutenció i la de la seva família; seran avaluats pels estats membres tenint en compte la quantia dels salaris i les pensions mínimes vigents.

L'estatut de resident de llarga duració es pot denegar per raons d'ordre públic o de seguretat interior. En aquest sentit, en adoptar la resolució les autoritats competents han de prendre en consideració la gravetat o el tipus de delicte contra l'ordre públic o la seguretat pública, o el perill que representi la persona, així com la duració de la residència i l'existència de vincles amb l'Estat de residència. De la mateixa manera, s'ha de tenir present que en l'Acta de la sessió del Consell que va aprovar la Directiva es va fer constar que "el concepte d'ordre públic i seguretat pública inclou també els casos en què un nacional d'un tercer país pertanyi a una associació que recolza el terrorisme, una associació d'aquest tipus o que té aspiracions extremistes".

Finalment, els estats, discrecionalment, podran requerir als nacionals de tercers estats el compliment de mesures d'integració, que no s'especifiquen, de conformitat amb la legislació nacional.

Els drets concedits al resident de llarga duració tenen un doble vessant, un primer referit a la possibilitat d'exercir el dret a la lliure circulació (en el sentit de dret a traslladar-se d'un Estat membre a un altre i a residir en el segon), en unes condicions que recorden les exigides als nacionals comunitaris. I un segon vessant, que correspon a l'assumpció d'un conjunt de drets que han de ser respectats tant en l'Estat en el qual s'ha obtingut l'estatut de resident de llarga duració, com en el segon Estat, en el qual es resideix com a conseqüència de l'exercici del dret a la lliure circulació.

a) El dret de residència en un altre Estat membre es pot exercir amb les finalitats següents: per realitzar una activitat econòmica (per compte d'altri o per compte propi), per a la realització d'estudis o formació professional o amb altres finalitats. No obstant això, els estats membres poden limitar el nombre total de nacionals de tercers estats que poden optar a aquest dret de residència, sempre que aquesta restricció existís en el moment de l'adopció de la Directiva. S'evita, a més, el principi d'igualtat de tracte en l'accés a una activitat econòmica: es pot, en funció de la necessitat del mercat laboral domèstic, utilitzar els procediments nacionals de

contractació; i es permet concedir preferència en l'accés al treball als nacionals de la Unió Europea i als nacionals de tercers estats que resideixin legalment en l'Estat receptor i percebin prestacions de desocupació.

Per beneficiar-se d'aquest dret de residència en un segon Estat, s'haurà de presentar una sol·licitud de residència davant les autoritats competents. En aquesta sol·licitud, a banda de demanar l'acreditació de l'estatut de resident de llarga duració en un altre estat membre, es podrà requerir que el sol·licitant justifiqui que disposa de recursos fixos i regulars per a la seva manutenció i la de la seva família; i que disposa d'una assegurança de malaltia que el cobreix de tot risc dins l'Estat membre receptor. També se'l pot obligar a complir amb les mesures d'integració, quan aquesta condició no s'hagi exigit per obtenir l'estatut de resident de llarga duració; encara que podrà exigir-se-li que cursi estudis d'idioma.

Si la finalitat és exercir una activitat econòmica per compte d'altri, es podrà exigir la prova del contracte, o la proposta de contracte, de treball, o bé una declaració de l'empresari que certifiqui la seva contractació; si és per compte propi, caldrà acreditar que es disposa dels recursos suficients; i si és amb finalitats d'estudi o de formació professional, la matriculació en un centre homologat.

El permís de residència podrà ser denegat per motius d'ordre públic, seguretat i salut pública. Els motius d'ordre públic i seguretat pública són equivalents i actuaran quan el subjecte representi una amenaça per a l'ordre públic o la seguretat pública en aquest Estat. Per calibrar-la es considerarà la gravetat o el tipus d'infracció comesa o el perill que representi l'afectat. La causa de denegació del permís de residència derivada d'amenaça per a la salut pública es remet a les malalties definides per l'Organització Mundial de la Salut; si bé s'hi afegeixen les malalties infeccioses o parasitàries de caràcter contagiós que siguin objecte de disposicions previstes en l'Estat receptor també per als nacionals; i es preveu la possibilitat d'exigir un examen mèdic per comprovar que el subjecte no pateix les malalties consignades. Aquesta causa únicament pot ser al·legada des de l'entrada dins el territori fins a l'expedició del permís de residència; si l'interessat contreu la malaltia una vegada obtingut el permís de residència, o se li declara posteriorment, aquesta no serà causa de denegació de la renovació del permís, ni causa d'expulsió.

b) Els drets del titular de l'estatut de residència de llarga duració (tant en l'Estat que li concedeix l'estatut com en qualsevol altre, si exerceix la lliure circulació) com-

prenen l'ampliació del principi d'igualtat de tracte amb el nacional en diferents àmbits. De forma general es produeix en les matèries següents: accés al treball per compte propi i per compte d'altri, sempre que no impliqui, ni de forma ocasional, l'exercici d'un poder públic, i en les mateixes condicions d'ocupació i treball, inclosos l'acomiadament i la remuneració. De la mateixa manera s'enumera el principi d'igualtat de tracte en els següents àmbits: educació, formació professional (incloses les beques d'estudi), reconeixement dels diplomes professionals, certificats i altres títols; beneficis fiscals, prestacions socials (inclosa l'assistència social), accés a béns i serveis, llibertat d'associació i afiliació i participació en organitzacions de treballadors i empresaris, o en qualsevol organització professional (inclosos els beneficis que una organització d'aquesta mena pot procurar), i el lliure accés a la totalitat del territori. Això no exclou que els estats membres estenguin la igualtat de tracte a altres àmbits no específicament enumerats en la Directiva (com per exemple la participació activa en la vida política, com ara el sufragi en les eleccions locals o al Parlament Europeu).

Els estats membres mantenen la capacitat per imposar restriccions al gaudiment d'aquests drets i supeditar el seu exercici al fet que el beneficiari es trobi en el seu territori (seria el supòsit de l'educació i la formació professional, incloses les beques d'estudi, les prestacions socials, els beneficis fiscals, l'accés a béns i serveis o la llibertat d'associació) o mantenir restriccions en l'accés a l'ocupació quan aquesta estigui reservada als nacionals o als nacionals de la Unió Europea i de l'Espai Econòmic Europeu. Així mateix es pot exigir l'acreditació d'un nivell lingüístic adequat per accedir a l'educació i la formació; o, en l'àmbit de les prestacions socials (en concret l'assistència social i la protecció social), limitar la igualtat de tracte a les prestacions bàsiques.

L'estatut de resident de llarga duració només es retirarà per les causes següents: *a)* absència del territori de la Comunitat Europea durant un període de dotze mesos consecutius; *b)* concessió de l'estatut de resident de llarga duració per un altre Estat membre; *c)* obtenció fraudulenta de l'estatut de resident de llarga duració; i *d)* aplicació d'una mesura justificada per raó d'ordre públic o seguretat pública. S'exclou explícitament la caducitat del permís de residència.

Convé mencionar que els estats membres, per raons específiques o excepcionals, poden ampliar el període de dotze mesos d'absència del territori de la Unió Europea (com per exemple per realització d'estudis o recerca, malaltia greu, trasllat per motius laborals, obligacions militars o maternitat); així mateix, la residència en un altre Estat membre durant un període superior a sis anys (independentment de l'obtenció de l'estatut de resident de llarga duració en el segon Estat membre) també comporta la pèrdua de l'estatut de resident de llarga duració en el primer Estat membre. En ambdós casos, els estats establiran un procediment simplificat per recuperar l'estatut de resident de llarga duració.

En segon lloc, cal destacar l'aplicació de les mesures d'ordre públic i seguretat pública com a causa de la pèrdua de l'estatut de resident de llarga duració. En aquest sentit cal subratllar dues situacions: la primera és l'aplicació d'una mesura que implica la pèrdua de l'estatut de resident de llarga duració però no dóna lloc a l'aplicació d'una mesura d'expulsió; això es dóna quan el resident de llarga duració "representa una amenaça per a l'ordre públic, per la gravetat dels delictes comesos".

La segona situació es produeix quan al resident de llarga duració se li aplica una mesura d'expulsió per raó d'ordre públic, ja que per això haurà de "representar una amenaça real i suficientment greu per a l'ordre públic i la seguretat pública", i no es podrà justificar la mesura per raons de caràcter econòmic. Aquesta és una expressió equivalent a la utilitzada pel TJCE en interpretar la Directiva del Consell 64/221 de 25 de febrer relativa a la coordinació de les mesures pels estrangers justificades per raó d'ordre públic i salut pública (DOCE núm. 56 de 4 d'abril de 1964) aplicables als nacionals comunitaris que exerceixen la lliure circulació, i que suposa una aplicació molt restrictiva de les mesures estatals adoptades per raó d'ordre públic.

A més, abans d'adoptar la mesura d'expulsió, els estats membres han de prendre en consideració certs elements com ara la durada de la residència dins el territori, l'edat de la persona implicada, les conseqüències per a ell i els membres de la seva família i els vincles amb el país de residència o l'absència de vincles amb el país d'origen. Aquests elements es deriven de la jurisprudència del Tribunal Europeu de Drets Humans sobre l'aplicació de l'article 8 del Conveni Europeu per a la protecció dels Drets Humans i Llibertats Fonamentals sobre la protecció del dret de tota persona a la vida privada i

familiar, i han estat també extensament utilitzats per la jurisprudència del Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees.

Consideracions finals

En definitiva, i com a reflexió final, s'ha d'esmentar que la regulació del reagrupament familiar i la creació d'un estatut de residents de llarga duració per als nacionals de tercers estats eren exigències previstes al Tractat de la Comunitat Europea. El mètode utilitzat, i la discrecionalitat que s'observa a l'hora de regular les condicions, els requisits, els drets i les obligacions previstos a les directives indueix a pensar que es tracta d'una normativa comunitària dissenyada per donar cobertura a les legislacions sobre estrangeria que ja existeixen als estats membres. Ara bé, s'ha de subratllar que, en tot cas, la interpretació i l'aplicació de les directives estarà subjecta al control jurisdiccional del Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees, la qual cosa pot donar una nova dimensió a l'aplicació de les legislacions nacionals.

Segona part:

Anàlisi sociològica

8 La població estrangera a Catalunya

Mònica Nadal

Un any més, iniciem aquest capítol constatant el flux constant d'entrades al nostre país de ciutadans d'altres països amb vocació d'instal·lar-s'hi temporalment o definitiva. Com veurem amb més detall a continuació, la presència de població estrangera al territori modifica substancialment l'estructura social dels barris, els pobles i les ciutats, tant a les escoles com en el mercat de treball.

Mesurar aquests fluxos i l'impacte que tenen sobre la nostra realitat quotidiana esdevé una necessitat de primer ordre per avaluar les necessitats presents i futures, conèixer quina és la naturalesa dels canvis que hem d'esperar i valorar quin és l'esforç que cal fer col·lectivament per evitar l'aparició de noves desigualtats o la transformació de les velles sobre uns nous subjectes. Aquest és l'objectiu d'aquest *Anuari* i més concretament d'aquest capítol. Les dificultats a l'hora de comptabilitzar la immigració no són poques. La primera i més important és disposar de les dades d'estrangeria com a font quasi única d'informació. Comencem, doncs, per valorar quin és l'abast de les dades disponibles i de les que nosaltres utilitzem per confegir aquest *Anuari*.

En primer lloc, treballarem amb dues fonts fonamentals. La primera és la referida als permisos de residència en vigor, proporcionada pel Ministeri de l'Interior. És important assenyalar que aquesta font no ens dóna la xifra de població regular que resideix efectivament en el nostre país, sinó la de permisos o targetes en vigor en un moment determinat. Això vol dir que els permisos en tràmits de renovació no consten en aquest

registre. Per treballar amb les dades del Ministeri fem *com si* la xifra de permisos en vigor fos equivalent a la de residents regulars, i *com si* la quantitat de permisos que estan en tràmits de renovació fos poc important i estable d'un any a l'altre.

Tanmateix, el problema principal d'aquestes dades és que només recullen la població amb permisos i que tots aquells i aquelles que no tenen els permisos en vigor no hi apareixen. Així, aquestes dades mai no podran copsar el que normalment s'anomena població estrangera "irregular" i que inclou tant els que han entrat de manera il·legal en el territori com els que hi han entrat de manera legal però no han pogut regularitzar la seva situació i els que tot i haver tingut permisos anteriorment, actualment no en tenen (la denominada irregularitat sobrevinguda). El tancament de fet del règim general, així com el funcionament deficient del contingent, tots dos avaluats a l'*Anuari 2002*, ha generat una important bossa de persones estrangeres amb dificultats serioses per regularitzar la seva situació, alhora que no ha impedit que continuessin arribant persones al nostre país. Per aquest motiu l'accés a altres fonts censals o padronals resulta imprescindible.

La segona font que farem servir és la proporcionada per la Secretaria de la Immigració de la Generalitat de Catalunya, referida a la població que consta en els padrons dels ajuntaments de Catalunya a 31 de desembre del 2003. Prenem aquestes dades i no les dades oficials de població estrangera proporcionades per l'INE pel decalatge temporal d'aquestes darreres en relació amb la data de referència de l'*Anuari* (31/12/2003). En el moment de redactar aquestes pàgines només s'ha fet pública (a través d'una roda de premsa) una xifra global d'estrangers empadronats a les províncies catalanes a 1 de gener del 2003, dotze mesos abans de la nostra data de referència, el 31 de desembre del 2003. Aquestes darreres dades fetes públiques no estan desglossades per nacionalitats ni grups continentals, per la qual cosa tampoc no resulten d'utilitat per al nostre treball.

Per donar resposta a l'exigència de certa actualitat de les dades, la Secretaria per a la Immigració va iniciar un procés de recollida semestral de dades dels ajuntaments catalans que permetés fer un seguiment acurat i detectar les tendències de l'arribada de població estrangera al territori. Aquestes dades, que són les que nosaltres farem servir en aquest capítol, tenen algunes limitacions.

En primer lloc, es tracta de dades proporcionades directament pels ajuntaments, és a dir que no han estat depurades ni sotmeses als filtres i les comprovacions que fa l'INE, per la qual cosa poden contenir duplicitats i incorreccions; per tant, no són dades oficials. Tal i com hem assenyalat en altres anuaris, és força probable que l'empadronament de persones estrangeres generi més irregularitats de registre que el de la població en general, tant a causa de les estratègies d'empadronament de la població estrangera com dels procediments d'empadronament que fan servir els ajuntaments. Resulta impossible conèixer si aquestes duplicitats són compensades per subregistres d'altres persones o col·lectius.

En segon lloc, les dades de la Secretaria presenten una limitació important a l'hora de fer una fotografia acurada de la composició de la població estrangera empadronada: no disposem de les dades per sexes ni per grups d'edat. En aquests apartats ens haurem de remetre a les dades proporcionades pel Ministeri de l'Interior.

Hem d'assenyalar alguns canvis d'aquest *Anuari* respecte del de l'any anterior. Val a dir que han estat canvis forçats per les circumstàncies d'una creixent incertesa pel que fa a la publicació de les dades de les administracions. Aquest any no s'han fet públiques encara les dades de les targetes d'estudiant, per la qual cosa la sèrie iniciada l'any passat ha quedat truncada. Tampoc no ha estat possible obtenir, amb una mateixa data de referència, totes les variables que fem servir regularment en els anuaris. Així, els arxius que fins l'any passat se cedien als investigadors, amb les dades fins a 31 de desembre i que contenien informació sobre permisos, nacionalitats, sexe i edat dels estrangers a les províncies espanyoles, enguany només han estat proporcionats pel mes de juny del 2003 i no a 31 de desembre. Per tant, quan no puguem fer servir les dades a 31 de desembre del 2003, ens remetrem a les del mes de juny.

Així doncs, al llarg del capítol farem servir les dues fonts mencionades de manera complementària i combinant les dades de juny i desembre del Ministeri allí on calgui. Per conèixer el volum de població estrangera i la seva distribució en el territori recollirem i treballarem les dades del Ministeri de l'Interior i les dels padrons, proporcionades per la Secretaria a 31 de desembre del 2003. Per conèixer la distribució per sexes de les nacionalitats i els grups d'edat ens cenyirem a les dades proporcionades pel Mi-

nisteri de l'Interior del mes de juny del 2003. Finalment, i pel que fa als naixements i els matrimonis, prendrem les dades proporcionades per l'IDESCAT referides al 31 de desembre del 2002, l'última data de referència.

La població estrangera regular

A la taula 1 podem veure una presentació de les dades proporcionades pel Ministeri a 31 de desembre del 2003, segons el règim de residència. Tres quartes parts (75,4%) corresponen als permisos en vigor de règim general. Respecte a l'any anterior (74,9%), s'observa un petit increment del percentatge de permisos amb aquest règim, probablement a causa dels canvis produïts a les províncies de Lleida i Tarragona, on han perdut una mica de pes els permisos de règim comunitari. És important tenir present que ben aviat començarà a notar-se l'efecte de la nova regulació sobre residència d'estrangers comunitaris (RD 178/2003, de 14 de febrer). Així, els ciutadans d'algun dels països de la Unió Europea ja no tenen l'obligació de sol·licitar un permís de residència, pel que les noves entrades deixen de ser comptabilitzades necessàriament en els arxius del ministeri de l'Interior sobre permisos de residència, i sols a través d'altres dades (empadronament, NIE, etc.) trobaran reflex a les dades.

Els permisos inicials enguany només representen el 19,5% dels permisos en vigor, mentre que el gruix correspon a les primeres renovacions (33,9%) i als permisos permanents (32,6%); en el cas de Girona, els inicials representen només el 12% i els permanents el 48% dels permisos en vigor al llarg del 2003.

Tot sembla indicar que el creixement del règim general, més que explicar-se per noves entrades, es deu fonamentalment als nounats fills de residents, al reagrupament familiar i a les regularitzacions per arrelament. Tot i que no disposem encara de les dades corresponents, és molt probable que una part important d'aquests 56.347 permisos correspongui als processos de reagrupació familiar iniciats per les comunitats que fa més temps que resideixen a Catalunya.

Taula 1.
Població estrangera regular segons règim de residència. Catalunya i províncies, 2003

	Barcelona	Girona	Lleida	Tarragona	Catalunya
Total estrangers	**268.093**	**52.757**	**23.928**	**39.160**	**383.938**
Règim general	**201.688**	**37.794**	**21.470**	**28.374**	**289.326**
% província	75,2	71,6	89,7	72,5	75,4
% de Catalunya	69,7	13,1	7,4	9,8	100,0
Règim comunitari	**66.405**	**14.963**	**2.458**	**10.786**	**94.612**
% província	24,8	28,4	10,3	27,5	24,6
% de Catalunya	70,2	15,8	2,6	11,4	100,0

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades del Ministeri de l'Interior a 31/12/2003.

Taula 2.
Població estrangera inclosa en el règim general segons el tipus de permís. Catalunya i províncies, 2003

	Permís inicial	1a. renovació	2a. renovació	Permís permanent	Altres	Total
Espanya	**201.875**	**430.580**	**157.779**	**274.547**	**10.114**	**1.074.895**
%	18,8	40,1	14,7	25,5	0,9	100,0
Catalunya	**56.347**	**98.158**	**39.126**	**94.244**	**1.451**	**289.326**
%	19,5	33,9	13,5	32,6	0,5	100,0
Barcelona	**39.854**	**72.624**	**25.383**	**62.828**	**999**	**201.688**
%	19,8	36,0	12,6	31,2	0,5	100,0
Girona	**4.751**	**9.224**	**5.489**	**18.247**	**83**	**37.794**
%	12,6	24,4	14,5	48,3	0,2	100,0
Lleida	**5.796**	**6.566**	**3.580**	**5.463**	**65**	**21.470**
%	27,0	30,6	16,7	25,4	0,3	100,0
Tarragona	**5.946**	**9.744**	**4.674**	**7.706**	**304**	**28.374**
%	21,0	34,3	16,5	27,2	1,1	100,0

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades del Ministeri de l'Interior a 31/12/2003.

Taula 3.
Creixement de la població estrangera regular. Catalunya, 2002-2003

	Ministeri 2002		Ministeri 2003		Diferència	
POBLACIÓ TOTAL	6.506.440		6.704.146		197.706	
POBLACIÓ ESTRANGERA	328.461		383.938		55.477	16,9
Procedència	Absoluts	%	Absoluts	%	Absoluts	%
EUROPA	75.681	23,0	88.440	23,0	12.759	16,9
Unió Europea	**57.527**	**17,5**	**62.366**	**16,2**	**4.839**	**8,4**
Alemanya	10.973	3,3	11.081	2,9	108	1,0
França	12.671	3,9	12.925	3,4	254	2,0
Gran Bretanya	7.684	2,3	8.229	2,1	545	7,1
Itàlia	12.118	3,7	15.123	3,9	3.005	24,8
Resta d'Europa	**18.404**	**5,6**	**26.074**	**6,8**	**7.670**	**41,7**
Romania	4.757	1,4	8.040	2,1	3.283	69,0
Rússia	2.397	0,7	3.142	0,8	745	31,1
Ucraïna	3.193	1,0	4.634	1,2	1.441	45,1
ÀFRICA	129.204	39,3	151.860	39,6	22.656	17,5
Magrib	**107.268**	**32,7**	**122.592**	**31,9**	**15.324**	**14,3**
Algèria	3.809	1,2	4.572	1,2	763	20,0
Marroc	103.211	31,4	117.752	30,7	14.541	14,1
Resta d'Àfrica	**21.936**	**6,7**	**29.268**	**7,6**	**7.332**	**33,4**
Gàmbia	8.916	2,7	9.586	2,5	670	7,5
Senegal	4.694	1,4	5.491	1,4	797	17,0
AMÈRICA	82.628	25,2	102.332	26,7	19.704	23,8
Amèrica del Nord	**2.654**	**0,8**	**2.713**	**0,7**	**59**	**2,2**
Amèrica Central i del Sud	**79.974**	**24,3**	**99.619**	**25,9**	**19.645**	**24,6**
Argentina	6.540	2,0	9.724	2,5	3.184	48,7
Bolívia	1.124	0,3	1.493	0,4	369	32,8
Brasil	2.679	0,8	3.028	0,8	349	13,0
Colòmbia	10.920	3,3	15.501	4,0	4.581	42,0
Cuba	4.241	1,3	4.766	1,2	525	12,4
Equador	20.209	6,2	25.114	6,5	4.905	24,3
Repúbica Dominicana	9.550	2,9	10.372	2,7	822	8,6
Perú	15.125	4,6	18.083	4,7	2.958	19,6
Uruguay	2.120	0,6	2.771	0,7	651	30,7
Xile	2.738	0,8	3.432	0,9	694	25,3
ÀSIA	37.421	11,4	45.509	11,9	8.088	21,6
Xina	12.068	3,7	17.667	4,6	5.599	46,4
Filipines	4.691	1,4	6.031	1,6	1.340	28,6
Índia	3.643	1,1	3.880	1,0	237	6,5
Pakistan	9.384	2,9	11.720	3,1	2.336	24,9
OCEANIA	281	0,1	233	0,1	-48	-17,1
ALTRES	1.440	0,4	136	0,0	-1.304	-90,6

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades del Ministeri de l'Interior a 31/12/03.

A la taula 3 podem veure que, al llarg del 2003, la població estrangera ha crescut en 55.477 persones; és a dir, a Catalunya hi ha un 17% més de població que al final del desembre del 2002. Aquest és un creixement molt similar al que es va produir l'any anterior (17,2%). Els permisos de règim comunitari han crescut un 15%, i els de règim general un 18%.

A la mateixa taula podem veure el creixement experimentat durant el darrer any per grans grups continentals, així com per algunes de les nacionalitats més nombroses. El col·lectiu continental que més residents nous ha aportat a Catalunya és l'originari d'Amèrica Central i del Sud, seguit del del Magrib. Per països destaquen el Marroc (amb 14.541 nous residents), la Xina (amb 5.599 persones més que l'any anterior), i Equador i Colòmbia, amb 4.905 i 4.581 nous residents respectivament.

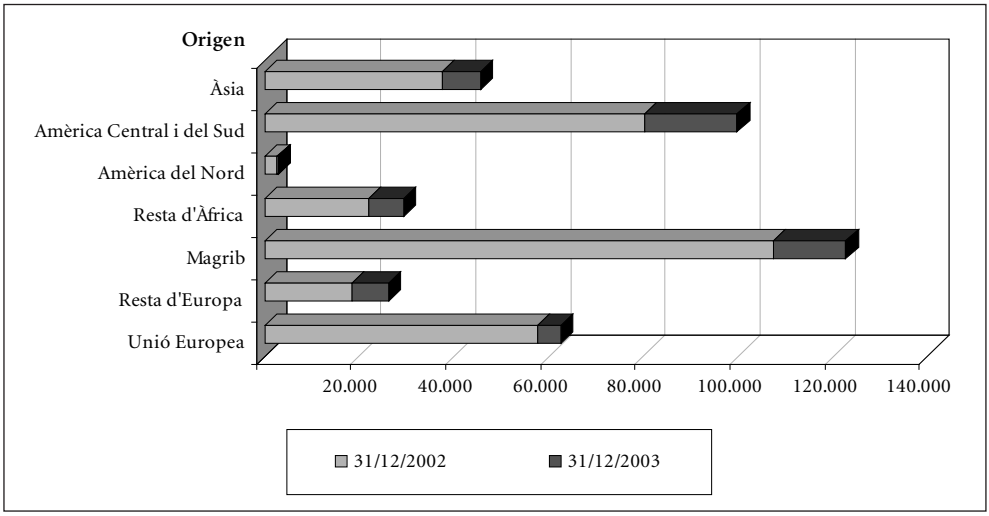
Cal assenyalar, però, que en termes relatius el grup continental que més ha crescut el darrer any és el d'originaris del que denominem resta d'Europa (són un 41,7% més que l'any passat), encapçalats pels procedents de Romania (69%) i d'Ucraïna (45%). També cal destacar el creixement del col·lectiu de procedents de l'Argentina (48,7%), de la Xina (46%) i de Colòmbia (42%). En el gràfic 1 observem el creixement experimentat per cada grup continental en els darrers dotze mesos.

Així, segons les dades del Ministeri de l'Interior, la població estrangera regular en finalitzar l'any 2003 és de 383.938 persones, xifra que representa el 5,7% de la població resident a Catalunya.

El grup continental més nombrós és el d'originaris de països de l'Àfrica, que suma el 38% de tots els estrangers. De fet, un sol país agrupa la major part dels residents africans: el Marroc aplega el 31% de tota la població estrangera.

El segon gran grup és el d'originaris d'Amèrica, fonamentalment d'Amèrica Central i del Sud, amb prop de cent mil persones, que constitueixen un quart de la població estrangera resident regular (26%). Els originaris d'Equador, el Perú, Colòmbia i la República Dominicana són els que tenen una presència més gran.

Gràfic 1.
Increment de la població estrangera en situació regular segons origen. Catalunya, 2002-2003



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades del Ministeri de l'Interior a 31/12/03.

Els europeus ocupen la tercera posició i constitueixen el 23% dels estrangers regulars. Prop de tres quartes parts són ciutadans de la Unió Europea (un 16% del total). Val a dir, però, que amb l'excepció del col·lectiu de nacionalitat italiana, en els darrers anys els europeus comunitaris experimenten un creixement feble i van perdent pes respecte als europeus no comunitaris. Aquests darrers han passat de representar el 5,6% dels estrangers regulars a finals del 2002 a sumar prop del 7%. Cal destacar la presència de ciutadans de l'Europa de l'Est, principalment de Romania, amb 8.040 residents, i d'Ucraïna, amb 4.634.

Així, les nacionalitats més nombroses segons les dades del Ministeri de l'Interior són els marroquins (117.752), els equatorians (25.114), els peruans (18.083), els xinesos (17.667), els colombians (15.501) i els italians (15.123).

La població estrangera empadronada

A la taula 4 veiem les xifres referides als padrons recollits per la Secretaria per a la Immigració l'any 2002 i l'any 2003, així com el creixement experimentat en els darrers dotze mesos. Segons aquestes dades, a Catalunya hi ha 698.349 persones estrangeres empadronades, és a dir el 10% de la població empadronada. Aquesta xifra representa un creixement del 50%. Abans de valorar aquest creixement cal recordar, però, que no hem de prendre aquestes dades com el nombre exacte de persones residents efectivament al territori, sinó més aviat com xifres aproximades que ens han de permetre detectar les tendències generals en l'arribada de persones al nostre territori.

Segons aquestes dades, tots els grups continentals han experimentat creixements molt considerables en el darrer any (vegeu gràfic 2). En termes absoluts, els col·lectius que han aportat més persones són els originaris d'Amèrica Central i del Sud, amb més de cent mil nous empadronats, i el col·lectiu de magribins, amb aproximadament 35.000 nous empadronats. Per països, els que més han crescut en xifres absolutes són Equador, amb 38.546 nous efectius i el Marroc, amb 33.098 nous empadronaments. A continuació hi ha els argentins i els romanesos, amb més de deu mil nous empadronaments en cada cas.

En termes relatius, els col·lectius amb creixements més importants han estat els de persones procedents de l'Europa no comunitària (74%) —Romania ha quasi duplicat els seus efectius en un any—, d'Àsia (67%) —importants creixements dels col·lectius de xinesos i indis— i d'Amèrica Central i del Sud (65%) —amb alguns creixements espectaculars com els de Bolívia (204% més).

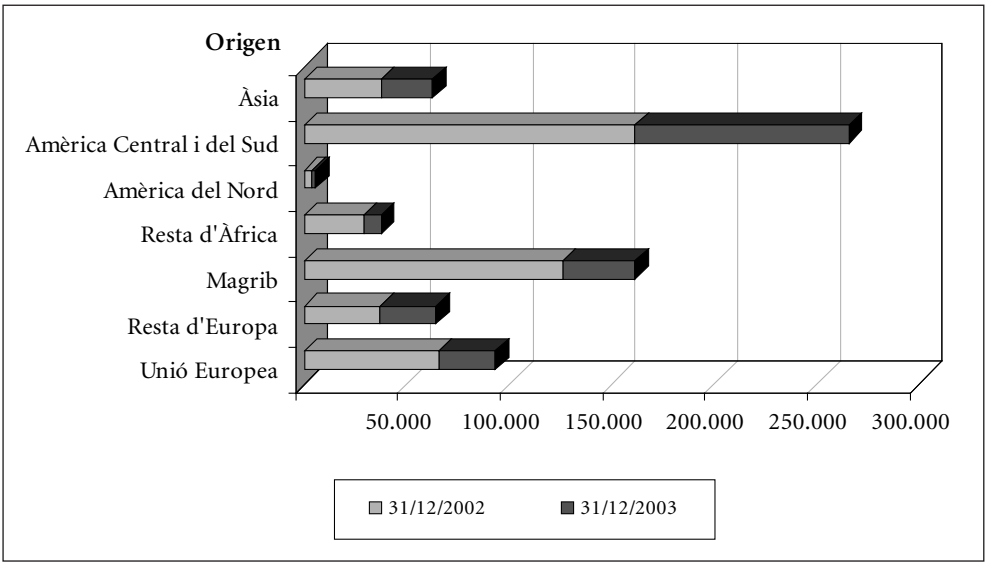
Així, segons les dades padronals, l'estructura de la població estrangera resident a Catalunya està composta principalment per persones originàries d'Amèrica Central i del Sud (39% del total d'estrangers) i per persones magribines (23%). El primer d'aquests grups creix any rere any i es distancia del de magribins, que tot i ser força nombrós i continuar creixent a un bon ritme, va perdent pes en el conjunt. El tercer gran grup és el d'europeus comunitaris (13,5%), amb una presència creixent dels nacionals d'Itàlia. Els originaris de països de la resta d'Europa i els asiàtics sumen

Taula 4.
Creixement de la població estrangera empadronada. Catalunya, 2002-2003

	Padró 2002		Padró 2003		Diferència	
POBLACIÓ TOTAL	6.614.574		6.892.497		277.923	
POBLACIÓ ESTRANGERA	460.282		689.349		229.067	
Procedència	Absoluts	%	Absoluts	%	Absoluts	%
EUROPA	102.030	22,2	156.964	22,8	54.934	53,8
Unió Europea	**65.285**	**14,2**	**93.080**	**13,5**	**27.795**	**42,6**
Alemanya	13.131	2,9	16.792	2,4	3.661	27,9
França	14.616	3,2	20.468	3,0	5.852	40,0
Gran Bretanya	8.672	1,9	12.410	1,8	3.738	43,1
Itàlia	12.896	2,8	21.679	3,1	8.783	68,1
Resta d'Europa	**36.745**	**8,0**	**63.884**	**9,3**	**27.139**	**73,9**
Romania	12.382	2,7	24.359	3,5	11.977	96,7
Rússia	4.715	1,0	8.396	1,2	3.681	78,1
Ucraïna	5.292	1,1	9.374	1,4	4.082	77,1
ÀFRICA	154.625	33,6	198.561	28,8	43.936	28,4
Magrib	**125.938**	**27,4**	**161.146**	**23,4**	**35.208**	**28,0**
Algèria	5.391	1,2	6.484	0,9	1.093	20,3
Marroc	120.207	26,1	153.305	22,2	33.098	27,5
Resta d'Àfrica	**28.687**	**6,2**	**37.415**	**5,4**	**8.728**	**30,4**
Gàmbia	10.470	2,3	12.228	1,8	1.758	16,8
Senegal	5.196	1,1	7.453	1,1	2.257	43,4
AMÈRICA	164.485	35,7	270.665	39,3	106.180	64,6
Amèrica del Nord	**3.506**	**0,8**	**5.266**	**0,8**	**1.760**	**50,2**
Amèrica Central i del Sud	**160.979**	**35,0**	**265.399**	**38,5**	**104.420**	**64,9**
Argentina	18.106	3,9	32.182	4,7	14.076	77,7
Bolívia	4.309	0,9	13.130	1,9	8.821	204,7
Brasil	5.443	1,2	8.862	1,3	3.419	62,8
Colòmbia	31.474	6,8	39.796	5,8	8.322	26,4
Cuba	5.626	1,2	7.147	1,0	1.521	27,0
Equador	49.025	10,7	87.571	12,7	38.546	78,6
República Dominicana	10.140	2,2	13.697	2,0	3.557	35,1
Perú	15.574	3,4	22.944	3,3	7.370	47,3
Uruguay	5.301	1,2	10.176	1,5	4.875	92,0
Xile	6.477	1,4	10.569	1,5	4.092	63,2
ÀSIA	37.421	8,1	62.367	9,0	24.946	66,7
Xina	12.068	2,6	21.326	3,1	9.258	76,7
Filipines	4.691	1,0	6.932	1,0	2.241	47,8
Índia	3.646	0,8	6.434	0,9	2.788	76,5
Pakistan	9.384	2,0	15.840	2,3	6.456	68,8
OCEANIA	281	0,1	435	0,1	154	54,8
ALTRES	1.440	0,3	357	0,1	- 1.083	-75,2

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de la Secretaria per a la Immigració a 31/12/2003.

Gràfic 2.
Increment de la població estrangera empadronada segons origen. Catalunya, 2002-2003



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de la Secretaria per a la Immigració a 31/12/2003.

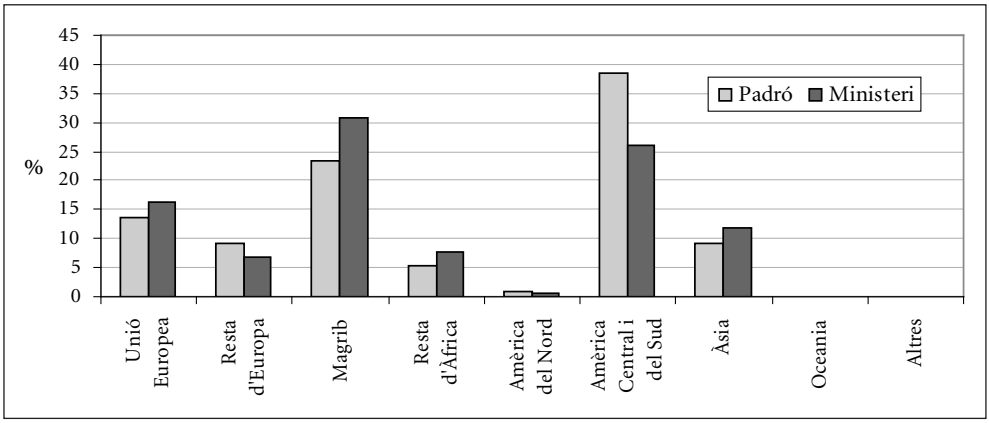
pels volts del 9% respectivament i creix la seva importància relativa respecte a l'any anterior. Finalment, els originaris de l'Àfrica no magribina són el 5,4% i continuen perdent pes any rere any.

Les nacionalitats més nombroses són les de les persones procedents del Marroc (22%) i Equador (12,7%). A força distància trobem Colòmbia (5,7%) i Argentina (4,7%). Finalment Romania, el Perú, Itàlia i la Xina, amb percentatges lleugerament superiors al 3% de la població estrangera per cada país.

Al gràfic 3 podem veure la població estrangera per grups continentals, tant les persones empadronades com les estrangeres residents regulars. Al gràfic 4 es dibuixa el rànquing de nacionalitats amb més persones segons totes dues fonts. En el següent apartat passem a comparar les dues fonts.

Gràfic 3.

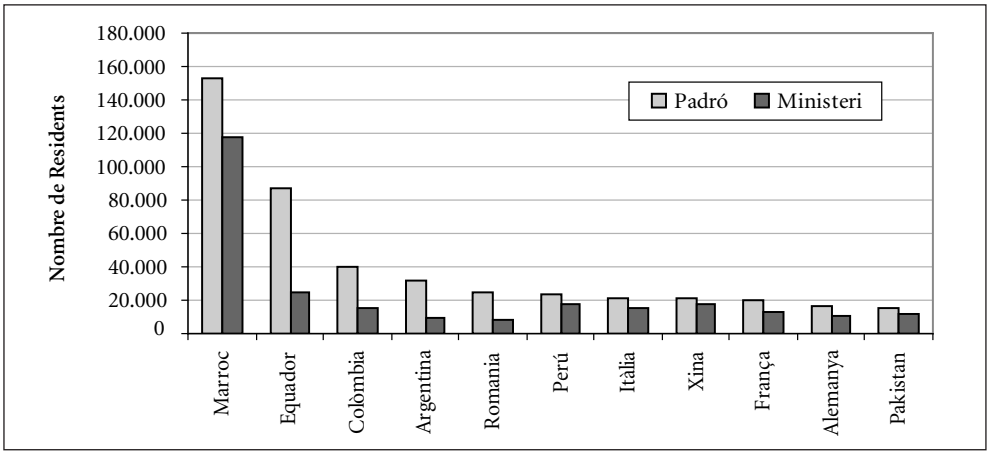
Composició de la població estrangera segons el Padró i el Ministeri. Catalunya, 2003



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades del Ministeri de l'Interior i la Secretaria per a la Immigració a 31/12/2003.

Gràfic 4.

Nacionalitats estrangeres amb més residents empadronats i regulars. Catalunya, 2003



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades del Ministeri de l'Interior i la Secretaria per a la Immigració a 31/12/2003.

Població estrangera empadronada i població estrangera regular

De l'acarament de les dues fonts emergeixen unes discrepàncies considerables tant pel que fa al volum de població estrangera resident en el territori com pel que fa a la seva estructura per orígens. Veiem que, si bé segons les dades del Ministeri la població estrangera en el territori representa el 5,7% del total de la població, el Padró indica que aquesta proporció és del 10%. Les conseqüències de prendre com a referència una dada o l'altra són importants.

En els padrons hi ha inscrites pels volts de 300.000 persones estrangeres més que les que consten en els registres del Ministeri; això vol dir que hi ha un 80% més de persones empadronades que regulars, o bé que aproximadament un 44% dels estrangers que estan empadronats no consten com a regulars. A la taula 5 podem veure algunes d'aquestes xifres.

Amb moltes precaucions, podem considerar que aquesta diferència fa emergir la població estrangera en situació d'irregularitat. Tal i com hem assenyalat, les fonts ministerials no són completes i no ens permeten valorar el volum exacte de persones en situació regular, ja que no recullen les persones que es troben en procés de renovació dels seus permisos; d'altra banda els padrons poden acumular duplicitats i errors que sobredimensionen el volum real de la població estrangera. Tot i així creiem que, atès que les successives reformes de la Llei d'estrangeria impedeixen o dificulten enormement la possibilitat de regularització d'aquelles persones que es troben en situació irregular, no resulta estrany que any rere any s'incrementi aquesta distància entre les fonts, ja que, en bona mesura, als que es trobaven en una situació d'irregularitat administrativa l'any anterior s'hi sumen les noves entrades i els que han esdevingut irregulars durant l'últim any.[1]

1. Sense que puguem quantificar-ho, hi ha indicis per pensar que el nombre de persones que ha caigut en situacions d'irregularitat en els darrers dos anys pot ser important. Recordem que, a més de les regularitzacions extraordinàries de l'any 2000 vinculades a l'entrada en vigor de la reforma de la Llei d'estrangeria, l'any 2001, poc abans de l'entrada en vigor del Reglament d'aplicació d'aquesta Llei, es va procedir a una regularització encoberta per la via de l'arrelament; aquests permisos, que es van concedir

Taula 5.

Població estrangera empadronada, resident regular i diferència. Catalunya, 2003

	Padró		Ministeri de l'Interior		Diferència Padró-Ministeri		
	Absoluts	%	Absoluts	%	Absoluts	% del Padró	% del Ministeri
POBLACIÓ TOTAL	**6.892.497**		**6.704.146**		**188.351**		
POBLACIÓ ESTRANGERA	**689.349**		**383.938**		**305.411**	**44,3**	**79,5**
EUROPA	**156.964**	**22,8**	**88.440**	**23,0**	**68.524**	**43,7**	**77,5**
Unió Europea	**93.080**	**13,5**	**62.366**	**16,2**	**30.714**	**33,0**	**49,2**
Alemanya	16.792	2,4	11.081	2,9	5.711	34,0	51,5
França	20.468	3,0	12.925	3,4	7.543	36,9	58,4
Gran Bretanya	12.410	1,8	8.229	2,1	4.181	33,7	50,8
Itàlia	21.679	3,1	15.123	3,9	6.556	30,2	43,4
Resta d'Europa	**63.884**	**9,3**	**26.074**	**6,8**	**37.810**	**59,2**	**145,0**
Romania	24.359	3,5	8.040	2,1	16.319	67,0	203,0
Rússia	8.396	1,2	3.142	0,8	5.254	62,6	167,2
Ucraïna	9.374	1,4	4.634	1,2	4.740	50,6	102,3
ÀFRICA	**198.561**	**28,8**	**151.860**	**39,6**	**46.701**	**23,5**	**30,8**
Magrib	**161.146**	**23,4**	**122.592**	**31,9**	**38.554**	**23,9**	**31,4**
Algèria	6.484	0,9	4.572	1,2	1.912	29,5	41,8
Marroc	153.305	22,2	117.752	30,7	35.553	23,2	30,2
Resta d'Àfrica	**37.415**	**5,4**	**29.268**	**7,6**	**8.147**	**21,8**	**27,8**
Gàmbia	12.228	1,8	9.586	2,5	2.642	21,6	27,6
Senegal	7.453	1,1	5.491	1,4	1.962	26,3	35,7
AMÈRICA	**270.665**	**39,3**	**102.332**	**26,7**	**168.333**	**62,2**	**164,5**
Amèrica del Nord	**5.266**	**0,8**	**2.713**	**0,7**	**2.553**	**48,5**	**94,1**
Amèrica Central i del Sud	**265.399**	**38,5**	**99.619**	**25,9**	**165.780**	**62,5**	**166,4**
Argentina	32.182	4,7	9.724	2,5	22.458	69,8	231,0
Bolívia	13.130	1,9	1.493	0,4	11.637	88,6	779,4
Brasil	8.862	1,3	3.028	0,8	5.834	65,8	192,7
Colòmbia	39.796	5,8	15.501	4,0	24.295	61,0	156,7
Cuba	7.147	1,0	4.766	1,2	2.381	33,3	50,0
Equador	87.571	12,7	25.114	6,5	62.457	71,3	248,7
Mèxic	6.438	0,9	1.578	0,4	4.860	75,5	308,0
República Dominicana	13.697	2,0	10.372	2,7	3.325	24,3	32,1
Perú	22.944	3,3	18.083	4,7	4.861	21,2	26,9
Uruguay	10.176	1,5	2.771	0,7	7.405	72,8	267,2
Xile	10.569	1,5	3.432	0,9	7.137	67,5	208,0
ÀSIA	**62.367**	**9,0**	**45.509**	**11,9**	**16.858**	**27,0**	**37,0**
Xina	21.326	3,1	17.667	4,6	3.659	17,2	20,7
Filipines	6.932	1,0	6.031	1,6	901	13,0	14,9
Índia	6.434	0,9	3.880	1,0	2.554	39,7	65,8
Pakistan	15.840	2,3	11.720	3,1	4.120	26,0	35,2
OCEANIA	**435**	**0,1**	**233**	**0,1**	**202**	**46,4**	**86,7**
ALTRES	**357**	**0,1**	**136**	**0,0**	**221**	**61,9**	**162,5**

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades del Ministeri de l'Interior i la Secretaria per a la Immigració a 31/12/2003.

En qualsevol cas, esmentem a continuació les diferències més significatives. Les columnes referides a la diferència entre el Padró i el Ministeri ens donen tres dades; la primera és la diferència en valors absoluts entre el Padró i el Ministeri; la segona ens indica quin és el percentatge de registres padronals que no consten als registres del Ministeri, i la tercera xifra ens indica què representa aquesta diferència respecte del que recull el Ministeri.

La dada més significativa és que el col·lectiu de població estrangera més important és el d'Amèrica Central i del Sud, i que supera amb escreix el nombre de persones africanes que, segons el Ministeri, constituïria el grup més important. Efectivament, de l'acarament de les dues fonts emergeixen més de cent seixanta mil persones procedents d'Amèrica Central i del Sud. En general, i excepte els dominicans, els cubans i els peruans, totes les comunitats nacionals d'Amèrica Central i del Sud tenen més del doble d'empadronats que de regulars. És a dir, la situació d'irregularitat sembla afectar especialment les onades d'immigrants sudamericans més recents: equatorians, colombians, argentins (després de la crisi del 2002); mentre que els dominicans i els peruans, per exemple, que fa més temps que són en el nostre territori, mostren uns percentatges de contrast similars a altres col·lectius amb més llarga tradició d'assentament a Catalunya (Marroc, Filipines, Xina) i inferiors al 30%.

Aquest decalatge superior al 100% entre les dues fonts es reprodueix també per als originaris de l'Europa no comunitària, procedents principalment de l'Europa de l'Est, migracions també molt recents i que presenten creixements considerables. Així, tant Romania com Rússia i Ucraïna tenen més del doble d'empadronats que de residents; en el cas dels romanesos, per cada registre ministerial hi ha tres registres padronals. Els originaris d'Àfrica i Àsia (amb l'excepció de l'Índia) són els que presenten un menor desajust entre totes dues fonts.

En definitiva, podem afirmar que el que hem anomenat "irregularitat" afecta particularment als col·lectius que han arribat més recentment al nostre territori, coincidint

de manera força generosa, havien de renovar-se al cap d'un any, seguint les exigències de la nova Llei. És possible que una part de les persones que van regularitzar-se en aquell moment no hagi pogut renovar els permisos i hagi passat així a una situació d'irregularitat.

amb els progressius enduriments de la Llei d'estrangeria i amb les dificultats per accedir a regularitzacions.

La població estrangera en el territori

En aquest apartat veurem com es distribueixen les diferents comunitats estrangeres en el territori i quina és la composició de les persones estrangeres que resideixen en cada una de les províncies catalanes. Farem servir tant les dades proporcionades pel Ministeri de l'Interior com les que emergeixen dels padrons. També farem alguns comentaris referits a les diferències entre les dues fonts i a la manera com les comunitats es distribueixen en el territori —el que ja a l'*Anuari 2002* anomenàvem "la geografia de la irregularitat".

Distribució de la població estrangera

A la taula 6 podem veure el nombre de persones estrangeres que resideixen en cada una de les províncies catalanes segons les fonts padronals i segons el Ministeri de l'Interior. Els percentatges ens indiquen quin tant per cent de cada comunitat continental de Catalunya resideix (empadronada i regular) a cada una de les províncies.

Barcelona aplega el 73% dels estrangers empadronats a Catalunya i el 70% dels regulars. La segona província en nombre d'estrangers és Girona, amb el 13% segons totes dues fonts; a continuació hi ha Tarragona, amb el 10%, i finalment Lleida, amb menys del 5% dels empadronats i el 6,2% dels regulars.

Vegem la manera com es distribueixen les comunitats.

- **Unió Europea**. Barcelona aplega aproximadament dues terceres parts dels residents comunitaris, que tenen com a segon lloc d'assentament Girona.
- **Resta d'Europa**. La meitat escassa dels europeus no comunitaris es troben a la província de Barcelona. Tarragona principalment, encara que també les altres dues províncies, apleguen percentatges importants d'aquestes poblacions.

Taula 6.
Distribució per províncies de la població estrangera empadronada i regular. Catalunya, 2003

	Barcelona				Girona			
	Padró 2003	%	Ministeri	%	Padró	%	Ministeri	%
POBLACIÓ TOTAL	**5.168.316**		**5.052.666**		**652.757**		**619.692**	
POBLACIÓ ESTRANGERA	**501.450**	**72,74**	**268.093**	**69,83**	**86.884**	**12,60**	**52.757**	**13,74**
EUROPA	**93.800**	**59,76**	**54.352**	**61,46**	**27.912**	**17,78**	**15.153**	**17,13**
Unió Europea	61.338	65,90	42.853	68,71	18.260	19,62	11.104	17,80
Resta d'Europa	32.462	50,81	11.499	44,10	9.652	15,11	4.049	15,53
ÀFRICA	**124.819**	**62,86**	**89.048**	**60,46**	**36.384**	**18,32**	**28.269**	**19,19**
Magrib	104.164	64,64	75.351	63,85	26.197	16,26	19.865	16,83
Resta d'Àfrica	20.655	55,21	13.697	46,80	10.187	27,23	8.404	28,71
AMÈRICA	**226.732**	**83,77**	**83.829**	**81,92**	**18.934**	**7,00**	**6.901**	**6,74**
Amèrica del Nord	4.508	85,61	2.313	85,26	407	7,73	220	8,11
Amèrica Central i del Sud	222.224	83,73	81.516	81,83	18.527	6,98	6.681	6,71
ÀSIA	**55.468**	**88,94**	**40.565**	**89,14**	**3.575**	**5,73**	**2.396**	**5,26**
OCEANIA	**379**	**87,13**	**202**	**86,70**	**32**	**7,36**	**22**	**9,44**
ALTRES	**252**	**70,59**	**97**	**71,32**	**47**	**13,17**	**16**	**11,76**

	Lleida				Tarragona			
	Padró	%	Ministeri	%	Padró	%	Ministeri	%
POBLACIÓ TOTAL	**386.431**		**377.639**		**512.160**		**654.149**	
POBLACIÓ ESTRANGERA	**33.274**	**4,83**	**23.928**	**6,23**	**67.741**	**9,83**	**39.160**	**10,20**
EUROPA	**9.868**	**6,29**	**6.329**	**7,16**	**25.384**	**16,17**	**12.606**	**14,25**
Unió Europea	2.254	2,42	1.288	2,07	11.228	12,06	7.121	11,42
Resta d'Europa	7.614	11,92	5.041	19,33	14.156	22,16	5.485	21,04
ÀFRICA	**15.044**	**7,58**	**12.899**	**8,76**	**22.314**	**11,24**	**17.072**	**11,59**
Magrib	10.150	6,30	7.466	6,33	20.635	12,81	15.338	13,00
Resta d'Àfrica	4.894	13,08	5.433	18,56	1.679	4,49	1.734	5,92
AMÈRICA	**7.649**	**2,83**	**3.951**	**3,86**	**17.350**	**6,41**	**7.651**	**7,48**
Amèrica del Nord	73	1,39	34	1,25	278	5,28	146	5,38
Amèrica Central i del Sud	7.576	2,85	3.917	3,93	17.072	6,43	7.505	7,53
ÀSIA	**680**	**1,09**	**738**	**1,62**	**2.644**	**4,24**	**1.810**	**3,98**
OCEANIA	**6**	**1,38**	**-**	**0,00**	**18**	**4,14**	**9**	**3,86**
ALTRES	**27**	**7,56**	**11**	**8,09**	**31**	**8,68**	**12**	**8,82**

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades del Ministeri de l'Interior i la Secretaria per a la Immigració a 31/12/2003.

- **Magrib.** Aproximadament el 65% dels magribins de Catalunya es troben a Barcelona, el 16% a Girona i el 13% a Tarragona; Lleida és la província on la comunitat és menys nombrosa (entre el 6% i el 7% segons les fonts).
- **Resta d'Àfrica.** Només la meitat aproximadament dels africans no magribins viu a Barcelona; en trobem comunitats importants a Girona (quasi el 30%) i a Lleida (el 13% dels empadronats i el 19% dels regulars); la seva presència a Tarragona és molt reduïda (pels volts del 5%).
- **Amèrica Central i del Sud.** La immensa majoria d'aquesta població resideix a la província de Barcelona (el 85%); a Girona i Tarragona hi viu al voltant d'un 7% a cada província, i a Lleida menys del 4%. Tot i així, atès el volum d'aquesta població, també en aquestes províncies constitueixen comunitats importants numèricament.
- **Àsia i Oceania.** Prop del 90% es troba a la província de Barcelona (el 90% dels regulars i el 89% dels empadronats). Fora d'aquesta província, pels volts del 5% són a Girona, pels volts del 4% a Tarragona i una comunitat molt reduïda a Lleida (l'1% de tot Catalunya).

La presència de la població estrangera a cada província

En aquest apartat ens fixarem més detingudament en la població estrangera empadronada i regular que resideix a cada una de les províncies.

Província de Barcelona

Barcelona aplega el 73% dels estrangers empadronats a Catalunya i el 70% dels regulars. Les divergències entre les fonts ministerials i les fonts padronals són molt importants, força més que l'any anterior. Segons el Ministeri, la població estrangera representa el 5,3% dels residents a Barcelona, mentre que els padrons indiquen que aquest percentatge és del 9,7%. Respecte a l'any anterior (vegeu *Anuari 2002*, pàg. 192), a Barcelona hi ha prop de 180.000 estrangers empadronats més i només 30.562 regulars més.

Segons els padrons, el grup més nombrós és el d'originaris d'Amèrica Central i del Sud, que constitueix el 44% del total de persones estrangeres a la província, amb més del doble de persones que el següent col·lectiu, el de magribins, que és només el 21% dels

estrangers empadronats. El següent col·lectiu és el d'europeus comunitaris (12%) i el d'asiàtics (11%). Segons els registres del Ministeri, magribins i llatinoamericans es troben molt igualats, amb un lleuger predomini d'aquests darrers (el 30% davant del 29%).

Per la diferència entre les dues fonts veiem que en els padrons dels municipis de Barcelona apareixen més de dues-centes mil persones més (taules annexes 16 i 17) de les que consten com a regulars; això vol dir que el 45% dels empadronats no consten com a regulars (o, també, que hi ha un 87% més d'empadronats que de regulars). En aquesta província es concentra el 76% de tota aquesta irregularitat a Catalunya. A Barcelona, el 60% del volum del que denominem "irregularitat" correspon a ciutadans que provenen d'Amèrica Central i del Sud (taula 17).

Taula 7.
Origen de la població estrangera empadronada i regular a la província de Barcelona, 2003

	Barcelona			
	Padró		Ministeri	
POBLACIÓ TOTAL	5.168.316	%	5.052.666	%
POBLACIÓ ESTRANGERA	501.450	9,70	268.093	5,3
EUROPA	**93.800**	**18,7**	**54.352**	**20,3**
Unió Europea	61.338	12,2	42.853	16,0
Resta d'Europa	32.462	6,5	11.499	4,3
ÀFRICA	**124.819**	**24,9**	**91.092**	**34,0**
Magrib	104.164	20,8	77.395	28,9
Resta d'Àfrica	20.655	4,1	13.697	5,1
AMÈRICA	**226.732**	**45,2**	**83.829**	**31,3**
Amèrica del Nord	4.508	0,9	2.313	0,9
Amèrica Central i del Sud	222.224	44,3	81.516	30,4
ÀSIA	**55.468**	**11,1**	**45.509**	**17,0**
OCEANIA	**379**	**0,1**	**233**	**0,1**
ALTRES	**252**	**0,1**	**136**	**0,1**

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades del Ministeri de l'Interior i la Secretaria per a la Immigració a 31/12/2003.

Província de Girona

Segons les dades del Ministeri, la població estrangera a Girona representa el 8,5% de tota la població. Els padrons indiquen que el pes d'aquesta població és del 13%. Respecte a l'any anterior hi ha 21.300 nous empadronaments i només 1.933 nous residents regulars.

Tot i que amb discrepàncies notables, segons totes dues fonts la població més nombrosa és la de magribins: sumen prop de vint-i-cinc mil persones i són el 30% dels estrangers empadronats; segons les dades ministerials, els 20.213 magribins regulars representen el 38% dels estrangers.

Taula 8.
Origen de la població estrangera empadronada i regular a la província de Girona, 2003

	Girona			
	Padró		Ministeri	
POBLACIÓ TOTAL	652.757	%	619.692	%
POBLACIÓ ESTRANGERA	86.884	13,3	52.757	8,5
EUROPA	27.912	32,1	15.153	28,7
Unió Europea	18.260	21,0	11.104	21,0
Resta d'Europa	9.652	11,1	4.049	7,7
ÀFRICA	36.384	41,9	28.617	54,2
Magrib	26.197	30,2	20.213	38,3
Resta d'Àfrica	10.187	11,7	8.404	15,9
AMÈRICA	18.934	21,8	6.901	13,1
Amèrica del Nord	407	0,5	220	0,4
Amèrica Central i del Sud	18.527	21,3	6.681	12,7
ÀSIA	3.575	4,1	2.396	4,5
OCEANIA	32	0,0	22	0,0
ALTRES	47	0,1	16	0,0

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades del Ministeri de l'Interior i la Secretaria per a la Immigració a 31/12/2003.

Pel que fa a la segona posició en nombre d'estrangers, el Ministeri indica que es tracta dels residents de l'Europa comunitària, que sumen el 21% de tots els estrangers de la província, seguits a força distància pels llatinoamericans que, amb menys de set mil residents, són només el 12,7% dels estrangers. Segons els padrons, aquests dos grups són força més nombrosos que en les dades del Ministeri i representen cada un el 21% dels estrangers; el contrast, però, és especialment fort entre els llatinoamericans, amb quasi tres cops més d'empadronats que de regulars. Els africans no magribins són la quarta comunitat més nombrosa, i constitueixen l'11% dels empadronats i el 15% dels regulars.

A les taules annexes 16 i 17 (del final del capítol) podem veure que a Girona hi ha aproximadament 34.000 persones més empadronades que regulars, això vol dir que el 39% dels empadronats no consten com a regulars (o, també, que hi ha un 65% més d'empadronaments d'estrangers que de persones que consten com a regulars). En aquesta província trobem l'11% de la "irregularitat" de Catalunya. Tal i com veiem a la taula 17, a Girona la major part d'aquestes persones que no consten com a regulars provenen de països europeus (37%) i d'Amèrica Central i del Sud (34,7 %).

Província de Lleida

A la província de Lleida hi ha 33.274 estrangers empadronats (10.110 més que l'any anterior) que constitueixen el 8,6% de la població empadronada a finals del 2003. Segons el Ministeri, els estrangers són només el 6,3% de la població i són prop de 23.928 persones, 8.205 més que l'any passat.

El grup més nombrós és el d'africans (el 45% dels empadronats i el 60% dels regulars). El col·lectiu més important és el format pels magribins, tot i que també trobem una presència important d'originaris de països de la resta d'Àfrica (el 14% dels empadronats i el 22% dels regulars). És important també assenyalar la presència d'un important col-lectiu d'europeus no comunitaris, amb 5.041 residents regulars (el 21% dels regulars) i 7.614 empadronats (el 23% dels empadronats). Els asiàtics són molt poc nombrosos i n'hi ha més de registrats com a regulars que d'empadronats.

A Lleida consten pels volts de nou mil persones més empadronades que regulars; això

vol dir que només el 10% dels estrangers empadronats no consta com a regulars (o, també, que hi ha un 17% més d'empadronaments d'estrangers que de persones que consten com a regulars). En aquesta província trobem només el 3% de la "irregularitat" de Catalunya. Tal i com podem veure a la taula 17, a Lleida, aquestes nou mil persones són originàries de l'Amèrica Llatina (39%), el Magrib (28,7%) i de països de l'Europa no comunitària (27,5%). Finalment, cal assenyalar que en aquesta província es detecten subregistres en els empadronaments del col·lectiu asiàtic i del de l'Àfrica no magribina, ja que consten més regulars que empadronats d'aquest origen. Aquest fet és un recordatori de les limitacions que presenten totes dues fonts a l'hora de recollir el volum de població estrangera, així com de les precaucions amb què hem de prendre el càlcul d'irregularitat que aquí presentem.

Taula 9.
Origen de la població estrangera empadronada i regular a la província de Lleida, 2003

	Lleida			
	Padró		Ministeri	
POBLACIÓ TOTAL	386.431	%	377.639	%
POBLACIÓ ESTRANGERA	33.274	8,6	23.928	6,3
EUROPA	**9.868**	**29,7**	**6.329**	**26,5**
Unió Europea	2.254	6,8	1.288	5,4
Resta d'Europa	7.614	22,9	5.041	21,1
ÀFRICA	**15.044**	**45,2**	**14.372**	**60,1**
Magrib	10.150	30,5	8.939	37,4
Resta d'Àfrica	4.894	14,7	5.433	22,7
AMÈRICA	**7.649**	**23,0**	**3.951**	**16,5**
Amèrica del Nord	73	0,2	34	0,1
Amèrica Central i del Sud	7.576	22,8	3.917	16,4
ÀSIA	**680**	**2,0**	**738**	**3,1**
OCEANIA	**6**	**0,0**	**-**	**0,0**
ALTRES	**27**	**0,1**	**11**	**0,0**

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades del Ministeri de l'Interior i la Secretaria per a la Immigració a 31/12/2003.

Província de Tarragona

Els estrangers regulars a Tarragona representen el 6% de la població; segons els padrons, la població estrangera és molt més nombrosa i representa en realitat el 13% de tota la població. Respecte a l'any passat, a finals del 2003 hi havia 18.863 estrangers empadronats més i només 9.061 regulars més.

El col·lectiu més nombrós, segons totes dues fonts, és el d'africans. La immensa majoria d'aquest col·lectiu són magribins: 16.045 persones en situació administrativa regular (el 41% dels estrangers) o aproximadament vint mil empadronats; el col·lectiu d'africans no magribins té, com ja havíem assenyalat, una presència molt escassa.

Taula 10.
Origen de la població estrangera empadronada i regular a la província de Tarragona, 2003

	Tarragona			
	Padró		Ministeri	
POBLACIÓ TOTAL	512.160	%	654.149	%
POBLACIÓ ESTRANGERA	67.741	13,23	39.160	5,99
EUROPA	25.384	37,5	12.606	32,2
Unió Europea	11.228	16,6	7.121	18,2
Resta d'Europa	14.156	20,9	5.485	14,0
ÀFRICA	22.314	32,9	17.779	45,4
Magrib	20.635	30,5	16.045	41,0
Resta d'Àfrica	1.679	2,5	1.734	4,4
AMÈRICA	17.350	25,6	7.651	19,5
Amèrica del Nord	278	0,4	146	0,4
Amèrica Central i del Sud	17.072	25,2	7.505	19,2
ÀSIA	2.644	3,9	1.810	4,6
OCEANIA	18	0,0	9	0,0
ALTRES	31	0,0	12	0,0

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades del Ministeri de l'Interior i la Secretaria per a la Immigració a 31/12/2003.

Totes dues fonts assenyalen que el segon gran grup és el d'europeus; segons el Ministeri, representen el 32% dels estrangers, amb un lleuger predomini dels comunitaris per sobre dels no comunitaris. Segons els padrons, en canvi, els europeus representen el 37% dels estrangers i són majoritaris els no comunitaris (14.156 davant de 11.228). La diferència entre les dues fonts en el cas dels europeus explica el 44% del desajust de la província. Els originaris d'Amèrica Central i del Sud sumen només 7.505 persones segons el Ministeri i 17.072 segons els padrons. Finalment, els asiàtics representen menys del 5% dels estrangers de la província.

A la província de Tarragona trobem més de 25.000 registres més d'empadronament que de permisos: el 42% dels estrangers empadronats no consten com a regulars; és a dir, hi ha un 73% més d'empadronats estrangers que de persones que consten com a regulars. En aquesta província trobem el 9,4% de la "irregularitat" de Catalunya (taula 16). Tal i com veiem a la taula 17, a Tarragona, aquesta "irregularitat" és principalment deguda a població llatinoamericana (33,5%) i de l'Europa no comunitària (30,3%).

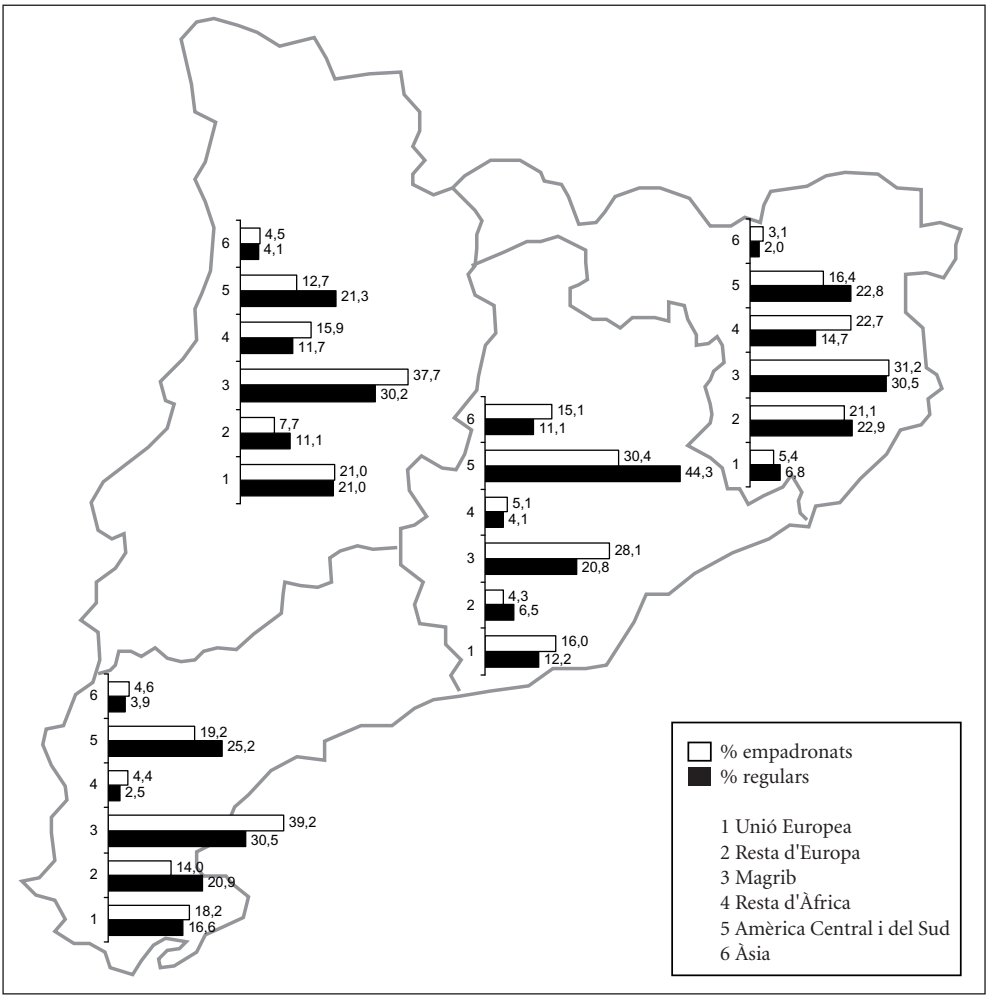
Finalment en el mapa 1 de la pàgina següent podem veure gràficament la composició de la població estrangera a cada una de les províncies catalanes

Els homes i les dones

Pel que fa a la composició per sexes, les dades disponibles, del juny del 2003 ens indiquen que la població estrangera és predominantment masculina. Així, el 58,2% de les persones estrangeres residents són homes i el 41,8% dones. Aquests percentatges són molt semblants als de l'any anterior, tot i que es detecta una lenta tendència cap a un major equilibri entre els sexes.

Aquesta distribució general per sexes amaga una gran diversitat interna en la composició dels col·lectius (vegeu gràfic 5). A grans trets, hem de repetir el que ja indicàvem l'any anterior.

Mapa 1.
Origen de la població estrangera empadronada i regular a les províncies de Catalunya, 2003



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades del Ministeri de l'Interior i la Secretaria per a la Immigració a 31/12/2003.

El col·lectiu més fortament masculinitzat és el de residents dels països de l'Àfrica no magribina, amb un 73,6% d'homes, percentatge que arriba als voltants del 90% en el cas de Mali i Mauritània; també trobem en aquest continent algun país amb percentatges de masculinitat lleugerament inferiors, com és el cas de Gàmbia (66%).

El col·lectiu de magribins presenta també un percentatge d'homes força superior al de dones; en el col·lectiu de residents marroquins, el més nombrós de tot el continent, els homes sumen el 64,3% davant del 35,7% de les dones, percentatges molt semblants als de l'any anterior.

Els residents asiàtics són també majoritàriament homes (64,1%) tot i que respecte a l'any passat s'ha incrementat la presència relativa de les dones, que passen de ser el 34% al 35,4%. Aquest increment és degut al fet que la major part de les nacionalitats d'aquest continent han incrementat el nombre absolut i relatiu de dones al llarg del 2003. Tot i així, les nacionalitats més desequilibrades pel que fa a la composició per sexes són: Pakistan (91,7% d'homes), Bangladesh (80%) i l'Índia (75%); les comunitats asiàtiques més equilibrades són la Xina i el Japó, amb el 54% i el 48% d'homes respectivament. Filipines és, en canvi, un dels col·lectius estrangers més feminitizats, amb el 58% de dones.

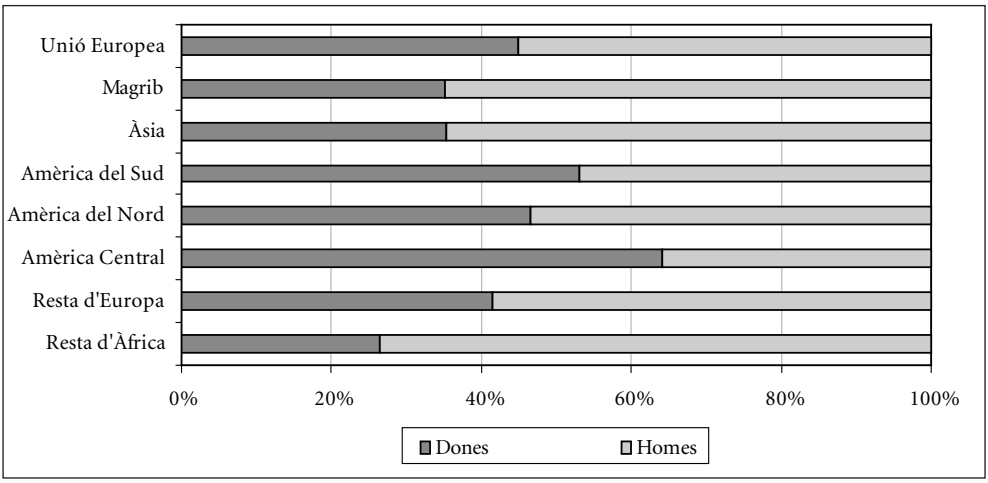
Pel que fa als europeus, també són majoria els homes. Entre els residents comunitaris els homes sumen el 55%, percentatge superior en el cas dels italians (61%), més equilibrat en el cas dels francesos (50%) i de lleuger predomini femení en el cas dels països escandinaus. Entre els residents no comunitaris, el 58% són homes, tot i que cal distingir entre els països de l'Est i els de l'Espai Econòmic Europeu. Així, el 60% del contingent dels primers és masculí: el 68,7% dels originaris de Romania, el 64,6% dels de Polònia, el 62% de la població ucraïnesa i el 61,8% dels procedents de Bulgària. L'única excepció entre els països amb contingents importants de població a Catalunya, és Rússia, amb majoria de dones (61%).[2] Entre els europeus occidentals el percentatge és equilibrat (Suïssa, 50,2% de dones) o de lleuger predomini de les dones (Islàndia).

2. També trobem un predomini de dones entre les comunitats d'Hongria, de Txèquia i Eslovàquia, Bielorrúsia, Estònia i Letònia, tot i que són poc nombroses i per tant tenen poca incidència en el còmput global.

Finalment, les comunitats procedents d'Amèrica Central i del Sud tenen una major presència de dones que d'homes, molt més acusada entre les d'Amèrica Central (64% de dones) que entre les del sud (53%). Així, totes les nacionalitats d'Amèrica Central amb presència a Catalunya tenen més presència de dones que d'homes; entre les més nombroses destaquen la República Dominicana, Cuba i Mèxic amb el 66,5%, 61% i 60% de dones respectivament. Pel que fa a les comunitats més nombroses d'Amèrica del Sud, Perú i Veneçuela tenen percentatges superiors al 55% de dones; els països de l'anomenat "Cono Sur", Xile, Argentina i Uruguai, tenen més homes que dones (entre el 53% i el 55%); finalment la comunitat de procedents d'Equador està totalment equilibrada (50% de dones).

De totes les dones estrangeres residents a Catalunya, el 27% tenen nacionalitat marroquina; les següents comunitats amb més dones son: Equador (8%), el Perú (6,4%), Colòmbia (5%) i la Xina (5%). Pel que fa als homes, la nacionalitat més nombrosa és, com era d'esperar, la marroquina (34%). A continuació hi ha els homes equatorians (5,5%), els pakistanesos (4,8%), els xinesos (4,2%) i els italians (4%).

Gràfic 5.
Composició per sexes dels diferents grups continentals. Catalunya, 2003



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades del Ministeri de l'Interior a 31/06/2003.

Composició per edats

A Catalunya, la població estrangera resident de menys de 18 anys constitueix el 17,8% dels estrangers; els que tenen de 19 a 44 anys el 65,8%; els que tenen de 45 a 64 anys sumen el 13,3% i els majors de 65 anys són el 3,1%. Respecte a l'any anterior, podem dir que la població estrangera s'ha rejovenit. La franja de menors de 18 anys guanya pes sobre la població de joves adults, que tot i així constitueix el gruix de la població estrangera.

Els perfils en funció de la zona de procedència mostren que els europeus comunitaris són la població més envellida: un 10% té més de 65 anys; en canvi només el 8,4% dels seus residents és menor d'edat. A l'altre extrem trobem el col·lectiu de magribins, el 28% dels quals té menys de 18 anys i només l'1,2% pertany a la tercera edat. El mateix succeeix en la resta de col·lectius africans, amb un important component infantil (23% de menors d'edat) i el gruix de les persones adultes en la franja de 19 a 44 anys (67%). Tot i així, val a dir que es detecten diferències significatives entre països i que la importància del component infantil en aquest grup continental està vinculada als anys d'assentament en el territori d'alguns col·lectius africans.

El col·lectiu de procedents d'Amèrica Central i d'Àsia té una estructura força similar i fonamentalment jove: aproximadament el 15% del contingent es troba en les franges infantils, el 70% en el grup de 19 a 44 anys, i només el 13% restant té més de 45 anys. Finalment, els originaris d'Amèrica del Sud i de l'Europa de l'Est són una mica menys joves que els anteriors: tot i que el gruix de la població es troba en la franja de 19 a 44 anys, el percentatge infantil és més petit (11% i 12% respectivament) en favor d'un lleuger increment del percentatge de persones de més de 44 anys (16,3% i 19% respectivament).

Aquesta descripció, però, resulta insuficient ja que tot i que tendeix a haver-hi similituds entre països d'un mateix grup continental, en ocasions la tendència atribuïda a un continent és efecte d'una única nacionalitat amb un nombre important de persones. Així, pel que fa a les nacionalitats amb un nombre significatiu de residents podem identificar quatre grans grups en funció de la seva estructura per edats.

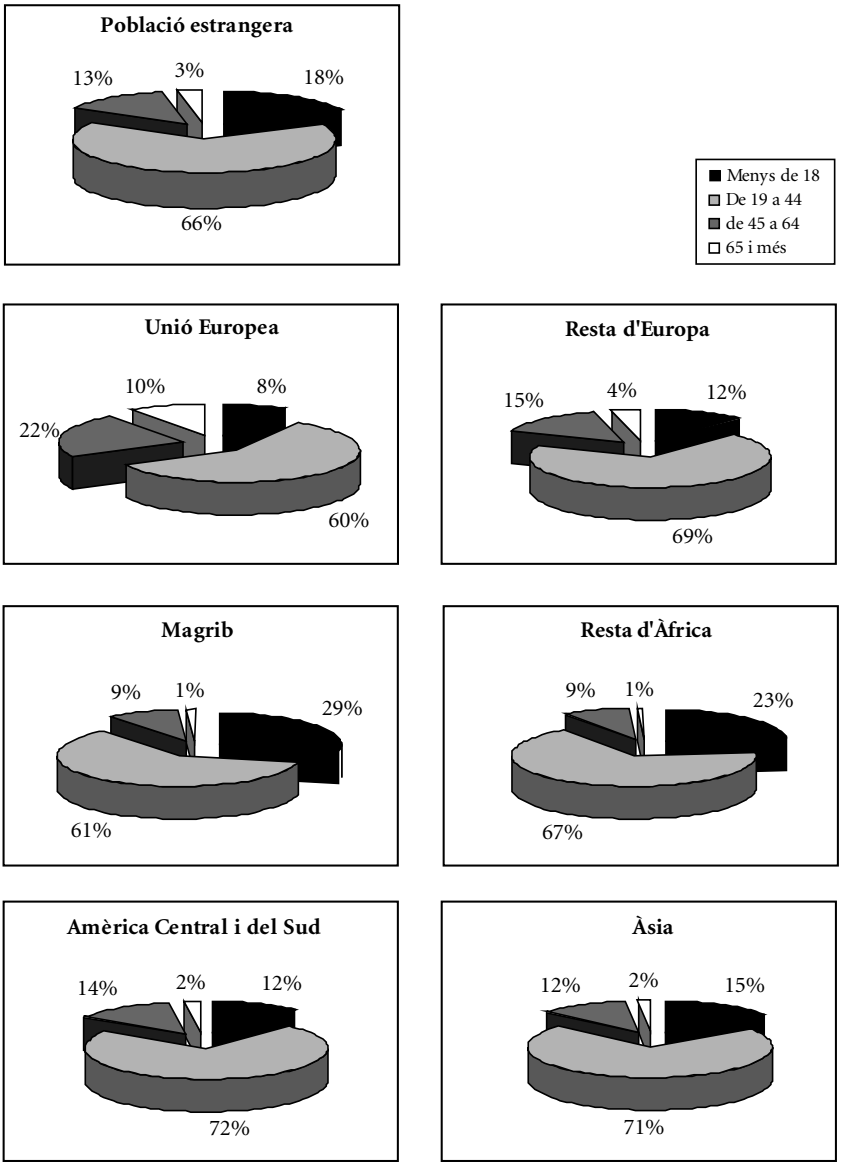
El primer grup està format per les nacionalitats amb un fort component infantil i juvenil. Dos països es troben marcadament en aquesta categoria: Gàmbia (39%) i el Marroc (28,6%). També podríem afegir-hi la República Dominicana, amb el 21% de la seva població per sota dels 18 anys i un terç en les franges de menors de 25 anys. Es tracta de tres de les nacionalitats amb més llarga tradició d'assentament en el nostre territori.

El segon grup està format pels que concentren més del 70% de la seva població en la franja de joves adults (19-44 anys) i menys del 15% en les franges d'edats superiors. Entre les comunitats procedents de l'Àsia destaquen el Pakistan (81% de joves adults i 10% de més de 45 anys), Índia (72% i 11% respectivament), Xina (71% i 10,8%) i Bangladesh (73,3% i 5,3%); la majoria d'aquestes nacionalitats tenen un component infantil relativament superior al 15%, amb l'excepció del Pakistan. Dins aquest segon grup trobem també països com Algèria, Senegal, Mauritània i Mali, a l'Àfrica, i Romania i Ucraïna a l'Europa de l'Est. Finalment, Cuba, Mèxic, Brasil, Colòmbia i Equador tenen també aquesta estructura.

Un tercer grup estaria format per aquells països que tot i concentrar el gruix de la població en les franges de joves adults (més del 60%), tenen percentatges importants en les altres agrupacions d'edat; és a dir, es tracta de poblacions més repartides en tots els grups. Rússia té un 17% de menors d'edat i un 18,5% de més de 44 anys; Argentina té una franja infantil escassa (8,6%) però més del 20% del col·lectiu ha superat els 44 anys, situació similar a la de Xile, Uruguai i Veneçuela.

Com ja assenyalàvem l'any anterior, l'últim gran grup està format pels originaris dels països de l'Europa comunitària i altres països del món ric. Es caracteritza per una franja de menors de 18 anys que no supera el 10%, i una proporció de majors de 45 anys que supera el 25% dels efectius, amb una presència important de més grans de 65 anys. El cas més extrem és el de Suïssa, amb el 68% per sobre dels 45 anys (el 38% tenen més de 65 anys). Alemanya i Bèlgica tenen un percentatge de gent major de 45 anys d'aproximadament el 40%. En una posició intermèdia hi ha el Japó, la Gran Bretanya, Holanda i França, amb el 65% de població menor de 45 anys. Finalment, Itàlia i Portugal són els països menys envellits.

Gràfic 6.
Composició per edats de la població estrangera. Catalunya 2003



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades del Ministeri de l'Interior a 31/06/2003.

Matrimonis i naixements

Matrimonis

Al llarg del 2002[3] es van celebrar a Catalunya 31.052 matrimonis. L'11% tenia almenys un cònjuge de nacionalitat no espanyola (3.440). Aquest percentatge no deixa de créixer en els darrers anys, tal i com podem veure a la taula 11. La majoria d'aquests matrimonis es van celebrar entre una persona de nacionalitat espanyola i una persona estrangera (matrimonis mixtos); aquests enllaços representen el 8,7% del total. Respecte a l'any passat s'han duplicat els matrimonis entre estrangers, que ja constitueixen el 2,4% del total davant del 0,7% de dos anys enrere.

Pel que fa als matrimonis entre persones de nacionalitat espanyola i persones estrangeres s'observen diferències significatives pel que fa al sexe. Així, els homes amb nacionalitat espanyola prefereixen les dones procedents d'Amèrica Llatina: Colòmbia (320), Argentina (138) i Brasil (109); d'entre les dones europees, prefereixen les extracomunitàries (292: principalment de Romania i altres països de l'Est) a les comunitàries (151). Les dones espanyoles, en canvi, es casen principalment amb argentins (131) i marroquins (114); d'entre els homes europeus prefereixen els comunitaris (279: alemanys, italians i francesos) als no comunitaris (87).

Al llarg del 2002 es van casar 2.399 dones estrangeres i 1.795 homes estrangers. Les estrangeres que més es van casar són les originàries d'Amèrica Central i del Sud: Colòmbia (482), Argentina (266), Equador (174), Brasil (103); i, a continuació, del Marroc (97) i Romania (87). Els homes estrangers que més es van casar són els procedents d'Argentina (245), Colòmbia (218), el Marroc (144), Itàlia (100) i Equador (100). La majoria d'aquests matrimonis van ser amb persones de nacionalitat espanyola, tot i que amb particularitats. S'observa que mentre que les dones de les sis nacionalitats citades prefereixen en primer lloc homes amb nacionalitat espanyola (i en segon lloc homes de la seva mateixa nacionalitat) els homes d'algunes d'aquestes nacionalitats

3. A diferència de la resta de l'*Anuari*, les dades sobre matrimonis i naixements fan referència a l'any 2002, les darreres dades disponibles proporcionades per l'IDESCAT.

Taula 11.
Evolució dels matrimonis celebrats amb cònjuges estrangers. Catalunya, 1999-2002

	1999	2000	2001	2002
Total matrimonis	**30.748**	**31.665**	**30.442**	**31.052**
Matrimonis amb almenys un cònjuge estranger	1.931	1.933	2.378	3.440
% del total de matrimonis	6,3	6,1	7,8	11,1
Espanyol/a-estranger/a	1.743	1.710	2.009	2.686
% del total de matrimonis	5,7	5,4	6,6	8,7
Estranger-estrangera	188	223	369	754
% del total de matrimonis	0,6	0,7	1,2	2,4

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades d'IDESCAT.

Taula 12.
Matrimonis celebrats amb cònjuges estrangers. Catalunya i províncies, 2002

	Barcelona	Girona	Lleida	Tarragona	Catalunya
Total matrimonis	**23.804**	**2.461**	**1.678**	**3.109**	**31.052**
% dels matrimonis de Catalunya	**76,7**	**7,9**	**5,4**	**10,0**	**100,0**
Matrimonis entre espanyols	21.212	2.153	1.498	2.749	27.612
% dels de Catalunya	76,8	7,8	5,4	10,0	100,0
% dels de la província	89,1	87,5	89,3	88,4	88,9
Matrimonis amb almenys un cònjuge estranger. Dels quals:	2.592	308	180	360	3.440
% dels de Catalunya	75,3	9,0	5,2	10,5	100,0
% dels de la província	10,9	12,5	10,7	11,6	11,1
Espanyol/a-estranger/a	2.002	242	136	306	2.686
% dels de Catalunya	74,5	9,0	5,1	11,4	100,0
% dels de la província	9,4	11,2	9,1	11,1	9,7
Estranger-estrangera	590	66	44	54	754
% dels de Catalunya	78,2	8,8	5,8	7,2	100,0
% dels de la província	2,5	3,1	2,9	2,0	2,7

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades d'IDESCAT.

prefereixen les dones de la seva mateixa nacionalitat més que no pas les dones espanyoles (és el cas dels colombians i els equatorians, que van celebrar el doble de matrimonis amb dones del mateix país d'origen que amb espanyoles).

Tal i com és d'esperar, la immensa majoria de matrimonis se celebren a la província de Barcelona (76,7%), tant els mixtos (74,5%) com els que se celebren entre estrangers (78%). Si ens fixem en cada una de les províncies, veiem que la província amb un percentatge més elevat de matrimonis en què almenys un dels cònjuges és estranger és la província de Girona: el 9,8% de tots els matrimonis celebrats a la província són mixtos, i el 2,7% són només de persones estrangeres. Lleida és la província amb un percentatge menor de matrimonis mixtos o d'estrangers (8,1% i 2,6%), tot i que s'ha produit un creixement important d'aquests matrimonis respecte a l'any anterior (4,6% i 1,2% respectivament).

Naixements

L'increment de la immigració ha comportat un augment dels nadons nascuts a Catalunya de pares i/o mares estrangers. A la taula 13 podem veure com han evolucionat els naixements segons la nacionalitat dels progenitors.

L'any 2002 el 17,5% dels naixements que es van produir tenia almenys un progenitor de nacionalitat estrangera. D'aquests nadons, 9.487 són fills de mare estrangera, és a dir el 14% del total de naixements a Catalunya.

Mentre que la majoria dels matrimonis amb almenys un cònjuge estranger són mixtos, la major part de naixements són de parelles no mixtes: més de la meitat dels naixements amb almenys un progenitor estranger correspon a parelles d'estrangers. Aquests són els naixements que més creixen.[4]

4. Cal assenyalar que hi ha 433 naixements en què consta la nacionalitat estrangera de la mare però no la del pare, per la qual cosa no podem saber si es tracta de parelles mixtes o formades per persones estrangeres. Tant en aquesta taula com en la 16 els comptabilitzem en la columna d'"Almenys un progenitor estranger", "Pare espanyol/mare estrangera" i en "Total mare estrangera".

Taula 13.
Evolució dels naixements amb progenitors estrangers. Catalunya, 1996-2002

	1996	1999	2001	2002
Total naixements	**54.602**	**59.359**	**64.722**	**68.315**
Almenys un progenitor estranger	4.210	6.337	9.338	11.947
% del total de naixements	7,71	10,68	14,43	17,49
Mare espanyola/pare estranger	1.373	1.940	2.148	2.460
% del total de naixements	2,5	3,3	3,3	3,6
Mare estrangera/pare espanyol	871	1.197	1.662	2.058
% del total de naixements	1,6	2,0	2,6	3,0
Tots dos estrangers	1.966	3.200	5.528	6.998
% del total de naixements	3,6	5,4	8,5	10,2
Naixements de mare estrangera	2.837	4.397	7.190	9.487
% del total de naixements	5,2	7,4	11,1	13,9

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades d'IDESCAT.

A la taula 14 veiem les nacionalitats de les dones estrangeres que més naixements han produït al llarg del 2002. El grup més important és el de dones marroquines, la comunitat estrangera més important a Catalunya i amb més temps d'implantació al territori; els fills i filles de mares marroquines representen el 31% de tots nadons amb mare estrangera durant el 2002. La segona comunitat és la de dones equatorianes (1.181 nadons), amb el 12,5% dels naixements de mare estrangera. En aquesta taula podem veure la nacionalitat dels pares d'aquests nadons. La major part dels pares tenen la mateixa nacionalitat que les mares; en el cas de les dones marroquines, equatorianes, xineses, gambianes i romaneses aquests percentatges superen el 70%. En canvi, en el cas d'altres nacionalitats, hi ha una part important dels nadons que són fills de pares de nacionalitat espanyola o d'una nacionalitat diferent de la de la mare; és el cas de les dones franceses, alemanyes, brasileres, argentines i peruanes. Cal destacar, finalment, que es desconeix la nacionalitat del pare en l'11% dels fills de dones equatorianes, en el 17% dels fills de dones de la República Dominicana i en el 15% dels de dones brasileres.

Taula 14.
Nacionalitat del pare en els naixements de mare estrangera. Catalunya, 2002

		Nacionalitat del pare			
Nacionalitat de la mare*	Nombre de naixements	Espanyola	Mateixa que la mare	Altres	No consta
Marroc	2.939	7,9	89,8	1,5	0,9
Equador	1.181	11,1	72,7	4,7	11,4
Colòmbia	584	31,3	53,8	6,2	8,7
Xina	475	6,5	89,3	1,9	2,3
Gàmbia	355	3,4	93,0	3,4	0,3
Argentina	287	29,3	52,6	16,7	1,4
Perú	275	28,4	54,2	7,6	9,8
França	240	54,2	33,8	10,8	1,3
Romania	222	10,4	81,5	5,9	2,3
República Dominicana	190	35,8	42,1	4,7	17,4
Alemanya	144	63,9	23,6	11,8	0,7
Brasil	124	66,9	12,9	5,6	14,5

* Es recullen les nacionalitats amb més nombre de naixements.
Font: Elaboració pròpia a partir de les dades d'IDESCAT.

A la taula 15 veiem la distribució d'aquests naixements a les províncies catalanes. Tot i que, com és d'esperar, Barcelona és la província que aplega en termes absoluts el nombre més important de naixements amb un o dos progenitors estrangers, és a Girona on representen un percentatge més important. Els nadons amb el pare o la mare estrangers representen a Girona el 23,6% del total de naixements de la província (percentatge que per Catalunya només és del 17,5%); el nadons de mare estrangera sumen el 20% dels naixements de la província i els de parelles estrangeres el 15,5% (a Catalunya i a la resta de les províncies aquests percentatges estan per sota del 14% i el 10% respectivament).

Taula 15.
Naixements amb progenitors estrangers. Catalunya i províncies, 2002

	Barcelona	Girona	Lleida	Tarragona	Catalunya
Total naixements	**52.034**	**6.188**	**3.402**	**6.691**	**68.315**
% de Catalunya	**76,2**	**9,1**	**5,0**	**9,8**	**100,0**
Almenys un progenitor estranger	8.828	1.459	549	1.111	11.947
% de Catalunya	73,9	12,2	4,6	9,3	100,0
% dels naixements de la província	17,0	23,6	16,1	16,6	17,5
Mare espanyola/pare estranger	1.898	232	96	234	2.460
% de Catalunya	77,2	9,4	3,9	9,5	100,0
% dels naixements de la província	3,6	3,7	2,8	3,5	3,6
Pare espanyol/mare estrangera	1.536	244	79	197	2.056
% de Catalunya	74,7	11,9	3,8	9,6	100,0
% dels naixements de la província	3,0	3,9	2,3	2,9	3,0
Tots dos estrangers	5.033	958	355	652	6.698
% de Catalunya	75,1	14,3	5,3	9,7	100,0
% dels naixements de la província	9,7	15,5	10,4	9,7	9,8
Total mare estrangera	6.930	1.227	453	877	9.487
% de Catalunya	73,05	12,93	4,77	9,24	100,00
% dels naixements de la província	13,32	19,83	13,32	13,11	13,89

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades d'IDESCAT.

Taules annexes

Taula 16.

Distribució entre les províncies de la diferència entre població estrangera empadronada i resident regular. Catalunya, 2003

	Barcelona		Girona		Lleida		Tarragona		Catalunya	
	Absoluts	%	Absoluts	%	Absoluts	%	Absoluts	%	Absoluts	%
POBLACIÓ ESTRANGERA	233.357	76,4	34.127	11,2	9.346	3,1	28.581	9,4	305.411	100,0
EUROPA	**39.448**	**57,6**	**12.759**	**18,6**	**3.539**	**5,2**	**12.778**	**18,6**	**68.524**	**100,0**
Unió Europea	18.485	60,2	7.156	23,3	966	3,1	4.107	13,4	30.714	100,0
Resta d'Europa	20.963	55,4	5.603	14,8	2.573	6,8	8.671	22,9	37.810	100,0
ÀFRICA	**35.771**	**69,8**	**8.115**	**15,8**	**2.145**	**4,2**	**5.242**	**10,2**	**51.273**	**100,0**
Magrib	28.813	66,8	6.332	14,7	2.684	6,2	5.297	12,3	43.126	100,0
Resta d'Àfrica	6.958	85,4	1.783	21,9	-539	-6,6	-55	-0,7	8.147	100,0
AMÈRICA	**142.903**	**84,9**	**12.033**	**7,1**	**3.698**	**2,2**	**9.699**	**5,8**	**168.333**	**100,0**
Amèrica del Nord	2.195	86,0	187	7,3	39	1,5	132	5,2	2.553	100,0
Amèrica Central i del Sud	140.708	84,9	11.846	7,1	3.659	2,2	9.567	5,8	165.780	100,0
ÀSIA	**14.903**	**88,4**	**1.179**	**7,0**	**-58**	**-0,3**	**834**	**4,9**	**16.858**	**100,0**
OCEANIA	**177**	**87,6**	**10**	**5,0**	**6**	**3,0**	**9**	**4,5**	**202**	**100,0**
ALTRES	**155**	**70,1**	**31**	**14,0**	**16**	**7,2**	**19**	**8,6**	**221**	**100,0**

% sobre dades del Padró	47%	39%	28%	42%	44%
% sobre dades del Ministeri	87%	65%	39%	73%	80%

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades del Ministeri de l'Interior i la Secretaria per a la Immigració a 31/12/2003.

Taula 17.
Diferència entre població estrangera empadronada i resident regular per grups continentals. Catalunya i províncies, 2003

	Barcelona		Girona		Lleida		Tarragona		Catalunya	
	Absoluts	%	Absoluts	%	Absoluts	%	Absoluts	%	Absoluts	%
POBLACIÓ ESTRANGERA	233.357	100,0	34.127	100,0	9.346	100,0	28.581	100,0	305.411	100,0
EUROPA	**39.448**	**16,9**	**12.759**	**37,4**	**3.539**	**37,9**	**12.778**	**44,7**	**68.524**	**22,4**
Unió Europea	18.485	7,9	7.156	21,0	966	10,3	4.107	14,4	30.714	10,1
Resta d'Europa	20.963	9,0	5.603	16,4	2.573	27,5	8.671	30,3	37.810	12,4
ÀFRICA	**35.771**	**15,3**	**8.115**	**23,8**	**2.145**	**23,0**	**5.242**	**18,3**	**51.273**	**16,8**
Magrib	28.813	12,3	6.332	18,6	2.684	28,7	5.297	18,5	43.126	14,1
Resta d'Àfrica	6.958	3,0	1.783	5,2	-539	-5,8	-55	-0,2	8.147	2,7
AMÈRICA	**142.903**	**61,2**	**12.033**	**35,3**	**3.698**	**39,6**	**9.699**	**33,9**	**168.333**	**55,1**
Amèrica del Nord	2.195	0,9	187	0,5	39	0,4	132	0,5	2.553	0,8
Amèrica Central i del Sud	140.708	60,3	11.846	34,7	3.659	39,2	9.567	33,5	165.780	54,3
ÀSIA	**14.903**	**6,4**	**1.179**	**3,5**	**-58**	**-0,6**	**834**	**2,9**	**16.858**	**5,5**
OCEANIA	**177**	**0,1**	**10**	**0,0**	**6**	**0,1**	**9**	**0,0**	**202**	**0,1**
ALTRES	**155**	**0,1**	**31**	**0,1**	**16**	**0,2**	**19**	**0,1**	**221**	**0,1**

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades del Ministeri de l'Interior i la Secretaria per a la Immigració a 31/12/2003.

9 L'alumnat estranger a Catalunya

Mònica Nadal

Introducció

Any rere any, les xifres de l'alumnat estranger a Catalunya no paren de créixer: es diversifiquen els orígens culturals dels nois i noies, s'incrementa el nombre de nacionalitats amb representació a les aules i s'amplien les edats d'entrada al sistema educatiu. Aquesta presència, ja del tot habitual a les escoles de Catalunya, experimenta variacions d'un any per l'altre i està sotmesa als canvis normatius que promouen l'arribada d'uns orígens per sobre d'altres, que dificulten o faciliten els processos de reagrupament familiar o que agilitzen els tràmits per a les nacionalitzacions.

La voluntat d'aquest anuari és posar a disposició de tothom, any rere any, les dades d'alumnat estranger a les aules de Catalunya, amb l'objectiu que serveixin fonamentalment de material de base per als estudiosos i de seguiment per a les persones interessades en els reptes de les migracions en les nostres escoles i en el nostre país. Aquestes dades, doncs, haurien de facilitar les reflexions i les anàlisis posteriors sobre possibles necessitats educatives presents i futures, sobre la manera com es va estructurant la diversitat lingüística i cultural a les aules de tot el territori, sobre les condicions d'interculturalitat, etc.

Abast de les dades

Les dades que recollim en aquest capítol provenen del Departament d'Ensenyament i han estat elaborades sobre la base de les matriculacions registrades a les escoles per al curs 2002-2003. Tal i com assenyalàvem a l'*Anuari 2002*, aquests registres els fa el personal de l'escola, no especialitzat en el recull estadístic, per la qual cosa no pot garantir-se que s'hagin fet correctament; per exemple, s'ha detectat que tot i que el criteri és registrar la nacionalitat de l'infant que es matricula, de vegades es recull la dels pares o es produeixen altres irregularitats. Tot i així són les úniques dades de què es disposa i es consideren vàlides.

En segon lloc, aquestes estadístiques identifiquen l'alumnat amb nacionalitat estrangera. És previsible que una part d'aquest alumnat, a mesura que passa el temps, es vagi nacionalitzant i per tant desaparegui dels registres com a alumnat estranger. Ara bé, atès que les nacionalitzacions depenen no només del temps d'estada en el país o de la voluntat de nacionalitzar-se, sinó de l'ordenament jurídic i dels canvis que s'estableixen per dificultar o facilitar el procés, ens podem trobar amb grans disparitats pel que fa a la permanència en l'estrangeria entre els diversos col·lectius nacionals.

Com l'any anterior, recollim les dades referides a l'escolarització infantil, primària, secundària obligatòria (ESO), batxillerat, cicles formatius de grau mitjà (CFGM), cicles formatius de grau superior (CFGS) i educació especial. Queden fora els alumnes que estudien cursos de Garantia Social, ja que ens ha estat impossible trobar les dades de l'alumnat estranger corresponents; la raó principal d'aquesta dificultat rau en la diversitat d'instàncies que realitzen aquests cursos (Administració autonòmica, Administració local i iniciatives privades).

Panoràmica general

Un any més hem de reiterar el fort increment de la presència d'alumnat estranger en el sistema educatiu. Així, si el curs passat representava el 3,7% de l'alumnat total, en finalitzar el curs 2002-2003 ha passat a constituir el 5,3%. En un any, l'alumnat estranger ha crescut prop del 50%.

Taula 1.
Evolució de l'alumnat estranger segons origen. Catalunya, cursos 1999-2000 a 2002-2003

	Curs 1999-2000	Curs 2000-2001	Curs 2001-2002	Curs 2002-2003	Variació curs 2001/02-2002/03
Alumnat total	**976.804**	**987.136**	**992.214**	**1.010.129**	**17.915**
Alumnat estranger	**19.594**	**24.787**	**36.301**	**54.006**	**17.705**
	2,0	2,5	3,7	5,3	48,8
Unió Europea	2.274	2.491	3.043	3.756	713
% dels estrangers	11,6	10	8,4	7,0	23,4
Resta d'Europa	978	1.457	2.617	4.658	2.041
% dels estrangers	5	5,9	7,2	8,6	78,0
Magrib	8.852	10.339	12.676	15.354	2.678
% dels estrangers	45,2	41,7	34,9	28,4	21,1
Resta d'Àfrica	1.060	1.358	1.601	2.346	745
% dels estrangers	5,4	5,5	4,4	4,3	46,5
Amèrica del Nord	200	202	288	337	49
% dels estrangers	1	0,8	0,8	0,6	17,0
Amèrica Central i del Sud	4.749	7.152	13.642	24.417	10.775
% dels estrangers	24,2	28,9	37,6	45,2	79,0
Àsia i Oceania	1.481	1.788	2.434	3.138	704
% dels estrangers	7,6	7,2	6,7	5,8	28,9

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades del Departament d'Ensenyament de la Generalitat de Catalunya.

Si prenem una referència temporal més llunyana, per cada alumne de nacionalitat estrangera en el sistema educatiu en el curs 1999-2000 en trobem avui si fa no fa tres (2,8). Aquest creixement és particularment palès entre l'alumnat procedent dels països que hem agrupat sota l'etiqueta d'"Amèrica Central i del Sud" i que en quatre anys ha quintuplicat la seva presència a les aules catalanes, mentre que l'alumnat d'origen magribí, tradicionalment el més important, ha crescut de manera molt més moderada (1,7 alumnes magribins el curs 2002-2003 per cada alumne d'aquest origen fa quatre anys).

Tal i com ja assenyalàvem en l'*Anuari 2002*, un altre grup que creix força i de manera constant en els darrers anys és el procedent de l'Europa no comunitària. Aquests, que no arribaven a mil efectius fa quatre anys, són ara 4.658 nens, un 78% més que el curs passat.

A la taula 1 podem observar els efectius de cada grup continental i el seu pes relatiu des del curs 1999-2000 fins al curs 2002-2003, així com el creixement registrat en el darrer curs.

Diversitat d'orígens

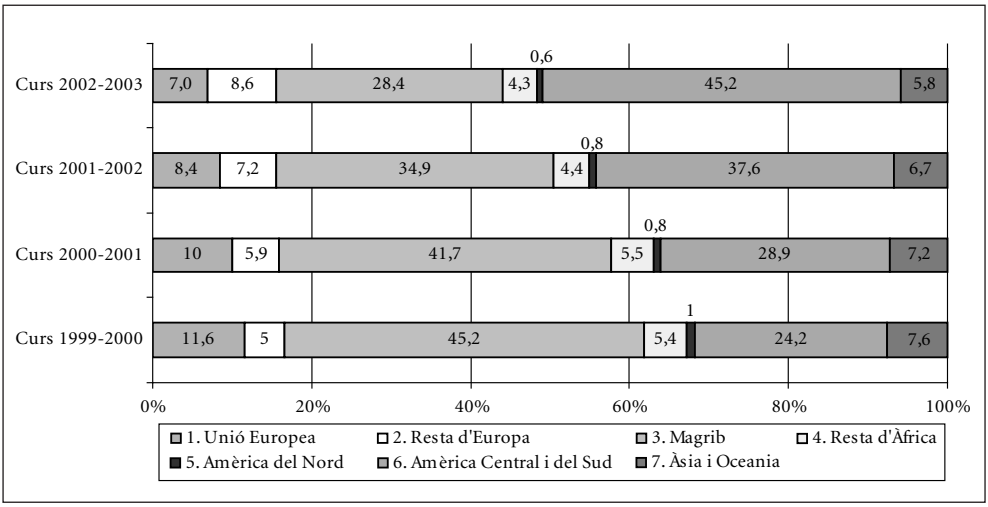
Quins són els col·lectius més nombrosos a les aules catalanes? Com ha anat canviant la seva presència en el sistema educatiu? A la taula 1 i al gràfic 1 podem veure el pes relatiu de cada gran grup continental dins del conjunt de l'alumnat estranger i la seva evolució en els darrers quatre anys. Una primera constatació és que en aquests anys s'ha modificat dràsticament l'estructura per nacionalitats de l'alumnat d'origen estranger.

Com vèiem, l'alumnat procedent d'Amèrica Central i del Sud és el que ha experimentat un creixement més important en els darrers anys. Alhora és també en xifres absolutes el que més efectius ha aportat al sistema educatiu: aquest col·lectiu, amb prop de 25.000 alumnes, ha estat el més important numèricament durant el curs 2002-2003. Està format principalment per nois i noies de l'Equador, Colòmbia, l'Argentina i el Perú. En només dos anys aquest col·lectiu ha passat de ser el segon gran grup d'alumnat estranger a ser el majoritari, a certa distància del col·lectiu d'alumnat magribí, històricament el més nombrós.

L'alumnat magribí, tot i que continua creixent, ha perdut pes relatiu a les aules, passant de ser el 45% de tot l'alumnat estranger el curs 1999-2000 a ser-ne només el 28%. Aquest grup està format quasi exclusivament per alumnes procedents del Marroc.

El col·lectiu de nois i noies que provenen del que hem denominat "resta d'Europa" són el 9% de l'alumnat estranger i el tercer gran grup en nombre d'efectius; és també un

Gràfic 1.
Composició de l'alumnat estranger. Catalunya, cursos 1999-2000 a 2002-2003



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades del Departament d'Ensenyament de la Generalitat de Catalunya.

dels col·lectius que més ha crescut respecte a l'any anterior. Les nacionalitats principals són Romania (el 2,6% de tot l'alumnat estranger), i Rússia (l'1,2%).

Els europeus comunitaris sumen el 7% dels estrangers; les nacionalitats comunitàries més nombroses són França (1,4% de l'alumnat estranger) i Itàlia (1,3%). Els nois i noies asiàtics (5,8%) procedeixen principalment de la Xina (2,5% de tot l'alumnat estranger) i del Pakistan.

Finalment, l'alumnat amb nacionalitats de països de l'Àfrica no magribina només suma el 4,3% de tot l'alumnat estranger. Val a dir però que ha crescut considerablement respecte a l'any anterior, probablement a causa dels processos de reagrupament familiar que hem comentat en capítols anteriors.

El curs 2002-2003 hi ha hagut estudiants de més de 130 nacionalitats a les aules de Catalunya, tot i que el gruix de l'alumnat estranger es concentra en molt poques nacionalitats. Només tres apleguen el 51% del total: el Marroc (27,8%), l'Equador (15,4%) i Colòmbia (8,2). A continuació hi ha l'Argentina (5,6%), el Perú (3,5%), Romania (2,6%) i Gàmbia (2,4%).

L'alumnat estranger als cicles educatius

Després d'haver caracteritzat a grans trets la presència de l'alumnat estranger en el sistema educatiu els darrers cursos, en aquest apartat fem una mirada més intensiva sobre la presència d'aquest alumnat en cada nivell i cicle educatiu. S'observen diferències significatives en els cicles pel que fa a la presència de les diferents nacionalitats; a més, els grups continentals es distribueixen desigualment al llarg del procés d'escolarització.

Com hem vist, l'alumnat estranger representa el 5,3% de l'alumnat total en les escoles catalanes. Tanmateix, aquest percentatge no és igual en tots els nivells educatius. Així, a la taula 2 podem observar que el percentatge d'alumnat estranger en els cicles obligatoris és d'un 6,4% a la primària i del 5,9% a l'ESO. En canvi, el percentatge decreix considerablement a la secundària postobligatòria: a les aules del batxillerat només hi ha un 2,5% d'alumnat estranger, i en els cicles formatius el percentatge és del 3%. L'alumnat estranger es troba lleugerament sobrerepresentat en l'educació especial.

A la taula 2 podem observar també el pes de cada grup de nacionalitats dins el conjunt de l'alumnat estranger per cada nivell educatiu.

Idealment, tots els grups continentals haurien de tenir el mateix pes en cada cicle educatiu, però les dades mostren diferències significatives. Així, si bé l'alumnat de l'Amèrica Central i del Sud representa el 45% de l'alumnat estranger en tot el sistema educatiu, aquest percentatge puja al 52% en el batxillerat i al 65% en els CFGS. També l'alumnat de la Unió Europea, que globalment només és el 7%, incrementa el seu pes en la secundària postobligatòria (13%). Contràriament, com ja havíem remarcat en

Taula 2.
Origen de l'alumnat estranger en els cicles educatius. Catalunya, curs 2002-2003

	Ed. infantil	Ed. primària	ESO	Batxi-llerat	CFGM	CFGS	Ed. especial	Total
Alumnat total	**237.488**	**354.597**	**253.424**	**92.844**	**32.302**	**33.212**	**6.262**	**1.010.129**
Alumnat estranger	**11.841**	**22.636**	**14.955**	**2.286**	**955**	**950**	**383**	**54.006**
%	**5,0**	**6,4**	**5,9**	**2,5**	**3,0**	**2,9**	**6,1**	**5,3**
Unió Europea	988	1.437	849	308	76	85	13	3.756
%	8,3	6,3	5,7	13,5	8,0	8,9	3,4	7,0
Resta d'Europa	928	1.958	1.282	290	79	105	16	4.658
%	7,8	8,6	8,6	12,7	8,3	11,1	4,2	8,6
Magrib	3.323	6.305	4.894	290	328	65	149	15.354
%	28,1	27,9	32,7	12,7	34,3	6,8	38,9	28,4
Resta d'Àfrica	875	999	307	44	39	42	40	2.346
%	7,4	4,4	2,1	1,9	4,1	4,4	10,4	4,3
Amèrica del Nord	85	146	63	36	3	3	1	337
%	0,7	0,6	0,4	1,6	0,3	0,3	0,3	0,6
Amèrica Central i del Sud	4.904	10.596	6.569	1.192	396	614	146	24.417
%	41,4	46,8	43,9	52,1	41,5	64,6	38,1	45,2
Àsia i Oceania	738	1.195	991	126	34	36	18	3.138
%	6,2	5,3	6,6	5,5	3,6	3,8	4,7	5,8

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades del Departament d'Ensenyament. Generalitat de Catalunya, curs 2002-2003.

l'*Anuari 2002*, l'alumnat magribí té poc pes en els batxillerats i en els CFGS i en canvi suma més d'un terç de l'alumnat estranger que opta pels cicles formatius de grau mitjà. Finalment, l'alumnat africà es troba sobrerepresentat en l'educació especial i en l'ensenyament infantil. Les raons d'aquestes disparitats poden atribuir-se a diversos factors, difícilment ponderables amb les dades disponibles.[1]

1. Aquestes disparitats poden ser degudes a estructures d'edat diferenciades en els col·lectius; a preferències en la continuació dels estudis (cicles formatius de grau mitjà o batxillerat) vinculades a expectatives laborals diferenciades; a la problematització de certs col·lectius, que es perceben com amb més dificultats escolars, etc.

Taula 3.
Nacionalitats estrangeres amb més alumnat en els cicles educatius. Catalunya, curs 2002-2003

Ed. infantil		Ed. primària		ESO		Batxillerat	
Alumnat Estranger	**11.841**	**Alumnat Estranger**	**22.636**	**Alumnat Estranger**	**14.955**	**Alumnat Estranger**	**2.286**
Nacionalitats	**127**	**Nacionalitats**	**131**	**Nacionalitats**	**116**	**Nacionalitats**	**90**
Marroc	3.211	Marroc	6.151	Marroc	4.822	Equador	325
Equador	1.836	Equador	3.740	Equador	2.187	Marroc	288
Colòmbia	906	Colòmbia	2.034	Colòmbia	1.125	Colòmbia	184
Argentina	727	Argentina	1.273	Argentina	712	Argentina	180
Gàmbia	539	Romania	651	Perú	628	Perú	140
Romania	280	Perú	630	Rep. Dominicana	595	Itàlia	78
Xina	252	Gàmbia	619	Xina	536	Andorra	65
França	251	Rep. Dominicana	559	Romania	366	Romania	61
Perú	239	Xina	495	Xile	251	Xile	61
Uruguai	207	Bolívia	382	Rússia	207	Xina	59

CFGM		CFGS		Ed. especial	
Alumnat Estranger	**955**	**Alumnat Estranger**	**950**	**Alumnat Estranger**	**383**
Nacionalitats	**69**	**Nacionalitats**	**70**	**Nacionalitats**	**41**
Marroc	326	Perú	174	Marroc	145
Equador	110	Colòmbia	121	Equador	40
Perú	71	Argentina	78	Colòmbia	24
Colòmbia	60	Equador	77	Gàmbia	23
Rep. Dominicana	33	Marroc	63	Perú	23
Andorra	30	Andorra	50	Rep. Dominicana	17
Argentina	29	Itàlia	28	Argentina	13
Guinea Eq.	20	Xile	26	Filipines	9
Xile	17	Guinea Eq.	25	Brasil	7
Itàlia	14	Veneçuela	24	Senegal	6

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades del Departament d'Ensenyament de la Generalitat de Catalunya, curs 2002-2003.

A la taula 3 podem veure les deu nacionalitats més nombroses a cada cicle educatiu.

A la taula 4 hem recollit la manera com l'alumnat total, l'alumnat autòcton i l'alumnat estranger (seguint les agrupacions continentals habituals) es distribueix al llarg dels diferents cicles educatius. D'aquesta manera podem observar si l'alumnat estranger es reparteix en els diferents nivells del sistema educatiu de la mateixa manera que ho fa l'alumnat autòcton o bé si es concentra en alguns en detriment d'altres.

Una primera constatació és que si bé el 60% de l'alumnat total es concentra en els nivells obligatoris (primària i ESO), entre els estrangers aquest percentatge puja fins

Taula 4.
Distribució per cicles educatius de l'alumnat estranger. Catalunya, curs 2002-2003

	Ed. infantil	Ed. primària	ESO	Batxillerat	CFGM	CFGS	Ed. especial	Total
Alumnat total	237.488	354.597	253.424	92.844	32.302	33.212	6.262	1.010.129
%	23,5	35,1	25,1	9,2	3,2	3,3	0,6	100,0
Alumnat autòcton	225.647	331.961	238.469	90.558	31.347	32.262	5.879	956.123
%	23,6	34,7	24,9	9,5	3,3	3,4	0,6	100,0
Alumnat estranger	**11.841**	**22.636**	**14.955**	**2.286**	**955**	**950**	**383**	**54.006**
%	21,9	41,9	27,7	4,2	1,8	1,8	0,7	100,0
Unió Europea	26,3	38,3	22,6	8,2	2,0	2,3	0,3	100,0
Resta d'Europa	19,9	42,0	27,5	6,2	1,7	2,3	0,3	100,0
Magrib	21,6	41,1	31,9	1,9	2,1	0,4	1,0	100,0
Resta d'Àfrica	37,3	42,6	13,1	1,9	1,7	1,8	1,7	100,0
Amèrica del Nord	25,2	43,3	18,7	10,7	0,9	0,9	0,3	100,0
Amèrica Central i del Sud	20,1	43,4	26,9	4,9	1,6	2,5	0,6	100,0
Àsia i Oceania	23,5	38,1	31,6	4,0	1,1	1,1	0,6	100,0

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades del Departament d'Ensenyament. Generalitat de Catalunya, curs 2002-2003.

al 70%, principalment pel fet que el 42% de tot l'alumnat estranger es troba en l'ensenyament primari.[2]

Allí on les diferències entre l'alumnat autòcton i l'estranger es fan més rellevants és en els itineraris de secundària postobligatòria: només el 4,2% de l'alumnat estranger es troba en el batxillerat, davant del 9,5% de l'alumnat de nacionalitat espanyola, i només el 3,5% en algun dels cicles formatius, davant del 6,7% dels no estrangers. Aquestes diferències, de més cinc punts en el batxillerat i de tres punts en els cicles formatius, que ja ressenyàvem a l'*Anuari 2002*, es mantenen gairebé idèntiques a les de l'any anterior. En definitiva, el percentatge de l'alumnat estranger que es troba en algun tipus d'ensenyament postobligatori no arriba al 8% davant del 16% de l'alumnat autòcton. D'altra banda, també a l'*Anuari 2002* apuntàvem que, en un mateix curs acadèmic, el percentatge d'alumnes autòctons que hi ha en el batxillerat o els CFGM en relació amb els que cursen l'ESO és d'aproximadament el 50%; aquest percentatge baixa al 22% entre l'alumnat estranger.

L'any passat assenyalàvem possibles explicacions per aquesta presència escassa de l'alumnat procedent d'altres països en els cicles postobligatoris. És difícil valorar quants alumnes inicialment estrangers que han estat escolaritzats al nostre país canvien la seva nacionalitat un cop passat el termini temporal establert per fer-ho i per tant en arribar a l'ensenyament postobligatori desapareixen dels còmputs d'alumnat estranger. De totes maneres, atès el baix volum de nacionalitzacions realitzades en els darrers anys a tot l'Estat espanyol, la incidència d'aquest factor probablement no és gaire important.[3] També assenyalàvem altres raons de caire més sociològic, com la

2. Això podria explicar-se pel fet que hi ha un percentatge més gran d'alumnes d'edat infantil entre la població estrangera que entre la població en general, ja que en alguns col·lectius tot just comencen ara a constituir-se famílies o bé per processos de reagrupament familiar. Així, i atès que la major part de l'alumnat estranger ha arribat al nostre país en els darrers anys, és probable que aquests iniciïn la seva escolarització en els nivells més baixos —i per tant encara falten alguns anys perquè els trobem en els cicles postobligatoris— o bé que si han arribat en l'adolescència (per exemple, per processos de reagrupament familiar) s'incorporin a l'escolarització obligatòria; en qualsevol dels dos casos trobaríem que la franja de primària i ESO acumularien la major part de l'alumnat estranger.

3. L'any 2002, el Govern espanyol va concedir 21.810 nacionalitzacions a tot l'Estat espanyol i un any abans 16.743, segons les dades de l'*Anuario de Extranjería.* Desconeixem quantes corresponen a persones residents a Catalunya i tampoc no sabem l'edat de les persones a les quals s'ha concedit la nacionalització.

possible preferència dels nois i noies de famílies estrangeres immigrades a inserir-se prioritàriament en el mercat de treball, preferència que seria potenciada per les majors dificultats de diferents tipus (lingüístiques, econòmiques, etc.) que troben alguns estudiants a l'hora d'estendre els estudis més enllà de l'escolarització obligatòria. No estem en condicions de validar cap d'aquestes hipòtesis, però creiem que és important posar-les sobre la taula com a possibles explicacions d'aquesta menor presència.

Val a dir, però, que aquestes diferències entre alumnat estranger i alumnat autòcton presenten variacions significatives segons les nacionalitats. Així, l'alumnat europeu comunitari tendeix a distribuir-se al llarg dels cicles de manera més similar a la dels autòctons; destaquem que més d'un quart es troba en l'ensenyament preobligatori, cosa que tant pot voler dir que té una part important dels seus efectius en la franja baixa d'edat com que escolaritza primerencament els infants a les llars i escoles infantils. Destaca també que el 80% de l'alumnat dels països de la resta d'Àfrica es troba a l'educació infantil i a la primària.

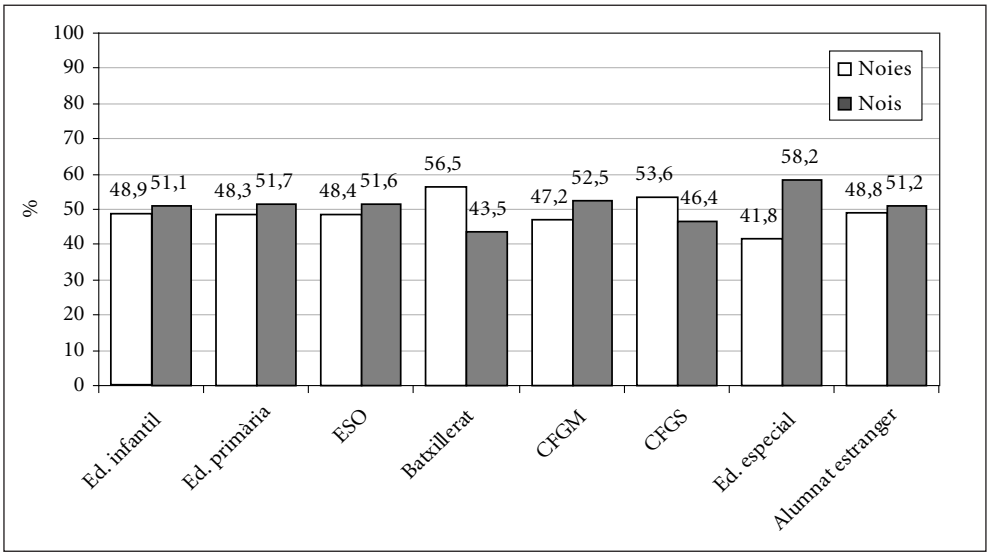
En línies generals, veiem que, pel que fa a l'ensenyament postobligatori, la major part dels col·lectius prefereixen el batxillerat per sobre dels cicles formatius. L'única excepció és l'alumnat africà, en particular l'alumnat magribí, amb més efectius als CFGM que al batxillerat.

Els nois i les noies

En general, la composició per sexes de l'alumnat estranger és força equilibrada. En el curs 2002-2003 els nois sumen el 51,2% de l'alumnat estranger davant del 48,8% de noies. Aquests percentatges, molt similars als de l'any anterior, varien segons la nacionalitat de l'alumnat i segons el cicle educatiu.

Pel que fa als cicles educatius, en el gràfic 2 podem veure com l'equilibri entre els sexes es trenca clarament a favor de les noies en el cas del batxillerat i els cicles formatius de grau superior, i a favor dels nois en els cicles formatius de grau mitjà i en l'educació especial, on el percentatge de nois arriba al 58%.

Gràfic 2.
Sexe de l'alumnat estranger en els cicles educatius. Catalunya, curs 2002-2003



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades del Departament d'Ensenyament. Generalitat de Catalunya, curs 2002-2003.

Tot i que en general les diferències entre nois i noies en els diferents col·lectius són molt lleugeres, el col·lectiu més masculinitzat és l'africà, en particular el col·lectiu magribí, amb un 53,2% de nois. En canvi, entre els europeus comunitaris, els nord-americans i els asiàtics les noies tenen un molt lleuger predomini. A la taula 5 podem veure els percentatges de nois i noies estrangers en el sistema educatiu segons l'origen i per cada nivell.

Tal i com hem assenyalat, els nois són una mica més de la meitat de l'alumnat en els cicles obligatoris i, en canvi, es detecta un predomini de les noies en l'ensenyament postobligatori (2.252 noies davant de 1.930 nois). Aquesta més gran presència femenina és particularment palesa en el batxillerat (56,5% de noies davant del 43,5% de nois) i

Taula 5.

Sexe de l'alumnat estranger en els cicles educatius segons origen. Catalunya, curs 2002-2003

	Ed. infantil		Ed. primària		ESO		Batxillerat		CFGM		CFGS		Ed. especial		Total cicles	
	Noies	Nois	Noies	Nois	Noies	Nois	Noies	Nois	Noies	Nois	Noies	Nois	Noies	Nois	Noies	Nois
Alumnat estranger	**5.787**	**6.054**	**10.938**	**11.698**	**7.238**	**7.717**	**1.292**	**994**	**451**	**504**	**509**	**441**	**160**	**223**	**26.375**	**27.631**
%	48,9	51,1	48,3	51,7	48,4	51,6	56,5	43,5	47,2	52,8	53,6	46,4	41,8	58,2	48,8	51,2
Unió Europea	486	502	713	724	446	403	170	138	32	44	44	41	6	7	1.897	1.859
%	49,2	50,8	49,6	50,4	52,5	47,5	55,2	44,8	42,1	57,9	51,8	48,2	46,2	53,8	50,5	49,5
Resta d'Europa	435	493	951	1.007	652	630	169	121	26	53	69	36	7	9	2.309	2.349
%	46,9	53,1	48,6	51,4	50,9	49,1	58,3	41,7	32,9	67,1	65,7	34,3	43,8	56,3	49,6	50,4
Magrib	1.564	1.759	3.018	3.287	2.202	2.692	158	132	156	172	25	40	65	84	7.188	8.166
%	47,1	52,9	47,9	52,1	45,0	55,0	54,5	45,5	47,6	52,4	38,5	61,5	43,6	56,4	46,8	53,2
Resta d'Àfrica	436	439	482	517	150	157	27	17	20	19	16	26	16	24	1.147	1.199
%	49,8	50,2	48,2	51,8	48,9	51,1	61,4	38,6	51,3	48,7	38,1	61,9	40,0	60,0	48,9	51,1
Amèrica del Nord	36	49	80	66	31	32	23	13	1	2	1	2	0	1	172	165
%	42,4	57,6	54,8	45,2	49,2	50,8	63,9	36,1	33,3	66,7	33,3	66,7	0,0	100,0	51,0	49,0
Amèrica Central i del Sud	2.392	2.512	5.112	5.484	3.318	3.251	674	518	195	201	341	273	58	88	12.090	12.327
%	48,8	51,2	48,2	51,8	50,5	49,5	56,5	43,5	49,2	50,8	55,5	44,5	39,7	60,3	49,5	50,5
Àsia i Oceania	438	300	582	613	439	552	71	55	21	13	13	23	8	10	1.572	1.566
%	59,3	40,7	48,7	51,3	44,3	55,7	56,3	43,7	61,8	38,2	36,1	63,9	44,4	55,6	50,1	49,9

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades del Departament d'Ensenyament de la Generalitat de Catalunya, curs 2002-2003.

es produeix en tots els grups; també són majoria en els CFGS (53,6%), especialment entre els europeus no comunitaris (66%) i l'alumnat originari d'Amèrica Central i del Sud (56%). Aquest darrer és el grup de noies més nombrós a la postobligatòria.

Als CFGM trobem més nois que noies i per quasi tots els grups continentals, excepte per l'asiàtic, on les noies són majoria (61%). El predomini masculí en l'educació especial es produeix en tots els col·lectius continentals. El grup de noies amb major presència en aquest espai és el de marroquines i llatinoamericanes.

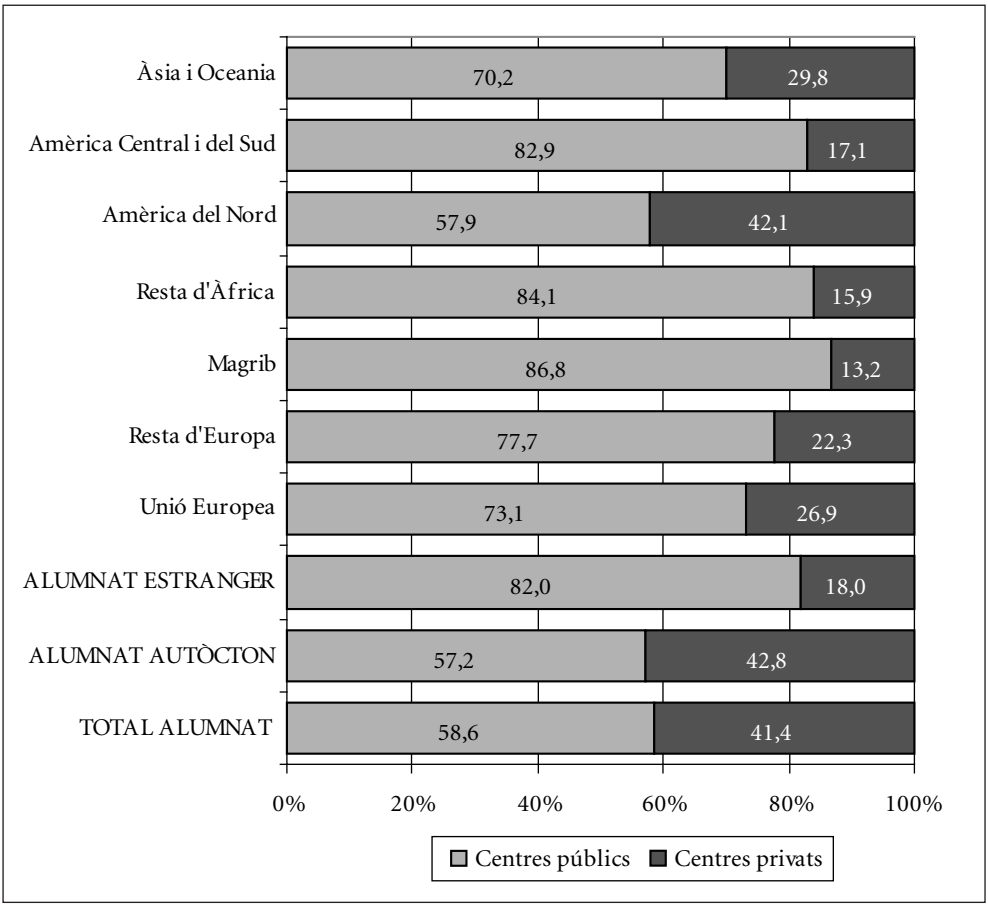
Escola pública i escola privada[4]

El sistema educatiu català i espanyol es caracteritza per l'existència d'una doble xarxa educativa finançada amb fons públics, l'escola pública i l'escola concertada, juntament amb l'escola privada pròpiament dita, és a dir, aquella en què les famílies assumeixen íntegrament el cost de l'escolarització dels seus fills. L'existència d'aquesta doble xarxa educativa parteix del principi fonamental —proclamat a la Llei Orgànica reguladora del dret a l'educació i a la Llei Orgànica de la qualitat de l'ensenyament— de la gratuïtat de l'ensenyament en les escoles sostingudes amb fons públics. Donades les característiques socioeconòmiques de la població estrangera, l'escolarització de l'alumnat immigrant hauria de fer-se de forma majoritària en la doble xarxa finançada públicament —sense distincions entre l'escola pública i la concertada— i de forma minoritària en l'escola privada no concertada.

Tanmateix, si ens cenyim a les dades, la major part de l'alumnat de Catalunya s'escolaritza en centres de titularitat pública. Així, els centres públics escolaritzen el 82% de l'alumnat estranger i només el 57% de l'alumnat autòcton. Contràriament, els centres privats (concertats i no) acullen només el 18% de l'alumnat estranger. Podem veure aquestes diferències al gràfic 3.

4. Aquest apartat ha estat fet amb la col·laboració de Maria Jesús Larios, professora de Dret Constitucional de la Universitat de Barcelona.

Gràfic 3.
Percentatge d'alumnat total, autòcton i estranger que s'escolaritza en centres públics i privats. Catalunya, curs 2002-2003



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades del Departament d'Ensenyament de la Generalitat de Catalunya, curs 2002-2003.

Aquesta presència desigual de l'alumnat estranger en els centres públics i privats presenta variacions segons els nivells educatius i en funció dels grups continentals. A la taula 6 hem recollit aquestes variacions.

Taula 6.
Alumnat estranger en centres públics i privats segons el nivell educatiu. Catalunya, curs 2002-2003

	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
TOTAL CICLES	1.010.129	956.123	54.006	3.756	4.658	15.354	2.346	337	24.417	3.138
Públic	58,6	57,2	82,0	73,1	77,7	86,8	84,1	57,9	82,9	70,2
Privat	41,4	42,8	18,0	26,9	22,3	13,2	15,9	42,1	17,1	29,8
Ed. infantil	237.488	225.647	11.841	988	928	3.323	875	85	4.904	738
Públic	55,9	54,8	78,2	64,3	75,6	84,9	81,5	54,1	80,5	53,9
Privat	44,1	45,2	21,8	35,7	24,4	15,1	18,5	45,9	19,5	46,1
Ed. primària	354.597	331.961	22.636	1.437	1.958	6.305	999	146	10.596	1.195
Públic	59,6	57,8	85,7	79,8	81,1	88,9	89,1	56,2	86,7	75,7
Privat	40,4	42,2	14,3	20,2	18,9	11,1	10,9	43,8	13,3	24,3
ESO	253.424	238.469	14.955	849	1.282	4.894	307	63	6.569	991
Públic	56,2	54,6	81,6	73,9	79,1	85,4	80,1	61,9	81,5	75,8
Privat	43,8	45,4	18,4	26,1	20,9	14,6	19,9	38,1	18,5	24,2
Batxillerat	32.844	30.558	2.286	308	290	290	44	36	1.192	126
Públic	62,6	62,1	83,6	72,7	79,0	95,2	86,4	69,4	85,2	81,7
Privat	37,4	37,9	16,4	27,3	21,0	4,8	13,6	30,6	14,8	18,3
CFGM	32.302	31.347	955	76	79	328	39	3	396	34
Públic	69,1	69,0	75,0	67,1	49,4	91,5	82,1	33,3	69,4	52,9
Privat	30,9	31,0	25,0	32,9	50,6	8,5	17,9	66,7	30,6	47,1
CFGS	33.212	32.262	950	85	105	65	42	3	614	36
Públic	66,1	66,2	61,4	61,2	37,1	80,0	73,8	33,3	63,4	52,8
Privat	33,9	33,8	38,6	38,8	62,9	20,0	26,2	66,7	36,6	47,2
Ed. especial	6.262	5.879	383	13	16	149	40	1	146	18
Públic	41,7	40,7	56,1	69,2	50,0	60,4	60,0	100,0	51,4	44,4
Privat	58,3	59,3	43,9	30,8	50,0	39,6	40,0	0,0	48,6	55,6

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades del Departament d'Ensenyament de la Generalitat de Catalunya, curs 2002-2003.

Tots els grups continentals estudien preferentment en els centres públics (82%). Per sobre d'aquesta mitjana, destaca l'alumnat del Magrib, dels països de la resta d'Àfrica i d'Amèrica Central i del Sud, dels quals només el 13%, el 16% i el 17% respectivament,

ho fan en centres privats. A l'altre extrem trobem que l'alumnat nord-americà té una presència en els centres privats similar a la de l'alumnat autòcton. Pel que fa a l'alumnat europeu (comunitari i no comunitari) i a l'asiàtic, estudien en centres privats en proporcions que s'apropen al 25%. En valors absoluts, els col·lectius més nombrosos tant a la pública com a la privada són els d'alumnat llatinoamericà i del Magrib.

Tot i que l'alumnat estranger representa el 5,3% de l'alumnat en el sistema educatiu preuniversitari, aquest percentatge és del 7,5% en els centres públics i del 2,3% en els centres privats. A la taula 7 podem llegir el pes de l'alumnat estranger en cada tipus de centre i per cada nivell educatiu.

Si prenem les taules 6 i 7 i les llegim pels diferents nivells educatius, observem que:

- **Educació infantil**. El 78% de l'alumnat estranger es troba en els centres públics, on representa el 7% de l'alumnat; en els centres privats representa el 2,5%. Només els nens i nenes asiàtics (46%), els nord-americans (46%) i els europeus comunitaris (36%) tenen més d'un terç dels seus efectius en els centres privats.

Taula 7.
Pes de l'alumnat estranger en els centres públics i privats. Catalunya, curs 2002-2003

	C. públics	C. privats
Total cicles	**7,5**	**2,3**
Ed. infantil	7,0	2,5
Ed. primària	9,2	2,3
ESO	8,6	2,5
Batxillerat	3,3	1,1
CFGM	3,2	2,4
CFGS	2,7	3,3
Ed. especial	8,2	4,6

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades del Departament d'Ensenyament de la Generalitat de Catalunya, curs 2002-2003.

- **Educació primària**. El 86% de l'alumnat estranger estudia en centres públics, mentre que només ho fa el 58% de l'alumnat autòcton. Entre l'alumnat africà (Magrib i resta d'Àfrica), el percentatge d'escolarització en centres públics és del 90% i entre l'alumnat llatinoamericà és del 87%. En els centres públics, l'alumnat estranger representa el 9,2% de tot l'alumnat de primària i en els privats el 2,3%.
- **ESO**. El 82% de l'alumnat estranger de la secundària obligatòria es troba en els centres públics davant del 55% de l'alumnat autòcton. El 18,4% d'alumnes estrangers que estudien a la privada representa el 2,5% de l'alumnat d'aquest nivell en els centres privats; en canvi, a la pública representa el 8,6%.
- **Batxillerat**. De nou, la immensa majoria de l'alumnat estranger continua els seus estudis en centres públics (83%); només el 16% dels estudiants de batxillerat d'origen estranger estudien en centres privats davant del 37% dels autòctons. Cal destacar que fonamentalment els europeus acudeixen a centres privats en major mesura que la resta (el 27% dels comunitaris i el 21% dels de l'Europa no comunitària), a banda dels nord-americans que, en tots els nivells, segueixen uns patrons molt similars als dels autòctons. En canvi, l'alumnat africà que cursa batxillerat ho fa gairebé totalment en centres públics (el 95% dels nois i noies magribins); també el 85% dels llatinoamericans. Com ja hem vist anteriorment, la davallada d'estudiants estrangers en el batxillerat explica que només representin el 3,3% de l'alumnat en els centres públics i l'1,1% en els privats.
- **Cicles formatius de grau mitjà i superior**. En els cicles formatius s'observa un creixement considerable del percentatge d'estudiants estrangers que cursen els seus estudis en centres privats: el 25% en el grau mitjà i el 39% en els cicles de grau superior. L'alumnat asiàtic és distribueix de manera més o menys equitativa entre tots dos tipus de centres, mentre que el nord-americà prefereix clarament els centres privats. Tant l'increment de la presència de l'alumnat estranger com la preferència per un tipus de centre o un altre entre els diferents col·lectius d'alumnes estrangers està relacionat amb l'oferta disponible. És possible que de vegades l'alumnat no pugui triar quin tipus de centre prefereix i que hi hagi cursos que només es realitzen en centres de titularitat privada, etc. En aquest sentit, i sense que puguem aportar-ne dades, s'ha detectat que alguns col·lectius d'estrangers estan escollint algunes filials de formació professional específiques.

En general, podem concloure que la immensa majoria de l'alumnat estranger es concentra en els centres de titularitat pública, de manera molt evident durant els cicles obligatoris. En els cicles postobligatoris i a mesura que decreix el nombre d'estrangers a les aules, el percentatge de nois i noies estrangers que opten per l'escola privada concertada creix.

Les causes d'aquesta concentració són diverses. La legislació educativa regula l'accés als centres finançats amb fons públics i prohibeix qualsevol discriminació per raó d'origen social, religió, raça o qualsevol altra circumstància de caràcter personal. Aquest accés s'organitza a través d'una primera elecció de l'alumnat, que amb posterioritat pot ser atesa o no, segons la limitació de places disponibles en determinats supòsits. En aquest cas, s'apliquen els criteris de preferència que estableix la Llei. Un dels criteris més importants a l'hora de distribuir l'alumnat és la proximitat del domicili (disposició addicional 5 de la LOQUE), per la qual cosa la composició de l'alumnat a cada escola reflectirà les característiques de la població resident en la zona assignada. Així, el fet que els immigrants tendeixin a concentrar-se en determinats barris o municipis, normalment zones de nivell socioeconòmic baix on existeix un major nombre d'escoles públiques que concertades, repercuteix en la distribució de l'alumnat.

Ara bé, la concentració territorial no és l'única causa de la desigual distribució de l'alumnat estranger en la doble xarxa educativa, ja que en algunes escoles públiques el percentatge d'alumnes immigrants és molt més elevat que el que resideix a la zona de matriculació pròpia d'aquestes escoles, en contrast amb l'escassa presència d'aquest alumnat en els centres concertats de la mateixa zona. Aquest fenomen engloba realitats diferents que impedeixen fer una anàlisi breu i simplista, per la qual cosa aquí només apuntarem alguns elements.

En la concentració d'alumnat immigrant, al marge de les raons territorials apuntades, s'hi barregen qüestions com la fugida dels fills dels pares autòctons, o determinades pràctiques d'alguns centres concertats que impedeixen que s'hi matriculin alumnes estrangers. Entre aquestes pràctiques destaquen com una barrera molt important per a l'alumnat immigrant les quotes o pagaments que cal fer en alguns centres concertats, contravenint l'obligació de gratuïtat que imposa la Llei. Sense entrar ara en les diferents

realitats existents en els centres concertats (al costat de centres d'elit existeixen centres amb unes mancances econòmiques similars a les de moltes escoles públiques) el que és evident és que la legislació vigent estableix que la primera conseqüència dels concerts educatius per als alumnes és la gratuïtat del servei educatiu i prohibeix de forma expressa percebre qualsevol quantitat que, directament o indirecta, pugui comportar una contrapartida per l'activitat d'ensenyament (article 51.1 LODE).

En definitiva, la solució del problema de la concentració escolar ha de partir naturalment de l'exigència que l'administració educativa compleixi la Llei; però no s'acaba aquí, sinó que exigeix polítiques públiques adequades de programació de places escolars. La programació és l'instrument en mans dels poders públics per garantir el dret a l'educació de tots en condicions d'igualtat, amb la creació de places gratuïtes allà on existeixin necessitats educatives, a més d'evitar concentracions excessives d'alumnes estrangers.

Les mesures que fins ara han adoptat les comunitats autònomes han estat establir reserves de places per a immigrants. Aquestes mesures, aplicades correctament en tots els centres poden permetre una distribució equilibrada en aquells supòsits en què en la zona geogràfica adscrita al centre no existeixi una concentració excessiva d'immigrants. Quan es dóna aquest últim supòsit és necessari també fixar un percentatge màxim d'alumnes estrangers que poden matricular-se en un centre. Ambdues qüestions, reserva de places o establiment d'un percentatge màxim, juntament amb altres mesures distributives de l'alumnat, són compatibles amb el dret d'elecció de centre, si s'interpreta de forma adequada. És evident que el dret a elegir un centre educatiu privat i que aquest sigui finançat pel poder públic no forma part del contingut essencial del dret a l'educació reconegut a l'article 27 de la Constitució. Això és així perquè la inevitable limitació de places en els centres (públics o concertats) fa impossible configurar la lliure elecció de centre com a contingut del dret fonamental de prestació. Per tant, el dret d'elecció de centre comporta la potestat d'expressar una preferència per un centre (públic o concertat) i que a aquesta preferència se li apliquin criteris objectius, raonables i no discriminatoris, en cas de limitació de places, a partir de la programació efectuada per l'Administració. En tot cas, el dret a expressar aquesta preferència és un dret que ha de poder ser exercit en igualtat de condicions per tots (també els estrangers), i les Administracions públiques han de procurar que tots tinguin la informació necessària per a exercir-lo.

L'alumnat estranger a les províncies i comarques catalanes

A continuació, analitzem la manera com es distribueix l'alumnat estranger a les escoles de les diferents províncies i comarques catalanes. Les taules 8, 9, 10 i 11 recullen aquestes dades per cada una de les províncies. Abans de començar, però, vegem el panorama general de les províncies.

L'alumnat estranger a les províncies de Catalunya

El 71% de tot l'alumnat estranger de Catalunya es concentra a la província de Barcelona (així com el 75% de l'alumnat total). A Girona hi ha el 14%, a Tarragona el 10% i a Lleida només el 4,5% de l'alumnat estranger. Aquests valors són molt similars als de l'any anterior, tot i que s'observa un increment del percentatge d'alumnat estranger a la província de Barcelona.

Com en el curs anterior, l'alumnat del Magrib és el més nombrós a totes les províncies excepte a Barcelona, on el grup més abundant i a molta distància és l'originari d'Amèrica Central i del Sud. Aquest darrer col·lectiu, en un sol curs ha incrementat considerablement seva presència a les aules de totes les províncies de Catalunya: a Barcelona passa de ser el 44% de l'alumnat estranger a ser-ne el 52%, a Tarragona passa del 26% al 34% i a Girona del 17% al 22%.

Vegem ràpidament com es distribueix l'alumnat estranger en el territori:

- **Unió Europea.** La província de Barcelona concentra el 54% d'aquest alumnat; a Girona hi trobem el 26% i a Tarragona el 16%. Lleida aplega escassament el 4% d'aquest alumnat.
- **Resta d'Europa.** A Barcelona trobem el 55% dels europeus no comunitaris, un percentatge lleugerament inferior a l'any anterior. De fet, s'ha incrementat la presència d'aquest alumnat a Lleida (el 13%) i a Tarragona (el 18%); d'aquesta manera, Tarragona supera Girona en nombre d'alumnat d'aquest origen.

- **Magrib**. Com pels altres col·lectius, Barcelona concentra la major part dels efectius (el 64%), seguida de Girona (20%) i Tarragona (12%).
- **Resta d'Àfrica**. Aquest col·lectiu se situa preferentment a la província de Girona (45%), mentre que Barcelona només n'acull el 43%. Aquestes dades representen un canvi respecte a l'any anterior, en què Barcelona concentrava un percentatge més gran d'alumnat africà. Aquest canvi està relacionat amb els processos de reagrupament familiar i de formació familiar que s'estan produint a la província de Girona, on viuen des de fa més temps homes i dones africans.
- **Amèrica del Nord**. El 77% estudia a Barcelona i, en percentatges al voltant de l'11% cada una, a les províncies de Girona i Tarragona.
- **Amèrica Central i del Sud**. La immensa majoria d'aquest alumnat estudia a les aules de la província de Barcelona (el 83%); la resta es distribueix equitativament entre Girona i Tarragona (7% a cada província). Tot i així, i com que és un alumnat molt nombrós, en aquestes províncies és el segon gran col·lectiu en nombre d'estudiants.
- **Àsia i Oceania**. Prop del 90% d'aquest col·lectiu es troba a Barcelona, i poc més de la meitat a la ciutat de Barcelona. La resta es localitza a les escoles de Girona (6%) i Tarragona (4%).

L'alumnat estranger a les comarques de Barcelona

A la taula 8 trobem les dades per la província de Barcelona.[5]

Tot i que a la província de Barcelona s'hi escolaritza el 74,5% de l'alumnat total de Catalunya, només hi trobem el 71,4% de tot l'alumnat estranger. Això indica que, contràriament al que es percep, a la província de Barcelona no es produeix una con-

5. Aquesta taula, com les posteriors corresponents a la resta de províncies, cal llegir-les de la manera següent: la primera dada de cada casella és la xifra absoluta que correspon a cada categoria. La xifra de sota indica el percentatge d'alumnat d'aquest col·lectiu que es troba en aquest territori; així, pel que fa a Barcelona, l'alumnat de la Unió Europea que es troba en aquesta província és el 53,8% de l'alumnat d'aquest origen que estudia a Catalunya. La tercera xifra indica el percentatge que representa aquest

centració important d'alumnat estranger, ja que aquesta província escolaritza un percentatge encara superior de l'alumnat de Catalunya.[6]

L'alumnat estranger que estudia a Barcelona representa el 5,1% de l'alumnat total en aquesta província, percentatge lleugerament inferior al 5,4% per tot Catalunya. Algunes comarques tenen percentatges superiors a la mitjana provincial. És el cas d'Osona, on el 6,9% de l'alumnat és estranger i del Barcelonès (6%). L'Anoia i el Bages són les comarques amb un menor percentatge d'alumnat estranger a les seves aules.

Quatre de les dotze comarques de Barcelona concentren més del 80% de l'alumnat estranger. El 49,5% de l'alumnat estranger es troba al Barcelonès. En volum d'alumnat estranger, tenim a continuació el Baix Llobregat i el Vallès Occidental, amb el 12% de l'alumnat estranger de la província a cada comarca, i el Maresme, amb el 8%. En línies generals, els percentatges són similars als del curs precedent.

L'alumnat més nombrós és el d'Amèrica Central i del Sud, que representa la meitat de tot l'alumnat de la província. El col·lectiu de nois i noies del Magrib són poc menys de deu mil estudiants i representen un quart del total. Asiàtics i originaris de l'Europa no comunitària són el tercer i quart col·lectius respectivament, amb aproximadament dos mil cinc-cents efectius cadascun.

Vegem ara de prop les comarques més destacables pel que fa al nombre d'estrangers, a la seva concentració o bé a la seva composició.

- **Barcelonès**. Aquesta comarca, juntament amb Osona, és la que aplega un percentatge més important d'alumnat estranger, ja que escolaritza el 50% de l'alumnat

alumnat sobre l'alumnat estranger de la província; és a dir l'alumnat de la Unió Europea representa només el 5,2% de l'alumnat estranger de la província de Barcelona. Pel que fa a les caselles de les comarques, per al primer percentatge la referència és la xifra d'estrangers d'aquest origen a la província i el segon percentatge posa en relació la xifra d'alumnat d'aquest origen a la comarca amb el total d'alumnes estrangers d'aquesta comarca.

6. És a dir, podem entendre que no es produeix concentració en un territori quan l'alumnat estranger es distribueix de la mateixa manera que ho fa l'alumnat total.

Taula 8.

Alumnat estranger a les comarques de la província de Barcelona, curs 2002-2003

	Unió Europea	Resta d'Europa	Magrib	Resta d'Àfrica	Amèrica del Nord	Amèrica Central i del Sud	Àsia i Oceania	Total estranger	Total alumnat	Estranger/ total
CATALUNYA	**3.756**	**4.658**	**15.354**	**2.346**	**337**	**24.417**	**3.138**	**54.006**	**1.010.129**	**5,3**
Barcelona	2.019	2.566	9.760	1.019	258	20.162	2.777	38.561	753.035	
	53,8	55,1	63,6	43,4	76,6	82,6	88,5	71,4	74,5	5,1
	5,2	6,7	25,3	2,6	0,7	52,3	7,2	100,0		
Alt Penedès	20	31	315	2	5	194	13	580	12.977	
	1,0	1,2	3,2	0,2	1,9	1,0	0,5	1,5	1,7	4,5
	3,4	5,3	54,3	0,3	0,9	33,4	2,2	100,0		
Anoia	28	73	195	5	3	215	11	530	15.951	
	1,4	2,8	2,0	0,5	1,2	1,1	0,4	1,4	2,1	3,3
	5,3	13,8	36,8	0,9	0,6	40,6	2,1	100,0		
Bages	34	79	430	16	3	261	20	843	23.809	
	1,7	3,1	4,4	1,6	1,2	1,3	0,7	2,2	3,2	3,5
	4,0	9,4	51,0	1,9	0,4	31,0	2,4	100,0		
Baix Llobregat	267	320	1.662	26	27	2.316	130	4.748	106.369	
	13,2	12,5	17,0	2,6	10,5	11,5	4,7	12,3	14,1	4,5
	5,6	6,7	35,0	0,5	0,6	48,8	2,7	100,0		
Barcelonès	846	1.284	2.134	311	138	12.105	2.266	19.084	310.905	
	41,9	50,0	21,9	30,5	53,5	60,0	81,6	49,5	41,3	6,1
	4,4	6,7	11,2	1,6	0,7	63,4	11,9	100,0		
Berguedà	6	38	69	2	0	102	3	220	4.875	
	0,3	1,5	0,7	0,2	0,0	0,5	0,1	0,6	0,6	4,5
	2,7	17,3	31,4	0,9	0,0	46,4	1,4	100,0		
Garraf	172	108	228	9	10	335	30	892	16.327	
	8,5	4,2	2,3	0,9	3,9	1,7	1,1	2,3	2,2	5,5
	19,3	12,1	25,6	1,0	1,1	37,6	3,4	100,0		
Maresme	244	152	1.371	372	14	863	104	3.120	58.219	
	12,1	5,9	14,0	36,5	5,4	4,3	3,7	8,1	7,7	5,4
	7,8	4,9	43,9	11,9	0,4	27,7	3,3	100,0		
Osona	18	67	1.176	22	1	212	10	1.506	21.682	
	0,9	2,6	12,0	2,2	0,4	1,1	0,4	3,9	2,9	6,9
	1,2	4,4	78,1	1,5	0,1	14,1	0,7	100,0		
Vallès Occidental	253	245	1.341	74	45	2.528	136	4.622	126.968	
	12,5	9,5	13,7	7,3	17,4	12,5	4,9	12,0	16,9	3,6
	5,5	5,3	29,0	1,6	1,0	54,7	2,9	100,0		
Vallès Oriental	135	169	841	180	12	1.033	54	2.424	55.041	
	6,7	6,6	8,6	17,7	4,7	5,1	1,9	6,3	7,3	4,4
	5,6	7,0	34,7	7,4	0,5	42,6	2,2	100,0		
Barcelona ciutat*	774	1.088	1.164	214	125	9.372	1.620	14.357	227.994	
	38,3	42,4	11,9	21,0	48,4	46,5	58,3	37,2	30,3	6,3
	5,4	7,6	8,1	1,5	0,9	65,3	11,3	100,0		

* Les dades corresponents a Barcelona ciutat estan incloses a les de la comarca del Barcelonès.

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades del Departament d'Ensenyament de la Generalitat de Catalunya, curs 2002-2003.

estranger de la província i només el 41% de l'alumnat total. Els nois i noies estrangers representen el 6,1% de l'alumnat total de la comarca, percentatge superior al de la mitjana provincial i de Catalunya. Cal destacar, a més, que el 75% de l'alumnat d'aquesta comarca es troba concretament a la ciutat de Barcelona; és a dir el 37% de l'alumnat estranger provincial es troba en aquesta ciutat, on constitueix el 6,3% de l'alumnat total.

La comarca aplega els percentatges més elevats d'alumnat de gairebé totes les comunitats estrangeres que estudien a la província (el 81% de l'alumnat asiàtic, el 60% del llatinoamericà i el 50% de l'europeu). L'alumnat africà es diferencia d'aquesta tònica: només el 22% dels magribins estudien al Barcelonès, i el 30% dels no magribins (les comunitats d'estudiants més nombroses es troben al Maresme i al Gironès).

El grup més nombrós és el d'Amèrica Central i del Sud (63%); els col·lectius magribí i asiàtic només sumen cada un l'11% de l'alumnat estranger.

- **Baix Llobregat.** Aquesta comarca escolaritza el 14% de tots els alumnes de la província i només el 12% dels estrangers. El pes d'aquest alumnat sobre el total és del 4,5%, percentatge inferior al de la província i al de Catalunya.

  Les comunitats d'estudiants més importants són les d'Amèrica Central i del Sud (49%), seguides de la magribina (35%). Cal destacar que en només un curs aquestes dues comunitats han intercanviat posicions, ja que el col·lectiu d'Amèrica Central i del Sud ha crescut espectacularment, passant de poc més de 1.200 efectius a tenir-ne més de 2.300 en aquesta comarca.
- **Vallès Occidental.** Aquesta és la tercera comarca en nombre d'alumnat estranger (12%), tot i que és una de les comarques on aquest alumnat té un menor pes sobre l'alumnat total (3,6%). De nou, el gruix d'aquest alumnat està format pels originaris de països d'Amèrica Central i del Sud (55%), seguits pels procedents del Magrib (29%), que han perdut molt pes respecte a l'any anterior (37% el curs 2001-2002).
- **Maresme.** Amb el 8% de l'alumnat estranger, aquesta comarca ocupa la quarta posició, tot i que ha perdut pes respecte l'any anterior (el 10% provincial es trobava aquí). L'alumnat estranger representa el 5,4% de l'alumnat total, percentatge molt semblant al de Catalunya, tot i que una mica superior al de la mitjana provincial. La comunitat d'alumnes més important ha estat tradicionalment i és encara la

d'originaris del Magrib (44%). S'observa un creixement progressiu de l'alumnat llatinoamericà (27,7%); la tercera comunitat en nombre d'alumnes és la d'africans no magribins (12%), ja que és aquí on es troba la comunitat d'alumnes d'aquest origen més important de tota la província i de tot Catalunya (juntament amb el Gironès).

- **Altres comarques.** Cal destacar que pels volts del 7% de l'alumnat d'Osona és estranger, percentatge força superior al de la mitjana de Catalunya; aquest alumnat està format en un 78% per alumnes d'origen magribí.

L'alumnat estranger a les comarques de Girona

A Girona hi estudia el 14% de l'alumnat estranger de Catalunya, tot i que només ho fa el 9,5% de l'alumnat total. En aquest sentit, i contràriament al que dèiem per Barcelona, a la província de Girona hi ha una major concentració d'alumnat estranger. Girona és la província amb un percentatge més elevat d'alumnat estranger a les seves aules, el 8%. En algunes comarques aquest percentatge puja a més del 10% (Alt Empordà i Baix Empordà); fins i tot a les comarques que acullen petites quantitats de l'alumnat estranger provincial, els percentatges de presència a les aules superen la mitjana de Catalunya (excepte el Ripollès).

De les vuit comarques gironines, quatre sumen el 85% de l'alumnat estranger: el Gironès (23,5%), l'Alt Empordà (23%), el Baix Empordà (21%) i la Selva (18%). La resta de comarques tenen percentatges molt menors (entre l'1% i el 7%).

L'alumnat més nombrós a la província és l'originari del Magrib, que amb poc més de 3.000 alumnes suma el 39% de l'alumnat estranger de Girona. A continuació hi ha el col·lectiu d'Amèrica Central i del Sud (22,5%) que ha crescut considerablement respecte a l'any anterior. El tercer gran col·lectiu és l'africà no magribí (13,8%) que té a la província el col·lectiu d'alumnes més important de Catalunya: quasi la meitat de tots els nois i noies de països de la resta d'Àfrica que estudien a Catalunya ho fan a les escoles de Girona.

Taula 9.
Alumnat estranger a les comarques de la província de Girona, curs 2002-2003

	Unió Europea	Resta d'Europa	Magrib	Resta d'Àfrica	Amèrica del Nord	Amèrica Central i del Sud	Àsia i Oceania	Total estranger	Total alumnat	Estranger/ total
CATALUNYA	**3.756**	**4.658**	**15.354**	**2.346**	**337**	**24.417**	**3.138**	**54.006**	**1.010.129**	**5**
Girona	**989**	**682**	**3.005**	**1.066**	**38**	**1.738**	**201**	**7.719**	**95.891**	
	26,3	14,6	19,6	45,4	11,3	7,1	6,4	14,3	9,5	8,0
	12,8	8,8	38,9	13,8	0,5	22,5	2,6	100,0		
Alt Empordà	393	122	781	63	5	389	22	1.775	16.212	
	39,7	17,9	26,0	5,9	13,2	22,4	10,9	23,0	16,9	10,9
	22,1	6,9	44,0	3,5	0,3	21,9	1,2	100,0		
Baix Empordà	202	119	981	61	2	251	33	1.649	16.354	
	20,4	17,4	32,6	5,7	5,3	14,4	16,4	21,4	17,1	10,1
	12,2	7,2	59,5	3,7	0,1	15,2	2,0	100,0		
Cerdanya	12	23	7	6	0	99	0	147	1.825	
	1,2	3,4	0,2	0,6	0,0	5,7	0,0	1,9	1,9	8,1
	8,2	15,6	4,8	4,1	0,0	67,3	0,0	100,0		
Garrotxa	36	21	113	176	3	97	40	486	7.014	
	3,6	3,1	3,8	16,5	7,9	5,6	19,9	6,3	7,3	6,9
	7,4	4,3	23,3	36,2	0,6	20,0	8,2	100,0		
Gironès	133	140	700	373	15	423	33	1.817	28.388	
	13,4	20,5	23,3	35,0	39,5	24,3	16,4	23,5	29,6	6,4
	7,3	7,7	38,5	20,5	0,8	23,3	1,8	100,0		
Pla de l'Estany	13	29	74	220	5	60	9	410	4.270	
	1,3	4,3	2,5	20,6	13,2	3,5	4,5	5,3	4,5	9,6
	3,2	7,1	18,0	53,7	1,2	14,6	2,2	100,0		
Ripollès	1	0	37	1	0	27	1	67	3.069	
	0,1	0,0	1,2	0,1	0,0	1,6	0,5	0,9	3,2	2,2
	1,5	0,0	55,2	1,5	0,0	40,3	1,5	100,0		
Selva	196	233	310	166	8	391	63	1.367	18.868	
	19,8	34,2	10,3	15,6	21,1	22,5	31,3	17,7	19,7	7,2
	14,3	17,0	22,7	12,1	0,6	28,6	4,6	100,0		

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades del Departament d'Ensenyament de la Generalitat de Catalunya, curs 2002-2003.

Vegem ara les comarques més significatives.

- **Gironès.** Aquí trobem el grup més important d'alumnes estrangers de la província, tot i que el pes d'aquest alumnat a l'aula és inferior al de la mitjana de la província (6,4% front al 8%). El grup més nombrós és el magribí (38%), seguit del de llatinoamericans (24%) i africans (20%); aquests darrers van perdent pes en el conjunt a causa de l'augment dels americans i els europeus no comunitaris.
- **Alt Empordà.** En aquesta comarca l'alumnat estranger representa quasi l'11% de l'alumnat total (l'any passat era el 9%), el percentatge més important de tot Catalunya. El col·lectiu més nombrós és el de magribins (44%) seguit del d'europeus comunitaris (22%); aquests darrers han perdut molt pes en favor del col·lectiu d'Amèrica Central i del Sud, que ha passat de representar el 12% de l'alumnat estranger de la comarca el curs anterior a ser-ne el 22%. A més, cal remarcar l'escàs pes de l'alumnat de la resta d'Àfrica, d'Amèrica del Nord i Àsia, amb percentatges inferiors al 4%.
- **Baix Empordà.** En aquesta comarca, l'alumnat estranger suma el 10% de l'alumnat total; això representa un fort increment respecte al 8% de l'any anterior. El grup més important és el de magribins (60%); de fet, aquí trobem la primera comunitat d'alumnes magribins de la província (32,7% provincial). El segon i tercer grans grups, a força distància del primer, són el de l'alumnat d'Amèrica Llatina (15%) i el de la Unió Europea (12%).
- **La Selva.** El pes de l'alumnat estranger a les aules d'aquesta comarca es troba per sota de la mitjana provincial (7,2%). El col·lectiu més important és el d'estudiants d'Amèrica Central i del Sud (29%), seguit del de magribins (23%). Cal destacar també el creixement de l'alumnat de la resta d'Europa (són el 17%), per primer cop més nombrós que els comunitaris (el 14%); tot i que no gaire nombrosa, a les escoles de la Selva s'aplega la comunitat més important d'alumnes de l'Europa no comunitària i de l'alumnat asiàtic de la província.
- **Altres comarques.** Cal assenyalar que al Pla de l'Estany i a la Garrotxa, el col·lectiu d'estudiants més important és el que prové de països de la resta d'Àfrica (el 54% i el 36% respectivament). A la Cerdanya, el 68% dels 147 alumnes estrangers són d'Amèrica Central i del Sud; el segon col·lectiu és el d'originaris de països de la resta d'Europa. És possible que aquesta comarca, amb poca tradició de poblacions immigrants, experimenti un creixement considerable d'alumnat estranger a par-

tir de l'arribada de les migracions més recents procedents d'Amèrica Llatina i de l'Europa de l'Est.

L'alumnat estranger a les comarques de Lleida

La província de Lleida només escolaritza el 4,5% de l'alumnat estranger de Catalunya i el 5,7% de l'alumnat de tot Catalunya; per tant podem dir que en aquesta província s'escolaritza una part molt petita de la població estrangera.

Lleida és la província amb el percentatge més baix d'alumnat estranger a les seves aules, el 4,2%. En algunes comarques aquest percentatge és força més elevat i puja al 9,3% en el cas de l'Alt Urgell i el 7,9% a la Segarra. En canvi, a la Vall d'Aran o a l'Alta Ribagorça no arriben al 2,5%.

Cinc comarques de les dotze apleguen més de tres quartes parts de l'alumnat estranger provincial; el Segrià concentra el gruix dels alumnes estrangers (39%), seguit de l'Urgell (12,5%) i l'Alt Urgell (11%). Tot i així, l'alumnat estranger es troba més repartit en el territori que l'alumnat autòcton.

Les dues comunitats d'alumnat estranger més nombroses a les comarques lleidatanes són la de nois i noies magribins i la d'alumnes d'Amèrica Central i del Sud, cada una amb el 30% de l'alumnat estranger. En aquest sentit, cal destacar l'important creixement d'aquest darrer grup. La tercera comunitat, que també ha experimentat un important creixement, és la d'originaris de la resta d'Europa, que suma el 24%. La quarta posició és per l'alumnat de l'Àfrica no magribina, amb prop de 200 estudiants, que representen el 8% dels estrangers que estudien a la província de Lleida.

Les comarques més destacades pel que fa a l'alumnat estranger són:

- **Segrià.** Tot i que les escoles del Segrià acullen el 40% de l'alumnat estranger de la província, hem de tenir present que aquí s'escolaritza el 51% de tots els nens i nenes de Lleida. El col·lectiu més nombrós és el d'estudiants d'Amèrica Central i del

Taula 10.
Alumnat estranger a les comarques de la província de Lleida, curs 2002-2003

	Unió Europea	Resta d'Europa	Magrib	Resta d'Àfrica	Amèrica del Nord	Amèrica Central i del Sud	Àsia i Oceania	Total estranger	Total alumnat	Estranger/ total
CATALUNYA	**3.756**	**4.658**	**15.354**	**2.346**	**337**	**24.417**	**3.138**	**54.006**	**1.010.129**	**5,3**
Lleida	142 3,8 5,8	589 12,6 24,1	740 4,8 30,3	193 8,2 7,9	5 1,5 0,2	736 3,0 30,1	40 1,3 1,6	2.445 4,5 100,0	57.567 5,7	4,2
Alt Urgell	60 42,3 22,6	139 23,6 52,3	18 2,4 6,8	2 1,0 0,8	1 20,0 0,4	43 5,8 16,2	3 7,5 1,1	266 10,9 100,0	2.854 5,0	9,3
Alta Ribagorça	4 2,8 30,8	1 0,2 7,7	2 0,3 15,4	0 0,0 0,0	0 0,0 0,0	6 0,8 46,2	0 0,0 0,0	13 0,5 100,0	561 1,0	2,3
Garrigues	0 0,0 0,0	38 6,5 55,1	20 2,7 29,0	1 0,5 1,4	0 0,0 0,0	10 1,4 14,5	0 0,0 0,0	69 2,8 100,0	2.254 3,9	3,1
Noguera	6 4,2 3,1	51 8,7 26,4	72 9,7 37,3	4 2,1 2,1	0 0,0 0,0	58 7,9 30,1	2 5,0 1,0	193 7,9 100,0	4.792 8,3	4,0
Pallars Jussà	8 5,6 10,8	13 2,2 17,6	2 0,3 2,7	22 11,4 29,7	0 0,0 0,0	29 3,9 39,2	0 0,0 0,0	74 3,0 100,0	1.537 2,7	4,8
Pallars Sobirà	10 7,0 23,3	6 1,0 14,0	1 0,1 2,3	0 0,0 0,0	0 0,0 0,0	26 3,5 60,5	0 0,0 0,0	43 1,8 100,0	799 1,4	5,4
Pla d'Urgell	2 1,4 0,9	42 7,1 19,7	84 11,4 39,4	17 8,8 8,0	0 0,0 0,0	62 8,4 29,1	6 15,0 2,8	213 8,7 100,0	4.209 7,3	5,1
Segarra	7 4,9 3,3	62 10,5 29,1	71 9,6 33,3	30 15,5 14,1	0 0,0 0,0	39 5,3 18,3	4 10,0 1,9	213 8,7 100,0	2.710 4,7	7,9
Segrià	34 23,9 3,6	183 31,1 19,4	225 30,4 23,8	101 52,3 10,7	4 80,0 0,4	378 51,4 40,0	20 50,0 2,1	945 38,7 100,0	29.612 51,4	3,2
Solsonès	5 3,5 6,8	7 1,2 9,6	47 6,4 64,4	0 0,0 0,0	0 0,0 0,0	12 1,6 16,4	2 5,0 2,7	73 3,0 100,0	1.836 3,2	4,0
Urgell	0 0,0 0,0	40 6,8 13,1	185 25,0 60,5	16 8,3 5,2	0 0,0 0,0	63 8,6 20,6	2 5,0 0,7	306 12,5 100,0	4.920 8,5	6,2
Val d'Aran	5 3,5 16,7	2 0,3 6,7	13 1,8 43,3	0 0,0 0,0	0 0,0 0,0	9 1,2 30,0	1 2,5 3,3	30 1,2 100,0	1.286 2,2	2,3

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades del Departament d'Ensenyament de la Generalitat de Catalunya, curs 2002-2003.

Sud que, amb el 40% dels alumnes de la comarca, supera amb escreix el col·lectiu de magribins (24%), el més important en els darrers anys. Tot i que es tracta de la comarca lleidatana amb més alumnat estranger, el percentatge a les aules està per sota de la mitjana provincial i de la de Catalunya, el 3,2%.

- **Urgell.** L'Urgell és la segona comarca lleidatana en nombre d'alumnes estrangers; aquest alumnat representa el 6,2% de l'alumnat total de la comarca, força per sobre de la mitjana provincial. El gruix més important d'alumnat és el constituït pels originaris del Magrib (60,5%); a continuació, tot i que a força distància, hi ha el col·lectiu d'estudiants d'Amèrica Central i del Sud. Cal destacar que no queden a l'Urgell alumnes de la Unió Europea i que l'alumnat europeu no comunitari es consolida progressivament.
- **L'Alt Urgell.** Els 266 alumnes estrangers representen més del 9% dels alumnes de la comarca; és doncs la comarca de Lleida amb la presència relativa d'alumnat estranger a les aules més alta. El grup més important és el d'europeus, fonamentalment no comunitaris, que representen el 52% del total (entre els que destaquen els andorrans); els procedents de la Unió Europea sumen el 24% (de fet, el 42% dels estudiants de la Unió Europea que viuen a Lleida estan en aquesta comarca). L'alumnat africà té una presència reduïda en aquesta comarca i el llatinoamericà supera escassament el 15% del total d'estrangers.

L'alumnat estranger a les comarques de Tarragona

A les comarques de Tarragona hi estudia el 9,8% dels alumnes estrangers de Catalunya i el 10% del total de nois i noies de Catalunya. L'alumnat estranger representa el 5,1% de l'alumnat total de la província, percentatge molt semblant al de la mitjana de Catalunya. Al Montsià (7,2%) i al Baix Penedès (6,6%) aquesta presència és superior.

L'alumnat estranger es troba principalment a les comarques del Tarragonès (30%) i el Baix Camp (25%), seguides del Baix Penedès (13%) i el Montsià (12%). Les comarques del Priorat i la Terra Alta acullen menys de l'1% d'alumnes estrangers cadascuna.

El col·lectiu d'alumnat estranger més nombrós és el de magribins (35%), tot i que a escassa distància del d'originaris d'Amèrica Central i del Sud (34%); aquests dupliquen

els seus efectius respecte a l'any anterior. També duplica el nombre d'estudiants la comunitat d'originaris de països de la resta d'Europa, que passen de 399 a 821 en un sol curs i constitueixen així el tercer gran grup (15,5%), per sobre dels europeus comunitaris (11,5%); val a dir que la importància del grup dels europeus no comunitaris es fa notar principalment en comarques amb escassa presència d'alumnat estranger i on, en alguns casos, són el col·lectiu majoritari.

Vegem ara les comarques més destacades de la província de Tarragona.

- **Tarragonès.** El 30% de l'alumnat estranger de la província estudia en aquesta comarca; i aquests estudiants representen el 4,6% del total d'alumnes. El grup més nombrós, amb prop de 700 efectius, és el d'estudiants d'Amèrica Central i del Sud (44%) que han duplicat la seva presència a les aules d'aquesta comarca en un any. A certa distància hi ha el grup d'estudiants del Magrib (25,5%); i força més lluny, amb el 13% de l'alumnat estranger, els europeus comunitaris.
- **Baix Camp.** En aquesta comarca s'escolaritza el 25% de l'alumnat estranger de Tarragona; el 5,1% dels nois i noies a les escoles de la comarca són estrangers. El grup més important és el de l'alumnat magribí (43% de l'alumnat estranger), seguit del grup d'Amèrica Central i del Sud (28%).
- **Baix Penedès.** En aquesta comarca estudia el 12,6% de tots els alumnes estrangers de la província i només el 9,7% de l'alumnat total, cosa que representa una presència a les aules superior a la mitjana de Catalunya: el 6,6% dels estudiants del Baix Penedès són estrangers. Més de la meitat són nois i noies magribins (55%); l'alumnat d'Amèrica Central i del Sud suma poc menys d'un terç.
- **Montsià.** Tot i que aquesta comarca només aplega el 11,7% de l'alumnat estranger, presenta algunes especificitats. En primer lloc, hi trobem el percentatge més important d'alumnat estranger sobre el total d'alumnes de la comarca (7,2%). En segon lloc, cal destacar la importància dels estudiants de l'Europa no comunitària, que sumen més d'un terç del total d'estudiants estrangers de la comarca i constitueixen el segon gran grup en nombre d'efectius. El col·lectiu més nombrós és el d'Amèrica Central i del Sud (37%).
- **Altres comarques.** Cal destacar que el 70% dels 35 alumnes estrangers de la Terra Alta són originaris d'algun país de la resta d'Europa no comunitària. A la Ribera

Taula 11.
Alumnat estranger a les comarques de la província de Tarragona, curs 2002-2003

	Unió Europea	Resta d'Europa	Magrib	Resta d'Àfrica	Amèrica del Nord	Amèrica Central i del Sud	Àsia i Oceania	Total estranger	Total alumnat	Estranger/ total
CATALUNYA	**3.756**	**4.658**	**15.354**	**2.346**	**337**	**24.417**	**3.138**	**54.006**	**1.010.129**	**5,3**
Tarragona	606 16,1 11,5	821 17,6 15,5	1.849 12,0 35,0	68 2,9 1,3	36 10,7 0,7	1.781 7,3 33,7	120 3,8 2,3	5.281 9,8 100,0	103.636 10,3	5,1
Alt Camp	13 2,1 7,6	27 3,3 15,9	82 4,4 48,2	1 1,5 0,6	1 2,8 0,6	46 2,6 27,1	0 0,0 0,0	170 3,2 100,0	5.688 5,5	3,0
Baix Camp	169 27,9 12,7	136 16,6 10,2	577 31,2 43,2	22 32,4 1,6	11 30,6 0,8	379 21,3 28,4	41 34,2 3,1	1.335 25,3 100,0	25.996 25,1	5,1
Baix Ebre	94 15,5 16,3	138 16,8 24,0	171 9,2 29,7	6 8,8 1,0	2 5,6 0,3	148 8,3 25,7	16 13,3 2,8	575 10,9 100,0	10.997 10,6	5,2
Baix Penedès	40 6,6 6,0	46 5,6 6,9	366 19,8 55,1	2 2,9 0,3	4 11,1 0,6	200 11,2 30,1	6 5,0 0,9	664 12,6 100,0	10.016 9,7	6,6
Conca de Barberà	8 1,3 6,4	20 2,4 16,0	52 2,8 41,6	1 1,5 0,8	0 0,0 0,0	42 2,4 33,6	2 1,7 1,6	125 2,4 100,0	2.541 2,5	4,9
Montsià	45 7,4 7,3	209 25,5 33,8	128 6,9 20,7	0 0,0 0,0	0 0,0 0,0	228 12,8 36,9	8 6,7 1,3	618 11,7 100,0	8.642 8,3	7,2
Priorat	1 0,2 2,3	9 1,1 20,5	27 1,5 61,4	0 0,0 0,0	0 0,0 0,0	7 0,4 15,9	0 0,0 0,0	44 0,8 100,0	977 0,9	4,5
Ribera d'Ebre	32 5,3 22,7	36 4,4 25,5	40 2,2 28,4	0 0,0 0,0	0 0,0 0,0	32 1,8 22,7	1 0,8 0,7	141 2,7 100,0	3.112 3,0	4,5
Tarragonès	201 33,2 12,8	176 21,4 11,2	401 21,7 25,5	36 52,9 2,3	18 50,0 1,1	697 39,1 44,3	45 37,5 2,9	1.574 29,8 100,0	34.333 33,1	4,6
Terra Alta	3 0,5 8,6	24 2,9 68,6	5 0,3 14,3	0 0,0 0,0	0 0,0 0,0	2 0,1 5,7	1 0,8 2,9	35 0,7 100,0	1.334 1,3	2,6

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades del Departament d'Ensenyament de la Generalitat de Catalunya, curs 2002-2003.

d'Ebre els europeus, comunitaris i no comunitaris, sumen prop del 50% de tots els estrangers.

Conclusions

- Cal destacar el fort increment de la presència d'alumnat estranger en el sistema educatiu. Així, si el curs passat representava el 3,7% de l'alumnat total, en finalitzar el curs 2002-2003 ha passat a constituir el 5,3%. En un any, l'alumnat estranger ha crescut prop del 50%.
- El gruix de l'alumnat estranger es concentra en molt poques nacionalitats: el Marroc (27,8%), l'Equador (15,4%), Colòmbia (8,2), l'Argentina (5,6%), el Perú (3,5%), Romania (2,6%) i Gàmbia (2,4%).
- La composició per sexes de l'alumnat estranger és força equilibrada. El curs 2002-2003 els nois han sumat el 51,2% de l'alumnat estranger davant del 48,8% de noies. Ara bé, les noies són més nombroses que els nois en l'educació secundària postobligatòria, principalment en el batxillerat i els cicles formatius de grau superior. Els nois són una mica més nombrosos en l'ensenyament obligatori, en els cicles formatius de grau mitjà i en l'educació especial, on el percentatge de nois arriba al 58%.
- Els centres públics escolaritzen el 82% de l'alumnat estranger i només el 57% de l'alumnat autòcton. La immensa majoria de l'alumnat estranger es concentra en els centres de titularitat pública, de manera molt evident durant els cicles obligatoris. En els cicles postobligatoris i a mesura que decreix el nombre d'estrangers a les aules, el percentatge de nois i noies estrangers que opten per l'escola privada concertada creix.
- En la concentració d'alumnat immigrant, al marge de raons territorials, s'hi barregen qüestions com la fugida dels fills dels pares autòctons i determinades pràctiques d'alguns centres concertats, que dificulten la matriculació d'alumnes estrangers (per exemple, les quotes o pagaments que s'han de fer en alguns centres concertats, contravenint l'obligació de gratuïtat que imposa la Llei).
- Si bé a la província de Barcelona s'escolaritza el 71% de l'alumnat estranger, cal tenir present que en aquesta província hi estudia també el 75% de l'alumnat total

de Catalunya. Les comarques amb major presència d'alumnat estranger són el Barcelonès, el Baix Llobregat, el Vallès Occidental i el Maresme.

- L'alumnat estranger que estudia a Barcelona representa el 5,1% de l'alumnat total en aquesta província, percentatge lleugerament inferior al 5,4% de tot Catalunya. El col·lectiu més important és el d'Amèrica Central i del Sud (52%), seguit del magribí (25%).
- A Girona estudia el 14% de l'alumnat estranger de Catalunya, tot i que només ho fa el 9,5% de l'alumnat total. El 8% de l'alumnat de les seves aules és de nacionalitat estrangera; en algunes comarques aquest percentatge arriba a l'11%. Les comarques amb major presència d'alumnat estranger són el Gironès, l'Alt Empordà, el Baix Empordà i la Selva.
- L'alumnat més nombrós a la província de Girona és l'originari del Magrib (39%), seguit del col·lectiu d'Amèrica Central i del Sud (22,5%), que ha crescut considerablement respecte a l'any anterior. El tercer gran col·lectiu és l'africà no magribí (13,8%) que té a la província el col·lectiu d'alumnes més important de Catalunya.
- La província de Lleida només escolaritza el 4,5% de l'alumnat estranger de Catalunya i el 5,7% de l'alumnat de tot Catalunya. Lleida és la província amb el percentatge més baix d'alumnat estranger a les seves aules, el 4,2%. El Segrià concentra el 40% dels alumnes estrangers de la província; a continuació hi ha, amb percentatges menors, l'Urgell i l'Alt Urgell. En general, l'alumnat estranger es troba més repartit en el territori lleidatà que l'autòcton, que es concentra en unes poques comarques.
- Les dues comunitats d'alumnat estranger més nombroses a les comarques lleidatanes són la de nois i noies magribins i la d'Amèrica Central i del Sud, cadascuna amb el 30% de l'alumnat estranger. La tercera comunitat, que també ha experimentat un important creixement, és la d'originaris de la resta d'Europa (24%).
- A les comarques de Tarragona estudia el 9,8% dels alumnes estrangers de Catalunya i el 10% del total de nois i noies de Catalunya. L'alumnat estranger representa el 5,1% de l'alumnat de la província. Les comarques tarragonines amb major presència d'alumnat estranger són el Tarragonès, el Baix Camp, el Baix Penedès i el Montsià.
- Els col·lectius més nombrosos a la província de Tarragona són els magribins (35%) i els d'Amèrica Central i del Sud (34%), que han duplicat els seus efectius respecte

a l'any anterior; l'alumnat de països de la resta d'Europa ha consolidat el seu creixement i ja és el tercer gran grup (15,5%).

10 La inserció laboral de la població immigrada

Miguel Pajares

Introducció

L'estructura d'aquest capítol, dedicat a la inserció laboral de les persones immigrades, és semblant a la de l'*Anuari 2002*.[1] Mantenir la mateixa estructura ens permet avaluar millor les tendències que es van produint, i comparar les observacions que fèiem en l'anuari anterior amb les que podem fer amb les dades del 2003. Així doncs, en molts apartats d'aquest capítol centrem la nostra atenció en l'evolució que s'ha produït en el darrer any, amb referències constants a les dades anteriors.

La innovació principal és la inclusió d'un apartat sobre el contingent del 2003. En l'*Anuari 2002* ja hi havia un apartat sobre el contingent d'aquell any, però es va fer des d'una perspectiva bàsicament jurídica. En aquesta ocasió l'analitzem des de la perspectiva de la seva funció com a via legal d'incorporació de nous treballadors al nostre mercat laboral. Ens interessa, sobretot, veure fins a quin punt el contingent, tal com està plantejat, és útil per canalitzar de forma legal la immigració laboral que estem rebent.

Dediquem el gruix d'aquest capítol a l'anàlisi de les dades disponibles sobre la inserció laboral de les persones immigrades, i aquí la font principal són les dades d'afiliació

1. Aja, E. i Nadal, M. (editors). *La immigració a Catalunya avui. Anuari 2002*. Editorial Mediterrània. Barcelona, juny de 2003.

a la Seguretat Social. Com ja vam assenyalar en l'*Anuari 2002*, emprar les dades de la Seguretat Social planteja un problema, ja que no informen sobre els "treballadors donats d'alta" sinó sobre les "altes". Quan un treballador fa més d'una feina (pluriocupació) té més d'una alta; per tant, els treballadors en alta laboral són sempre uns quants menys que les altes que consten a la Seguretat Social. Nosaltres hem fet servir les "altes" com si fossin "treballadors en alta", perquè considerem que la variació o l'error que es produeix és petit; cal advertir, però, que el que oferim és només una aproximació a la realitat.

Hem inclòs també dades de l'Enquesta de Població Activa (EPA); les fem servir amb les mateixes prevencions que mencionàvem en l'anuari anterior, ja que la xifra d'estrangers que detecta l'EPA està molt per sota de la real. Una altra font que hem emprat, de gran interès i veracitat, són els contractes de treball firmats a Catalunya al llarg de tot l'any.

Per acabar, assenyalar que no hem usat les dades procedents dels permisos de treball concedits a estrangers. Com ja vam comentar l'any anterior, aquesta font resulta poc útil, tant perquè no hi ha dades recents com perquè hi ha molts estrangers que poden treballar sense necessitat de permís de treball, concretament tots els que tenen residència permanent a més dels treballadors comunitaris.

Hem inclòs un altre apartat nou sobre economia submergida, tot i que ens hem limitat a donar una visió molt general de l'afer. La inserció laboral de la immigració irregular en l'economia submergida és un tema que, sens dubte, requeriria un estudi específic per la seva importància i per la magnitud que ja ha assolit.

Contingent 2003

El contingent per a l'any 2002 va ser el primer que es va fer després de les reformes legislatives que van donar lloc a les lleis 4/2000 i 8/2000. Les seves característiques no tenien res a veure amb les dels contingents que hi havia hagut entre el 1993 i el 1999; el del 2002 va ser el primer contingent que no es va poder fer servir per regularitzar

persones que es trobessin a l'Estat en situació irregular, ja que el seu sistema de selecció de treballadors obligava que el treballador es trobés en el seu país d'origen.

Recordem que els mecanismes que va establir el contingent del 2002 només permetien sol·licitar treballadors estrangers a les associacions empresarials (i, a més, només les que representen més del 10% dels empresaris del sector) . Els empresaris s'havien de dirigir a les organitzacions empresarials per indicar el nombre i les característiques dels treballadors que sol·licitaven. Només s'acceptaven ofertes genèriques, és a dir, ofertes que indiquen les característiques professionals que es requereixen, però no van dirigides a persones concretes (les persones es decideixen en la selecció posterior). En conseqüència, en no poder fer ofertes nominatives, és a dir, ofertes amb noms i cognoms, els empresaris havien d'acceptar els treballadors que els arribessin després de la selecció feta en els països d'origen. El resultat final, com es va explicar en l'*Anuari 2002*, va ser molt deficient ja que els empresaris no van confiar en el procediment: fer ofertes de feina sense saber quins treballadors arribaven ni quan no els va entusiasmar.

El contingent del 2003 va ser una mica diferent de l'anterior pel que fa als procediments. En primer lloc, la possibilitat de sol·licitar treballadors estrangers ja no era exclusiva de les organitzacions empresarials sinó que també podien fer-ho les empreses, sempre que presentessin sol·licitud per un nombre no inferior a cinc treballadors. En segon lloc, i aquesta és la diferència principal amb el contingent de l'any anterior, es va obrir, tot i que de forma molt limitada, la possibilitat de presentar ofertes nominatives. Les ofertes nominatives només es podien fer a persones que estiguessin vivint en el país d'origen i fossin seleccionades per empreses filials que poguessin fer allí la selecció, o bé a persones que ja havien tingut algun permís de treball a Espanya.

Comencem comentant les dades del contingent 2003, per centrar-nos després en els resultats, tant de les ofertes genèriques com de les nominatives.

Una vegada definides les places, tant per a treballs de temporada com estables, i un cop vistes les ofertes presentades per les organitzacions patronals i les empreses, el contingent 2003 va quedar establert de la manera següent: el total de places autoritzades

per a tot l'Estat espanyol va ser 25.532, de les quals 21.687 eren per a feines de temporada i 3.845 per a feines estables; per a Catalunya les places van ser 5.474, 4.267 per a treballs de temporada i 1.207 per a treballs estables. Els treballs estables es repartien entre diversos sectors: en el total de l'Estat espanyol els que més places van tenir van ser l'hostaleria, la construcció i el transport; a Catalunya, en canvi, el metall va ser el que va concentrar el nombre més important de places autoritzades en el contingent de treball estable (436 de les 1.207 previstes).

Hi ha una evolució clara en benefici dels contractes de temporada davant dels estables. Si el 2002 les places finalment autoritzades[2] per a treballs de temporada a Espanya van ser 10.520, el 2003 s'han doblat, mentre que ha succeït el contrari amb les places autoritzades per a treballs estables.

Els països d'origen on es van fer les ofertes per a l'ocupació estable van ser els set que tenen firmat un conveni amb Espanya.[3] Romania i Polònia van ser els que van rebre un nombre més gran d'ofertes.

Pel que fa al treball temporal, el gruix de les places autoritzades es va concentrar en l'agricultura (20.076 de les 21.687 places totals), i les escasses places restants es van repartir entre l'hostaleria, la construcció, els serveis i altres sectors. Els països que van rebre aquesta oferta de places per a feines temporals van ser, principalment, Romania i Polònia, que van rebre el 85% de l'oferta. L'altre 15% es va repartir entre trenta països més, tot i que els que tenen conveni amb Espanya van rebre més places que els altres.

Com veiem, el contingent s'ha emprat clarament per beneficiar el flux immigratori procedent de l'Europa de l'Est. És significatiu que, mentre Romania i Polònia van rebre respectivament 9.585 i 8.381 places de treball temporal, el Marroc només en va

2. Cal distingir entre les places que fixa el contingent quan el defineix el Govern i les places que finalment autoritza després que l'empresariat hagi presentat les seves sol·licituds. Aquí donem les dades sobre places autoritzades perquè constitueixen el contingent real. No obstant això, caldria fer una nova distinció si sabéssim quantes places s'han cobert de veritat al cap de l'any; però la DGOM no dóna aquesta informació.

3. Espanya té convenis migratoris amb Colòmbia, Equador, el Marroc, la República Dominicana, Romania, Polònia i Bulgària.

rebre 435, tot i que la major part de les places eren per al sector agrícola, en el qual els marroquins han estat fins ara el grup majoritari dels col·lectius immigrats.

Pel que fa a la disjuntiva entre ofertes genèriques i ofertes nominatives (que ha aparegut per primera vegada en el contingent 2003) podem dir el següent: les genèriques han tornat a tenir un resultat molt deficient; han estat útils per als empresaris que han pogut participar en els processos de selecció duts a terme en els països d'origen, però novament s'ha vist que els empresaris que no tenen capacitat per participar en aquests processos de selecció estan poc predisposats a acceptar, sense més ni més, els treballadors que els siguin enviats. Els que més han fet servir aquest sistema d'ofertes genèriques amb selecció en origen han estat les organitzacions agràries, per a les campanyes agrícoles. Unió de Pagesos va portar el 2003 més de 1.500 treballadors dels seus països d'origen i molts van ser reclutats a partir de les ofertes genèriques (en aquest total s'inclouen també els que es van beneficiar de les ofertes nominatives, que van ser les persones que repetien d'anys anteriors). Fora de Catalunya, ASAJA (CEOE) va portar gairebé 12.000 treballadors per la campanya de la maduixa a Huelva, molts dels quals també van ser reclutats a partir de les ofertes genèriques.

Respecte a les ofertes nominatives cal començar dient que tampoc no han estat una via gaire accessible per a la contractació de treballadors estrangers, ja que només podien fer-se quan es complien les condicions que abans hem esmentat (el treballador havia d'estar en el país d'origen i havia de ser seleccionat per una empresa filial o haver disposat anteriorment d'un permís de treball...). Tot i així, hi ha hagut un cert volum de contractació nominativa. Hi ha hagut treballadors portats des del país d'origen, i altres que han obtingut aquí l'oferta nominativa i després han tornat al país d'origen a sol·licitar el visat d'entrada. Alguns dels que han format part d'aquest segon grup són els que abans (sobretot l'any 2001) havien estat portats per empreses de treball temporal (ETT) i després d'un període inicial de relació laboral s'havien quedat aquí (sense feina i havent perdut el permís). Molts d'aquests treballadors ja eren coneguts per les empreses perquè havien treballat per a elles (cedits per l'ETT), i, d'aquesta manera, en obrir-se la possibilitat de fer-los una oferta nominativa perquè complien la condició d'haver tingut abans un permís, han pogut beneficiar-se d'aquest contingent, tot i que han hagut de tornar al país d'origen a buscar el visat d'entrada.

A quina mena de treballadors s'han fet aquestes ofertes nominatives? Fonamentalment les empreses busquen treballadors qualificats. Per aquesta via cerquen especialistes que no troben aquí. Concretament en el metall, les empreses busquen soldadors, xapistes, calderers, matricers, muntadors d'estructures metàl·liques, etc. Pel que fa a la gestió d'aquestes ofertes nominatives cal dir que el 2003 s'ha produït una celeritat completament inusual. En molts casos la resposta a una sol·licitud nominativa s'ha obtingut en quinze dies. El procés és el següent: l'empresa planteja a l'organització patronal la sol·licitud de permís per a un treballador determinat (nominativa), l'organització patronal fa la sol·licitud davant la Subdelegació Provincial del Govern, aquesta respon i, si la resposta és afirmativa, el treballador ha de recollir el visat al consolat espanyol del seu país d'origen. En conjunt, el procés pot durar dos mesos, la qual cosa, a la vista dels terminis en què es gestionen tots els procediments d'estrangeria, cal considerar un bon funcionament (sens dubte molt diferent dels vuit, deu o dotze mesos que eren habituals en aquests tràmits).

Evolució de les dades sobre població estrangera treballadora a Catalunya

Al final de l'any 2003, a Catalunya hi havia 215.696 residents estrangers donats d'alta a la Seguretat Social[4] , i s'havia produït un increment del 16,6% respecte a l'any anterior. Aquest increment ha estat notablement menor que el que s'havia produït al llarg del 2002, que havia estat del 35,6%.

Els estrangers en alta laboral constitueixen el 7,2% del total de treballadors en alta que hi ha a Catalunya, com podeu veure a la taula 1. Aquest percentatge és major a les províncies de Girona i Lleida, com es veu en la darrera columna de la taula. Respecte a les dades que donàvem en l'*Anuari 2002*, cal dir que no s'han produït variacions en el repartiment de treballadors estrangers per províncies i que el creixement del per-

4. Les dades d'altes a la Seguretat Social per a l'any 2003 que fem servir en el text i en les taules són dades a 10 de gener del 2004; les fem servir en aquest capítol perquè són les dades disponibles més actualitzades i properes a la data de referència 31/12/2003. Al text i a les taules les referenciem com relatives al 2003.

Taula 1.
Població estrangera i població total en alta a la Seguretat Social. Catalunya i províncies, 2003

	Treballadors estrangers	% de treballadors estrangers per província	Total població ocupada	% de treballadors estrangers sobre el total
Barcelona	154.097	71,4	2.297.700	6,7
Girona	26.278	12,2	270.900	9,7
Lleida	14.683	6,8	168.900	8,7
Tarragona	20.638	9,6	267.400	7,7
Total Catalunya	**215.696**		**3.004.800**	**7,2**

Font: elaboració pròpia, amb dades de l'IMSERSO i del *Boletín de Estadísticas Laborales* a 10/01/2004.

centatge d'estrangers respecte al conjunt de la població treballadora ha estat uniforme en les quatre províncies.

A Catalunya, la proporció d'estrangers en el conjunt de la població treballadora és més gran que en el conjunt de l'Estat espanyol. Aquí els estrangers són el 7,2% del total de treballadors en alta laboral, com hem vist, mentre que a Espanya són el 5,8%.

Però si comparem les dades sobre treballadors immigrants a Catalunya amb les d'altres comunitats autònomes trobarem variacions importants. Per exemple, el nombre de treballadors estrangers és més gran a Madrid (221.660) que a Catalunya (215.696), tot i que el nombre de residents és més gran a Catalunya (els estrangers amb residència legal a Catalunya són 383.938 i a Madrid són 355.035). Això ens indica que les taxes d'inserció laboral dels estrangers són significativament més altes a Madrid, la qual cosa està relacionada amb la composició de la immigració, ja que a Madrid es concentren els col·lectius que, com anirem veient, tenen taxes d'ocupació més altes. Els llatinoamericans estan molt concentrats a Madrid (excepte els argentins, que es concentren més a Catalunya), i també ho estan els procedents de l'Europa de l'Est, i en tots dos casos es tracta de col·lectius amb taxes altes d'inserció laboral. A Catalunya, en canvi, és on es concentren els africans, i entre ells destaquen per la seva importància numèrica els marroquins, que són el col·lectiu que té una taxa d'ocupació menor, com veurem des-

Taula 2.
Creixement de la població estrangera en alta a la Seguretat Social. Catalunya, 2003

	Població estrangera en alta a la Seguretat Social		
Continent i país	2002	2003	% creixement anual
Estrangers comunitaris	**35.929**	**42.268**	**17,6**
RESTA D'EUROPA	**13.768**	**16375**	**18,9**
Romania	4.741	6093	28,5
Ucraïna	2.849	3341	17,3
ÀFRICA	**58.316**	**66.741**	**14,4**
Gàmbia	3.620	3.993	10,3
Marroc	43.877	49.355	12,5
Senegal	2.307	2.922	26,7
LLATINOAMÈRICA	**54.271**	**64.416**	**18,7**
Argentina	4.055	5.821	43,6
Colòmbia	8.634	9.961	15,4
Cuba	2.407	2.627	9,1
Equador	17.452	20.059	14,9
Perú	9.506	11.687	22,9
Rep. Dominicana	4.236	4.658	10,0
AMÈRICA DEL NORD	**1.087**	**1.192**	**9,7**
ÀSIA	**21.294**	**24.383**	**14,5**
Xina	7.776	8.747	12,5
Filipines	3.797	3.962	4,3
Índia	1.632	2.027	24,2
Pakistan	5.230	6.527	24,8
OCEANIA	**166**	**186**	**12,0**
Total	**184.954**	**215.696**	**16,6**

Font: elaboració pròpia. Les dades del 2002 són del 10 de gener del 2003 i han estat obtingudes de l'*Anuario Estadístico de Extranjería 2002*. Les dades del 2003 són del 10 de gener del 2004, obtingudes de l'IMSERSO.

més. També els senegalesos i els paquistanesos, que estan més concentrats a Catalunya, tenen taxes d'ocupació més baixes que la mitjana dels col·lectius.

A la taula 2 veiem el creixement d'altes laborals que s'ha produït l'any 2003, per col·lectius. El creixement que s'ha donat a Catalunya ha estat més gran que el que s'ha produït a l'Estat espanyol: el 16,6% front al 13,2%. En aquesta taula presentem les dades de les quinze nacionalitats que tenen un major nombre de persones que resideixen a Catalunya. Veiem que els que més han crescut en altes laborals han estat els argentins, mentre que el creixement dels marroquins està per sota de la mitjana. A banda dels argentins, altres col·lectius que han crescut per sobre de la mitjana són els romanesos, els senegalesos, els paquistanesos, els indis i els peruans.

Les dones immigrants en les dades de la Seguretat Social

Com es pot veure a la taula 3, les dones són el 32,2% del total d'altes d'estrangers a la Seguretat Social a Catalunya, un percentatge menor que el que es dóna a l'Estat espanyol, on les dones són el 35,4% dels estrangers en alta laboral. Aquest menor percentatge que presenta Catalunya és coherent amb el que comentàvem en l'apartat anterior. A Catalunya el col·lectiu marroquí és més present que a Espanya —a Catalunya constitueix el 30% dels residents estrangers i a Espanya el 20%—, i en aquest col·lectiu la inserció laboral de les dones és molt baixa; per tant, és congruent que els estrangers a Catalunya tinguin una proporció inferior de participació femenina en les altes laborals.

La taula 3 ens mostra les proporcions en què participen les dones en les altes a la Seguretat Social segons els diversos països d'origen. Veiem que hi ha alguns col·lectius que tenen una proporció de dones en les altes laborals molt baixa, fins i tot menor que la del col·lectiu marroquí, i es tracta precisament de col·lectius que a Catalunya tenen més importància, proporcionalment, que al conjunt de l'Estat espanyol: el col·lectiu gambià, el senegalès, l'indi i el paquistanès. Això també contribueix que Catalunya mostri aquest percentatge global més baix que comentàvem en el paràgraf anterior.

Taula 3.
Població estrangera en alta a la Seguretat Social per origen i sexe. Catalunya, 2003

Continent i país	Homes	Dones	% dones	Total
Estrangers comunitaris	**26.679**	**15.589**	**36,9**	**42.268**
RESTA D'EUROPA	**11.103**	**5.272**	**32,2**	**16.375**
Romania	4.603	1.490	24,5	6.093
Ucraïna	2.269	1.072	32,1	3.341
ÀFRICA	**57.837**	**8.904**	**13,3**	**66.741**
Gàmbia	3.629	364	9,1	3.993
Marroc	42.219	7.136	14,5	49.355
Senegal	2.664	258	8,8	2.922
LLATINOAMÈRICA	**31.952**	**32.463**	**50,4**	**64.416**
Argentina	3.487	2.334	40,1	5.821
Colòmbia	4.896	5.065	50,8	9.961
Cuba	1.245	1.382	52,6	2.627
Equador	10.511	9.547	47,6	20.059
Perú	5.446	6.241	53,4	11.687
Rep. Dominicana	1.401	3.257	69,9	4.658
AMÈRICA DEL NORD	**665**	**527**	**44,2**	**1.192**
ÀSIA	**17.753**	**6.630**	**27,2**	**24.383**
Xina	5.306	3.441	39,3	8.747
Filipines	1.678	2.284	57,6	3.962
Índia	1.897	130	6,4	2.027
Pakistan	6.438	89	1,4	6.527
OCEANIA	**133**	**53**	**28,5**	**186**
Total	**146.229**	**69.466**	**32,2**	**215.696**

Font: Elaboració pròpia amb dades de l'IMSERSO a 10/01/2004.

No obstant això, el que ens sembla més important, com ja vam dir en l'*Anuari 2002*, és l'escassa inserció laboral del col·lectiu de dones marroquines a Catalunya, perquè es tracta d'un col·lectiu molt nombrós. Les dones són, aproximadament, el 34% dels residents marroquins; en canvi, són només el 14,5% dels marroquins en alta laboral. És a dir, un de cada tres residents de nacionalitat marroquina és una dona, però entre els que estan donats d'alta laboral només ho és un de cada set.

A la taula 4 trobem les dades per províncies. Les dones en alta laboral es concentren a la província de Barcelona més que els homes, mentre que a la província de Lleida és a l'inrevés.

Taula 4.
Població estrangera en alta a la Seguretat Social per sexe. Catalunya i províncies, 2003

	Treballadors estrangers	% de treballadors estrangers per província
Homes		
Barcelona	100.192	68,5
Girona	19.291	13,2
Lleida	11.458	7,8
Tarragona	15.288	10,5
Total Catalunya	**146.229**	**100,0**
Dones		
Barcelona	53.904	77,6
Girona	6.987	10,1
Lleida	3.225	4,6
Tarragona	5.350	7,7
Total Catalunya	**69.466**	**100,0**

Font: Elaboració pròpia, amb dades de l'IMSERSO i del *Boletín de Estadísticas Laborales* (BEL) a 10/01/2004.

Taxes d'activitat i d'ocupació de la població immigrada

Una aproximació a aquestes taxes la tenim amb les dades de l'Enquesta de Població Activa (EPA). L'Institut d'Estadística de Catalunya (IDESCAT) fa una explotació d'aquestes dades que distingeix només entre estrangers i total de població, la qual cosa no ens permet veure les taxes dels estrangers no comunitaris. A més, cal tenir en compte que la fiabilitat de les dades de l'EPA sobre estrangers és escassa, i més encara quan ens referim només a Catalunya, ja que la mostra és menor.

En les taules 5 i 6 veiem que les taxes d'activitat i d'ocupació dels estrangers són més grans que les del conjunt de la població. Aquestes diferències, però, no són tan accen-

Taula 5.
Taxes d'activitat de la població estrangera i de la població total. Catalunya, 2003

	Total població a Catalunya		Residents estrangers	
	2002	2003	2002	2003
Total ambdós sexes	58,2	59,6	69,3	73,2
Homes	69,8	70,6	86,9	87,6
Dones	47,2	49,1	51,2	58,4

Font: Elaboració pròpia, amb dades de l'IDESCAT a 31/12/2002 i 31/12/2003.

Taula 6
Taxes d'ocupació de la població estrangera i de la població total. Catalunya, 2003

	Total població a Catalunya		Població estrangera	
	2002	2003	2002	2003
Total ambdós sexes	52,6	54,3	57,4	60,5
Homes	64,6	65,8	72,0	75,7
Dones	41,2	43,3	42,4	45,2

Font: Elaboració pròpia, amb dades de l'IDESCAT a 31/12/2002 i 31/12/2003.

tuades com les que s'obtenen amb les dades de l'Estat espanyol, on la taxa d'activitat dels estrangers està 25 punts per sobre de la del conjunt de la població, i la d'ocupació està 16 punts per sobre. A Catalunya, en canvi, la taxa d'activitat dels estrangers està 13 punts per sobre de la del conjunt de la població, mentre que la taxa d'ocupació només està 6 punts per sobre.

En aquestes taules també hem inclòs les dades de l'any anterior i observem que les taxes d'activitat i d'ocupació dels estrangers han crescut.

Ens interessa especialment saber si els marroquins a Catalunya continuen mantenint la taxa d'ocupació més baixa, com succeïa amb les dades que vam donar en l'anuari anterior. No disposem de dades de residents de més de 16 anys a Catalunya, per la qual cosa no podem veure les taxes d'ocupació per origen. Tot i així, podem intentar fer una aproximació. A Catalunya hi ha 117.752 residents marroquins i 49.355 estan en alta laboral, és a dir un 41,9%.[5] En primer lloc, cal senyalar que aquest percentatge és més alt en tots els altres col·lectius (no hem inclòs una taula, però ho hem comprovat); en segon lloc, aquest percentatge era més alt fa un any (42,5%). D'aquí deduïm que el problema de baixa taxa d'ocupació dels marroquins no s'està corregint, i fins i tot pot ser que s'estigui agreujant.

En l'anuari anterior vam dir que si bé aquest problema el pateixen tant els homes com les dones marroquins, elles són les que el pateixen de forma més intensa. Ja hem vist més enrere que mentre les dones són el 34% dels marroquins residents a Catalunya, entre les persones marroquines en alta laboral només són el 14,5%, percentatge fins i tot inferior al que donàvem en l'anuari anterior. Així doncs, es manté el problema de la inserció laboral baixa de les dones marroquines que ja denunciàvem l'any passat.

5. No s'ha de confondre aquest percentatge amb la taxa d'ocupació, que es calcula sobre les persones de més de 16 anys.

Taxa de desocupació

Novament recorrem a l'explotació de dades de l'EPA que fa l'IDESCAT i recordem que es fa sobre una mostra petita que redueix la fiabilitat dels resultats, per la qual cosa els percentatges que donem a la taula 7 han de ser considerats amb certa reserva. Allí veiem que la taxa de desocupació dels residents estrangers és aproximadament el doble que la del conjunt de la població catalana, tant en homes com en dones. Respecte a les dades que donàvem en l'anuari anterior, cal dir que al llarg del 2003 s'ha reduït la taxa d'atur dels homes i ha augmentat la de les dones.

En la taula 7 també hem inclòs les taxes d'ocupació que ja teníem a la taula 6 per observar de forma directa que els estrangers tenen alhora una taxa d'ocupació més alta i una taxa d'atur també més alta. Aquesta paradoxa aparent és deguda al fet que, si bé la proporció dels que treballen és més gran, també ho és la dels que volen treballar i no poden. En la figura 1 es veu això amb major claredat: la franja més fosca és la que correspon als actius que no treballen (els aturats).

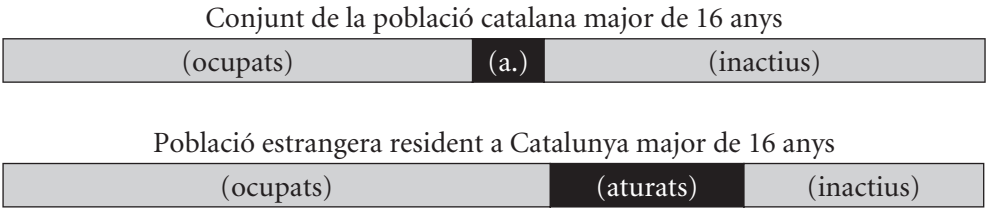
Taula 7.
Taxes d'atur i d'ocupació de la població estrangera i catalana. Catalunya, 2003

	TAXES D'OCUPACIÓ		TAXES D'ATUR	
	Total població catalana %	Població estrangera %	Total població catalana %	Població estrangera %
Ambdós sexes	54.3	60.5	8.9	17.3
Homes	65.8	75.7	7.1	13.6
Dones	43.3	45.2	11.2	22.6

Font: elaboració pròpia amb dades de l'IDESCAT a 31/12/2003.

Ara bé, les diferències percentuals no són les mateixes a l'Estat espanyol que a Catalunya: a Espanya la taxa d'ocupació dels estrangers està 16 punts per sobre de la taxa del conjunt de la població —la taxa dels estrangers és del 65,7% i la del conjunt

Figura 1.



de la població 49,2%—, mentre que a Catalunya només es troba 6 punts per sobre —la taxa dels estrangers és el 60,5% i la del conjunt de la població el 54,3%. I, d'altra banda, la taxa d'atur dels estrangers a l'Estat espanyol està 3 punts per sobre de la del conjunt de la població —la taxa dels estrangers és el 14,7% i la del conjunt de la població l'11,2%—, mentre que a Catalunya la taxa d'atur dels estrangers està 8 punts per sobre —el 17,3% pels estrangers i el 8,9% pel conjunt de la població. A Catalunya tenim, per tant, índexs d'ocupació dels estrangers més baixos que a Espanya i índexs de desocupació més alts.

Sectors laborals d'inserció de la població immigrada

Les dades sobre el règim de cotització a la Seguretat Social ens permeten distingir el règim agrari i el de treballadors de la llar del denominat règim general, que engloba gairebé tots els altres sectors (indústria, construcció, serveis, etc.). La població immigrada a Catalunya es troba, de forma molt majoritària, en el règim general, concretament un 80,9%, seguit del règim d'autònoms amb un 8,6%. No obstant això, ens interessa comentar la proporció en què els estrangers, especialment els estrangers no comunitaris, participen en el règim agrari i el de treballadors de la llar.

Comparant les dades de Catalunya amb les de l'Estat espanyol, com fem a la taula 8, veiem que, a nivell de l'Estat els estrangers no comunitaris estan presents en el règim agrari i en el de treballadors de la llar en proporcions molt superiors a les del

conjunt dels treballadors espanyols: en el règim agrari la diferència va del 14,4% dels no comunitaris al 6,7% dels espanyols; i en el de treballadors de la llar va del 9,3% dels no comunitaris a l'1,1% dels espanyols. A Catalunya, en canvi, les proporcions d'estrangers no comunitaris en aquests dos règims baixen considerablement: en el règim agrari hi treballa un 5,7% i en el de treballadors de la llar hi trobem un 6,9%. Així doncs, per als treballadors estrangers el sector agrari i el de treballadors de la llar són menys importants a Catalunya que a Espanya; podríem dir que a Catalunya, els treballadors estrangers mantenen una participació percentual en els diversos règims de la Seguretat Social més similar a la del conjunt de la població.

A la taula 8 no hem pogut incloure les dades del conjunt dels treballadors catalans per règims, perquè el *Boletín de Estadísticas Laborales* només ens dóna la proporció dels que hi ha en el règim general. De totes maneres, podem veure que a Catalunya, la proporció de treballadors en aquest règim és més gran que a nivell de l'Estat, tant per al conjunt de la població com per als estrangers. Però el que crida l'atenció és que

Taula 8.
Altes a la Seguretat Social de la població estrangera no comunitària i autòctona segons el règim de cotització. Estat espanyol i Catalunya, 2003

	General		Autònom		Agrari		Treballadors de la llar		Mar		Total
		%		%		%		%		%	
ESTAT ESPANYOL											
Total treballadors no comunitaris	533.704	70,1	44.772	5,9	109.628	14,4	70.979	9,3	1.730	0,2	761.223
Total treballadors espanyols		75,1		16,6		6,7		1,1		0,4	
CATALUNYA											
Total treballadors no comunitaris	141.741	81,7	9.633	5,6	9.887	5,7	12.023	6,9	140	0,1	173.428
Total treballadors catalans		79,9									

Font: Elaboració pròpia. Dades de l'IMSERSO i del *Boletín de Estadísticas Laborales* a 10/01/2004.

a Catalunya els estrangers no comunitaris estan presents en el règim general en una proporció més gran que el conjunt de la població, la qual cosa sense dubte és deguda al fet que la seva proporció en el règim d'autònoms ha de ser molt més baixa.

En definitiva, si comparem els estrangers no comunitaris amb el conjunt de la població, a Catalunya trobem una proporció més gran en el règim general, una proporció més petita en el d'autònoms, i una de més gran en els règims agrari i de treballadors de la llar, però sense que la diferència, en aquests dos darrers sigui tan gran com a Espanya.

Ara bé, si ho veiem per orígens, les diferències són importants. A la taula 9 veiem que és particularment important la participació dels filipins en el règim de treballadors de la llar (42,8%), com també ho és la dels dominicans (29,9%) i la dels peruans (20,1%).

En el règim agrícola també hi ha col·lectius que destaquen per la seva participació: senegalesos, gambians, paquistanesos, indis, marroquins i romanesos. Ens interessa, però, comentar el cas dels marroquins. Mentre que el seu percentatge de participació en el sector agrícola a Espanya és del 30,3%, a Catalunya és del 9,7%, és a dir, aquí la seva inserció en aquest sector té molta menys importància que en altres comunitats de l'Estat espanyol.

Per províncies apareixen algunes diferències interessants que mostrem a la taula 10. A Barcelona el 18,6% de les dones estrangeres està en el règim de treballadores de la llar, mentre que els percentatges en les altres províncies són molt inferiors. Es tracta, no obstant, d'un percentatge que ha baixat respecte al que donàvem en l'informe anterior, que era del 20,3%. Tot i que també cal tenir en compte que la importància del servei domèstic, com a sector laboral de la població immigrada, particularment a Barcelona, és molt superior al que ens indiquen les estadístiques, ja que hi ha moltes persones que treballen en el sector sense estar donats d'alta a la Seguretat Social.

El règim agrari mostra també diferències provincials importants. A Lleida el 22,4% dels homes estrangers està en aquest règim de la Seguretat Social, mentre que aquest percentatge és del 6,5% en el conjunt de Catalunya. Dèiem més enrere que l'agricultura a Catalunya, a diferència d'altres zones d'Espanya, no és el sector principal d'inserció

Taula 9.
Població estrangera en alta a la Seguretat Social segons règim de cotització i origen. Catalunya, 2003

	General		Autònoms		Agrari		Treballadors de la llar		Mar		Total
		%		%		%		%		%	
Població estrangera comunitària	**32.708**	**77,4**	**8.869**	**21,0**	**517**	**1,2**	**125**	**0,3**	**49**	**0,1**	**42.268**
RESTA D'EUROPA	**14.294**	**87,3**	**683**	**4,2**	**916**	**5,6**	**466**	**2,8**	**15**	**0,1**	**16.375**
Romania	5.376	88,2	75	1,2	493	8,1	147	2,4	2	0,0	6.093
Ucraïna	3.007	90,0	89	2,7	140	4,2	99	3,0	6	0,2	3.341
ÀFRICA	**55.223**	**82,7**	**2.997**	**4,5**	**7.120**	**10,7**	**1.315**	**2,0**	**83**	**0,1**	**66.741**
Gàmbia	3.289	82,4	98	2,5	586	14,7	19	0,5	1	0,0	3.993
Marroc	40.928	82,9	2.372	4,8	4.812	9,7	1.167	2,4	73	0,1	49.355
Senegal	2.372	81,2	102	3,5	432	14,8	12	0,4	4	0,1	2.922
LLATINOAMÈRICA	**53.003**	**82,3**	**2.453**	**3,8**	**699**	**1,1**	**8.228**	**12,8**	**33**	**0,1**	**64.416**
Argentina	5.054	86,8	622	10,7	19	0,3	119	2,0	7	0,1	5.821
Colòmbia	8.341	83,7	327	3,3	284	2,9	1.006	10,1	3	0,0	9.961
Cuba	2.368	90,1	170	6,5	14	0,5	69	2,6	6	0,2	2.627
Equador	17.085	85,2	157	0,8	259	1,3	2.554	12,7	4	0,0	20.059
Perú	8.916	76,3	378	3,2	43	0,4	2.346	20,1	4	0,0	11.687
Rep. Dominicana	3.105	66,7	132	2,8	30	0,6	1.391	29,9	0	0,0	4.658
AMÈRICA DEL NORD	**918**	**77,0**	**265**	**22,2**	**2**	**0,2**	**6**	**0,5**	**1**	**0,1**	**1.192**
ÀSIA	**18.072**	**74,1**	**3.172**	**13,0**	**1.133**	**4,6**	**1.998**	**8,2**	**8**	**0,0**	**24.383**
Xina	6.761	77,3	1.767	20,2	125	1,4	94	1,1	0	0,0	8.747
Filipines	2.214	55,9	38	1,0	11	0,3	1.695	42,8	4	0,1	3.962
Índia	1.474	72,7	310	15,3	214	10,6	28	1,4	1	0,0	2.027
Pakistan	5.168	79,2	541	8,3	723	11,1	95	1,5	0	0,0	6.527
OCEANIA	**137**	**73,7**	**33**	**17,7**	**11**	**5,9**	**5**	**2,7**	**0**	**0,0**	**186**
Total	**174.449**	**80,9**	**18.502**	**8,6**	**10.404**	**4,8**	**12.148**	**5,6**	**189**	**0,1**	**215.696**
Total treballadors no comunitaris	**141.741**	**81,7**	**9.633**	**5,6**	**9.887**	**5,7**	**12.023**	**6,9**	**140**	**0,1**	**173.428**

Font: Elaboració pròpia amb dades de l'IMSERSO a gener del 2004.

Taula 10.
Percentatges en les altes a la Seguretat Social de la població estrangera segons el règim de cotització per províncies i sexe. Catalunya, 2003

Província	General	Autònom	Agrari	Treballadors de la llar	Mar
Homes					
Catalunya	83,3	9,2	6,5	0,8	0,1
Barcelona	85,9	9,6	3,3	1,1	0,0
Girona	80,5	11,6	7,1	0,4	0,4
Lleida	73,5	3,9	22,4	0,1	0,0
Tarragona	77,5	7,7	14,5	0,2	0,2
Dones					
Catalunya	75,7	7,2	1,3	15,8	0,0
Barcelona	74,3	6,7	0,4	18,6	0,0
Girona	82,2	10,7	1,7	5,3	0,1
Lleida	83,6	4,6	6,0	5,7	0,0
Tarragona	77,3	9,3	6,4	7,0	0,1
Total ambdós sexes					
Catalunya	80,9	8,6	4,8	5,6	0,1
Barcelona	81,8	8,6	2,3	7,2	0,0
Girona	81,0	11,3	5,7	1,7	0,4
Lleida	75,8	4,1	18,8	1,3	0,0
Tarragona	77,4	8,1	12,4	1,9	0,2

Font: Elaboració pròpia amb dades de l'IMSERSO a gener 2004.

dels marroquins; tot i així, sí que ho és a la província de Lleida, on la major part dels treballadors estrangers del sector agrícola són marroquins.

Una altra font d'informació amb què comptem són els contractes realitzats a Catalunya al llarg de l'any 2003. El total ha estat 2.085.387 contractes, dels quals 338.048 han estat fets a treballadors estrangers. A la taula 11 tenim aquests contractes per sectors, tant

Taula 11.
Contractes de treball a la població estrangera i total. Catalunya, 2002 i 2003

		Agricultura	Indústria	Construcció	Serveis	Total contractes
Any 2002	Total contractes a Catalunya	29.842	237.207	241.975	1.619.849	2.128.873
		1,4%	11,1%	11,4%	76,1%	
	Contractes a població estrangera	17.570	29.573	56.042	191.136	294.321
		6,0%	10,0%	19,0%	64,9%	
Any 2003	Total contractes a Catalunya	33.589	213.205	236.056	1.602.537	2.085.387
		1,6%	10,2%	11,3%	76,9%	
	Contractes a població estrangera	20.179	30.530	63.381	223.958	338.048
		6,0%	9,0%	18,7%	66,3%	

Font: Elaboració pròpia amb dades de la Generalitat de Catalunya, Departament de Treball.

per al conjunt de la població catalana com per als treballadors estrangers. A més, hem inclòs les dades del 2002 perquè es pugui veure l'evolució que s'ha produït.

El primer que s'observa és que la proporció dels contractes realitzats que correspon als estrangers ha crescut respecte a l'any anterior. Si l'any 2002 el 13,8% del total de contractes va ser fet a estrangers, l'any 2003 aquest percentatge ha estat del 16,2%.

Si comparem els contractes fets a estrangers l'any 2003 amb els fets al conjunt de la població veiem que els estrangers tenen proporcions més altes en construcció i agricultura, i més baixes en serveis. I veiem també que aquestes proporcions han canviat poc respecte de les que es donaven l'any 2002.

A la taula 12 veiem com es distribueixen per sectors els contractes fets a estrangers durant l'any 2003, i els comparem amb els fets al conjunt de la població. S'observa que els estrangers tenen percentatges més alts de contractes en agricultura, construcció i hostaleria. Les proporcions són semblants a les que donàvem a l'*Anuari 2002*: la construcció i l'hostaleria continuen sent els sectors de major contractació d'estrangers. En aquest rànquing excloem, naturalment, el percentatge que apareix per a les ETT, ja que es tracta de treballadors que es distribueixen per sectors diversos.

Taula 12.
Contractes de treball fets a la població estrangera per sectors. Catalunya, 2003

	Total contractes a Catalunya		Contractes a població estrangera	
		%		%
Agricultura	31.011	1,5	19.314	5,7
Indústria alimentària	32.212	1,5	6.822	2,0
Tèxtil	24.399	1,2	5.693	1,7
Químiques	23.982	1,2	2.326	0,7
Metall	80.390	3,9	8.511	2,5
Construcció	236.056	11,3	63.381	18,7
Comerç	258.960	12,4	28.576	8,5
Hostaleria	190.443	9,1	45.065	13,3
ETT (i altres)	619.470	29,7	105.890	31,3
Servei domèstic	2.876	0,1	1.372	0,4
Tots els sectors	2.085.387	100	338.048	100

Font: Elaboració pròpia, amb dades de la Generalitat de Catalunya, Departament de Treball.

A la taula 13, comparant les dades del 2003 amb les del 2002, veiem com han evolucionat els percentatges de contractes a estrangers per sectors. Les diferències entre els dos anys són escasses, encara que s'observa un lleuger augment de la proporció de contractes fets per ETT.

En conjunt cal remarcar que a Catalunya la construcció és el sector més actiu en la contractació d'immigrants, seguit de l'hostaleria. Això no vol dir que sigui on hi ha més immigrants; cal tenir present que el servei domèstic apareix escassament representat en aquestes taules perquè es tracta d'un sector on es fan pocs contractes. L'altre aspecte que cal ressaltar és la importància que tenen les ETT, ja que gairebé un de cada tres contractes està fet per una ETT; de totes maneres, en aquest cas, els immigrants no tenen una situació gaire diferent de la de la resta de la població, ja que, com veiem, la importància de les ETT és també molt alta per al conjunt de la població.

Taula 13.
Percentatges de contractes de treball fets a la població estrangera per sectors. Catalunya, 2002 i 2003

	Contractes a població estrangera	
	2002	2003
Agricultura	6,0%	5,7%
Indústria alimentària	2,0%	2,0%
Tèxtil	2,3%	1,7%
Químiques	0,8%	0,7%
Metall	2,5%	2,5%
Construcció	19,0%	18,7%
Comerç	8,7%	8,5%
Hostaleria	15,3%	13,3%
ETT (i altres)	28,1%	31,3%
Servei domèstic	0,6%	0,4%

Font: Elaboració pròpia, amb dades de la Generalitat de Catalunya, Departament de Treball.

Tipus de feines que fa la població immigrada

Abans d'entrar en les dades disponibles sobre tipus de feines, donem una mica d'informació sobre el nivell formatiu de la població immigrada, ja que això ens permet veure si hi ha correspondència entre les dues coses. Per això, ens referim a les dades sobre l'Estat espanyol que ens dóna l'Enquesta de Població Activa, i suposem que la formació de la població immigrada a Catalunya no és gaire diferent de la d'Espanya.

Les dades de l'EPA del quart trimestre del 2003, que veiem a la taula 14, ens diuen que el nivell formatiu dels estrangers comunitaris és molt superior al nivell mitjà de tota la població espanyola; cal destacar, però, que el nivell dels no comunitaris és molt semblant al dels espanyols. En aquesta taula, a més, hem inclòs les dades dels dos semes-

Taula 14.
Nivell d'estudis de la població espanyola, comunitària i no comunitària major de 16 anys. Catalunya 2002-2003

	Total població a Espanya			Residents comunitaris (de la UE)			Residents no comunitaris		
	4t trim. 2002	2n trim. 2003	4t trim. 2003	4t trim. 2002	2n trim. 2003	4t trim. 2003	4t trim. 2002	2n trim. 2003	4t trim. 2003
Analfabets	3,1	2,9	2.9	0,4	0,3	0.5	3,8	3,5	3.7
Educació primària	36,5	35,6	34.9	15,0	16,1	13.6	28,1	27,8	27.1
Educació secundària	41,1	42,0	42.3	45,3	42,1	46.3	48,3	49,4	50.0
Educació superior	19,3	19,4	19.9	39,4	41,6	39.6	19,8	20,2	19.3

Font: Elaboració pròpia. Dades de l'EPA, quart trimestre del 2002, segon i quart trimestres del 2003.

tres anteriors per veure l'evolució produïda en aquesta dimensió i observem que les variacions són molt petites. Això ens indica que el creixement de població immigrada que s'ha produït més recentment, i la modificació dels seus orígens principals no han provocat canvis en el seu nivell formatiu mitjà.

Pel que fa als tipus de feines que realitzen tenim la informació que ens aporten les dades de la Seguretat Social. Aquestes dades distingeixen, a més del règim d'alta, el grup de cotització; aquesta darrera distinció es refereix bàsicament a les categories laborals. Gràcies a això hem pogut fer la classificació que veiem a la taula 15. La primera cosa que cal destacar d'aquesta taula són les grans diferències existents entre les dades dels estrangers comunitaris i les de la resta d'orígens. Els no comunitaris tenen els percentatges més alts a la part inferior de la taula.

Entre les dades de Catalunya i les de l'Estat espanyol hi ha algunes diferències significatives. Els percentatges de treballadors de la llar són menors a Catalunya i els de peons són una mica més elevats. Pel que fa a les categories d'oficials, pugen a Catalunya els percentatges dels africans (a Espanya són un 26,3% i a Catalunya un 30,9%) i els de l'Europa de l'Est (a Espanya són un 36,8% i a Catalunya un 43,4%).

Taula 15.
Població estrangera en alta a la Seguretat Social per continents i tipus de feines. Catalunya, 2003

	Estrangers comunitaris		Resta d'Europa		Àfrica		Llatinoamèrica		Àsia	
TOTAL (d'alta a la S.S.)	42.268	%	16.375	%	66.741	%	64.416	%	24.383	%
Autònoms	8.869	**21,0**	683	**4,2**	2.997	**4,5**	2.453	**3,8**	3.172	**13,0**
Enginyers, llicenciats. Caps	4.622	**10,9**	312	**1,9**	152	**0,2**	1.292	**2,0**	393	**1,6**
Enginyers tècnics. Ajudants	2.072	**4,9**	118	**0,7**	95	**0,1**	456	**0,7**	57	**0,2**
Caps administratius	2.387	**5,6**	164	**1,0**	113	**0,2**	572	**0,9**	158	**0,6**
Ajudants no titulats	1.185	**2,8**	127	**0,8**	288	**0,4**	874	**1,4**	255	**1,0**
Oficials administratius	6.033	**14,3**	522	**3,2**	500	**0,7**	2.796	**4,3**	578	**2,4**
Subalterns	771	**1,8**	232	**1,4**	764	**1,1**	1.943	**3,0**	318	**1,3**
Auxiliars administratius	4.659	**11,0**	932	**5,7**	1.425	**2,1**	6.201	**9,6**	925	**3,8**
Oficials 1a i 2a	4.620	**10,9**	3.999	**24,4**	10.345	**15,5**	8.607	**13,4**	3.181	**13,0**
Oficials 3a	2.922	**6,9**	3.107	**19,0**	10.284	**15,4**	10.128	**15,7**	5.947	**24,4**
Peons i assimilats	3.587	**8,5**	5.163	**31,5**	33.683	**50,5**	20.344	**31,6**	6.418	**26,3**
Treballadors de la llar	125	**0,3**	466	**2,8**	1.315	**2,0**	8.228	**12,8**	1.998	**8,2**
Total	**100**		**100**		**100**		**100**		**100**	

Font: Elaboració pròpia amb dades de l'IMSERSO a gener 2004.

Les variacions més importants entre les dades de Catalunya i les de l'Estat estan situades a la columna "Resta d'Europa" (bàsicament Europa de l'Est): podem dir que a Catalunya els immigrants de l'Est treballen menys en el servei domèstic i més en treballs de categories intermèdies, tot i que el percentatge dels que fan treballs de peonatge és molt alt, com passa a l'Estat espanyol. Hi ha molta gent que ve de l'Europa del Est i que està ocupant treballs no qualificats, encara que el seu nivell formatiu sigui bastant alt. En termes generals podríem dir que la immigració que es canalitza per vies més legals, a través del contingent i la contractació en origen, és la que ocupa els treballs qualificats, i la que segueix vies més irregulars ocupa inicialment els no qualificats, independentment que el nivell formatiu sigui semblant en ambdós casos.

Respecte al que dèiem en l'*Anuari 2002* les variacions són petites. Els treballadors procedents de l'Europa de l'Est disminueixen una mica la seva participació com a peons (del 35,5% al 31,5%) i augmenten una mica en les categories intermèdies; el mateix passa amb els africans. Una cosa semblant succeeix amb els llatinoamericans, que disminueixen la seva participació com a treballadors de la llar (del 16,0% al 12,8%) i com a peons (del 32,7% al 31,6%), i augmenten en les categories intermèdies. Podem dir que, en general, milloren les categories però molt lleugerament.

A la taula 16 hem inclòs els tipus de treball per als quals es firmen més contractes a Catalunya, i comparem el total de contractes firmats amb els fets a treballadors estrangers. Novament hem de tenir en compte que el servei domèstic queda gairebé exclòs per l'escàs nombre de contractes que s'hi fan (els treballs de neteja que apareixen a la taula es refereixen als que es fan per a empreses de neteja).

En comparar els percentatges que corresponen al conjunt de la població i els que corresponen a treballadors estrangers, veiem que hi ha diferències significatives. Destaquen les diferències en treballs de neteja (que en el conjunt de la població representen el 7,9% dels contractes i en els estrangers el 14,6%); en peonatge de la construcció (que constitueixen el 3% dels contractes al conjunt de la població i el 7,3% dels contractes a estrangers) i en peonatge agrícola (l'1% dels contractes al conjunt de la població i el 4,4% dels contractes a estrangers).

Taula 16.
Contractes de treball fets al llarg de l'any per tipus de feina. Catalunya, 2003

	Total contractes a Catalunya		Contractes població estrangera	
Tipus de feina	Nombre de contractes*	% sobre el total	Nombre de contractes	% sobre el total
Metges	15.169	0,7	1.182	0,3
Infermers	44.677	2,1	546	0,2
Representants comercials i tècnics de vendes	27.005	1,3	1.923	0,6
Animadors comunitaris	30.050	1,4	913	0,3
Taquígrafs i mecanògrafs	155.570	7,5	8.593	2,5
Recepcionistes	18.097	0,9	1.758	0,5
Cuiners	32.961	1,6	9.169	2,7
Cambrers, bàrmans…	141.488	6,8	27.209	8,0
Auxiliars d'infermeria	53.041	2,5	2.548	0,8
Dependents de comerç, venda ambulant	137.534	6,6	12.060	3,6
Paletes	70.149	3,4	20.381	6,0
Conductors de camions	25.614	1,2	3.323	1,0
Neteja d'oficines i hotels	164.782	7,9	49.277	14,6
Peons agrícoles	21.375	1,0	15.020	4,4
Peons de la construcció d'edificis	62.798	3,0	24.748	7,3
Peons de la indústria manufacturera	512.962	24,6	88.962	26,3
Peons de transport i càrrega-descàrrega	97.038	4,7	16.825	5,0
Total de contractes	**2.085.387**		**338.048**	

* Només feines per a les quals hi va haver més de 10.000 contractes.
Font: Elaboració pròpia. Amb dades de la Generalitat de Catalunya, Departament de Treball.

Taula 17.
Tipus de feina que realitza la població estrangera. Catalunya 2002 i 2003

	Percentatges en els contractes realitzats durant el 2002	Percentatges en els contractes realitzats durant el 2003
Metges	0,3	0,3
Infermers	0,1	0,2
Representants comercials i tècnics de vendes	0,7	0,6
Animadors comunitaris	0,3	0,3
Taquígrafs i mecanògrafs	2,7	2,5
Recepcionistes	0,5	0,5
Cuiners	3,0	2,7
Cambrers, bàrmans…	8,5	8,0
Auxiliars d'infermeria	0,7	0,8
Dependents de comerç, venda ambulant	3,6	3,6
Paletes	5,9	6,0
Conductors de camions	0,9	1,0
Neteja d'oficines i hotels	13,3	14,6
Peons agrícoles	4,0	4,4
Peons de la construcció d'edificis	7,8	7,3
Peons de la indústria manufacturera	26,4	26,3
Peons de transport i càrrega-descàrrega	4,6	5,0

Font: Elaboració pròpia. Amb dades de la Generalitat de Catalunya, Departament de Treball.

Com ja vam dir en l'*Anuari 2002*, hi ha dos tipus de treball qualificat, els paletes i els cuiners, en els quals el percentatge és més alt en la columna d'estrangers. Es tracta, a més, de treballs en els quals probablement hi ha molts estrangers no comunitaris, la qual cosa ens diu que existeix una expansió d'aquests cap a treballs més qualificats, tot i que la norma general continua sent que es concentrin en els no qualificats.

A la taula 17 comparem les dades percentuals referides als contractes fets a estrangers que donàvem en l'anuari anterior, corresponents a l'any 2002, amb les corresponents al

2003. Observem que les variacions al llarg de l'any 2003 han estat petites, i en ressalta només un lleu augment en els treballs de neteja.

Inserció en l'economia submergida i actuacions de la Inspecció de Treball

Gairebé tot el que hem dit fins ara es refereix a la inserció laboral de la població immigrada en situació regular, amb permís de residència, però, com ja hem comentat en altres parts d'aquest anuari, hi ha moltes persones immigrades que es troben en situació irregular, i el seu nivell d'inserció laboral és similar al de la resta de la població immigrada. La diferència rau en el fet que les persones en situació irregular només poden incorporar-se a l'economia submergida.

A Espanya l'economia submergida és una de les més grans d'Europa. D'acord amb l'Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic (OCDE), a Espanya se li atribueix un 23% d'economia submergida, només superada per Itàlia (27%) i Grècia (30%) a nivell de la Unió Europea.

L'economia submergida es manifesta de formes diverses. Tant és economia submergida la de l'empresa que manté oculta tota la seva activitat i no realitza cap tipus d'aportació fiscal, com la de l'empresa l'activitat de la qual es produeix dins de la legalitat amb determinada contribució fiscal, però manté oculta part de la seva activitat. Aquest segon és el cas més generalitzat: empreses que tenen part dels seus treballadors amb contracte i alta en la Seguretat Social i altres sense; empreses que tenen treballadors amb contractes legals per determinat nombre d'hores, però que de fet treballen més hores de les declarades; empreses que no declaren les hores extres, etc. És a dir, el més generalitzat en l'economia submergida són les empreses que submergeixen part de la seva activitat però no tota, la qual cosa fa que la línia divisòria entre economia reglada i economia submergida no sigui nítida.

En els darrers vint anys hi ha hagut un creixement de l'economia submergida a nivell de l'Estat espanyol, que pot ser degut a les dificultats de part de l'estructura productiva

per adaptar-se a les necessitats de modernització i a la competència generada per la internacionalització dels mercats. L'economia submergida que oculta part de la mà d'obra és més important en aquells sectors laborals on es fa servir mà d'obra de forma extensiva, ja que és allí on l'ocultació d'aquesta mà d'obra pot resultar més beneficiosa econòmicament per a l'empresa. En sectors com ara la construcció, l'hostaleria, l'agricultura o els serveis de neteja, on els avanços tecnològics no comporten que deixi de caldre mà d'obra abundant, és on amagar part d'aquesta mà d'obra pot suposar una reducció més important de costos laborals.

La immigració irregular encaixa perfectament en aquest marc, perquè els que venen *sense papers* ni tan sols poden demanar a l'empresari que els faci un contracte i els doni d'alta a la Seguretat Social. Aquells sectors en els quals l'economia submergida ja era molt important abans que arribés la immigració s'han convertit fàcilment en sopluig per a la immigració irregular.

A Catalunya, com a la resta de l'Estat espanyol, el servei domèstic és el sector principal en nombre de persones immigrades que treballen en l'economia submergida, tot i que són també molt importants la construcció, l'hostaleria i les empreses de serveis. Una aproximació a aquesta realitat podria donar-nos-la la Inspecció de Treball si el tractament estadístic que fa de les seves inspeccions ho permetés; malauradament no és així, i les dades que podem extreure de la Inspecció de Treball són escasses. La Inspecció de Treball actua, de forma ordinària, després d'una denúncia prèvia que li pot arribar des d'instàncies diverses; també pot actuar d'ofici, per iniciativa pròpia. Aquest segon és el cas de les campanyes específiques, com ara la que s'ha fet els darrers estius a Barcelona en el sector de l'hostaleria.

Quan la Inspecció detecta en una empresa treballadors estrangers sense permís de treball pren les dades dels treballadors i realitza un acta d'infracció contra l'empresa per cada un d'ells. Aquesta acta és remesa a la Subdelegació del Govern, que serà qui imposi la sanció. La multa que pagarà l'empresa per cada treballador trobat en aquestes condicions és de 6.001 euros, més la cotització a la Seguretat Social pel període en què se'ls ha vist treballant (que, en realitat, només serà un dia, encara que portin molt més temps a l'empresa).

El problema és que actualment la Inspecció no disposa d'un sistema informàtic que ens permeti saber quins sectors laborals tenen una proporció major d'actes d'infracció d'aquest tipus, quines proporcions respecte a l'origen i el sexe dels treballadors estrangers, quines proporcions respecte a la grandària de les empreses, etc.

Un altre problema és que els estrangers només es fan constar a l'acta d'inspecció quan es produeix la situació concreta d'estar treballant sense permís de treball. Però els casos en què els estrangers tenen permís de treball però no se'ls ha fet contracte de treball, o bé no se'ls ha donat d'alta a la Seguretat Social, apareixen a l'acta d'inspecció només com a infraccions en les condicions laborals, sense fer constar si l'afectat és un treballador estranger. En conseqüència, tampoc no podem disposar de dades sobre estrangers afectats per aquestes irregularitats.

En les actuacions relacionades amb treballadors estrangers sense permís de treball, la Inspecció pot fer-se acompanyar per la policia, especialment quan saben que es tracta de casos greus (on el nombre de *sense papers* és significatiu). En aquests casos l'actuació pot concloure amb la detenció de l'empresari.

Un problema que s'està plantejant en intentar sancionar els empresaris és que no sempre està clar qui és l'empresari responsable de tenir treballadors sense permís de treball. Els processos de subcontractació dilueixen les responsabilitats de tal manera que sovint la Inspecció no aconsegueix imposar la sanció a cap empresari. Un altre problema és que la Inspecció no disposa de traductors, per la qual cosa de vegades no pot aconseguir la informació convenient dels mateixos treballadors.

Les actuacions de la Inspecció també poden ser, com dèiem, a partir de campanyes; concretament, existeix des de fa alguns anys la campanya d'hostaleria que es du a terme a la província de Barcelona durant l'estiu. També hi ha campanyes més petites en altres sectors. L'estiu del 2003 la Inspecció de Treball de Barcelona va visitar unes 2.000 empreses d'hostaleria; hi van intervenir uns cinquanta subinspectors que actuaven de dos en dos *pentinant* zones concretes. Aquestes campanyes es fan específicament per detectar l'existència de treballadors estrangers sense permís de treball.

Les dades disponibles sobre actuacions de la Inspecció durant l'any 2003 a la província de Barcelona són les següents: hi va haver un total de 2.599 actuacions relacionades amb treballadors estrangers, en les quals es van trobar 940 treballadors afectats, o, el que és el mateix, 940 infraccions constatades. L'import total de les sancions imposades va pujar a 5.667.851 euros. Més del 40% del total d'actuacions senyalat va correspondre a la campanya d'economia irregular que es fa a l'estiu (concretament hi va haver 1.105 actuacions), en la qual es van constatar 333 infraccions. És a dir, de les 940 infraccions que mencionàvem abans, una tercera part va correspondre a la campanya d'estiu.

Respecte a l'any anterior, les actuacions de la Inspecció a la Província de Barcelona s'havien incrementat en un 80% (el 2002 les actuacions van ser 1.452 i el 2003 van ser 2.599). Les infraccions constatades es van incrementar en més del 50% i l'import de les sancions imposades va tenir un increment similar.

Algunes conclusions

Seguint l'ordre dels temes plantejats en aquest capítol, comencem pels resultats del contingent 2003. Les dades que hem donat indiquen clarament que el contingent està fortament esbiaixat cap als treballs de temporada i concretament del sector agrícola. Per a l'Estat espanyol el contingent total ha estat de 25.532 places, de les quals 21.687 eren per a treballs de temporada, i, d'aquestes, 20.076 per a treballs agrícoles. D'aquí es podria concloure que, si el contingent serveix per alguna cosa, és per aportar mà d'obra a algunes campanyes agrícoles.

Però hem de comparar les 3.845 places de treball estable del contingent amb el volum real de nous permisos de residència donats durant l'any per motius laborals, i així podrem saber quin valor té el contingent com a canalitzador d'aquest creixement.[6]

6. Cal tenir en compte que les places per a treball temporal del contingent no desemboquen en la concessió del permís de treball i residència; per tant només les places per a treball estable ens permeten fer la comparació amb el creixement d'aquests permisos.

A Espanya, durant l'any 2003, es van donar 201.875 permisos de residència inicial; d'aquests, una part correspon als nounats fills de residents, una altra als que entren per reagrupament familiar i una tercera als que obtenen la residència per motius laborals. Desconeixem les proporcions en què es reparteixen aquestes tres parts, però creiem que no és gaire agosarat dir que almenys la meitat són de caràcter laboral. Per tant, estem parlant d'un contingent en el qual es va dir que l'any 2003 es donarien 3.845 nous permisos de treball, quan en realitat se n'han donat més de 100.000. A més, si tenim en compte tota la immigració irregular que hi ha hagut durant el 2003 que ha trobat feina a l'economia submergida, la conclusió és encara més contundent: el contingent no està sent de cap utilitat en la canalització legal del flux d'immigració laboral.

Aquesta conclusió és igualment vàlida amb les dades de Catalunya, malgrat que aquí la proporció de places de feina estable va ser una mica més alta (hi va haver 4.267 places per a treballs de temporada i 1.207 per a treballs estables). A Catalunya hi va haver, l'any 2003, 56.347 permisos inicials, més de la meitat dels quals devien ser per motius laborals, la qual cosa ens dóna una disparitat entre el que diu el contingent i la realitat semblant a la que es dóna amb les dades d'Espanya.

La utilitat del contingent, com dèiem, s'està centrant en la captació de temporers agrícoles; i una altra conclusió que es deriva de les dades és la clara tendència a beneficiar el flux immigratori procedent de l'Europa de l'Est. Romania i Polònia van rebre respectivament 9.585 i 8.381 places de l'ocupació temporal, el Marroc només en va rebre 435, tot i que la major part de les places era per al sector agrícola, sector en el qual els marroquins són majoritaris.

Si considerem les dades de població immigrada en alta laboral, hem vist que l'any 2003 el creixement ha estat bastant inferior al de l'any anterior. Hem assolit la xifra de 215.696 residents estrangers donats d'alta a la Seguretat Social, la qual cosa indica un increment del 16,6%, quan el de l'any anterior havia estat del 35,6%. Els marroquins continuen sent el col·lectiu més nombrós (a Catalunya constitueixen el 30% dels residents estrangers i a l'Estat espanyol el 20%), però el seu creixement en altes laborals ha estat, el 2003, per sota de la mitjana. Els que més han crescut han estat els argentins, els romanesos, els senegalesos, els paquistanesos, els indis i els peruans.

Les dones són el 32,2% del total d'altes d'estrangers a la Seguretat Social a Catalunya, percentatge menor que el que es dóna a Espanya, on les dones són el 35,4% dels estrangers en alta laboral. Això està molt motivat per la importància que a Catalunya té el col·lectiu marroquí, la inserció laboral femenina del qual és molt baixa. Les dones són, aproximadament el 34% dels residents marroquins, i tot i així només constitueixen el 14,5% dels marroquins en alta laboral. En aquest aspecte no s'ha produït cap millora sobre el que ja vam dir en l'anuari anterior.

Les taxes d'activitat i d'ocupació de la població immigrada a Catalunya són més altes que les del conjunt de la població, tot i que la diferència aquí és menor que la que es dóna a Espanya. A Espanya, la taxa d'activitat dels estrangers està 25 punts per sobre de la del conjunt de la població, i la d'ocupació està 16 punts per sobre; a Catalunya, en canvi, la taxa d'activitat dels estrangers està 13 punts per sobre de la general, mentre que la taxa d'ocupació només està 6 punts per sobre.

Malgrat això, amb aquesta taxa major d'ocupació conviu una taxa també major de desocupació (la compatibilitat de totes dues coses s'explica en el text). A Catalunya les taxes de desocupació dels residents estrangers són aproximadament el doble que les del conjunt de la població catalana, tant en homes com en dones. Són taxes de desocupació més grans que les que els estrangers tenen a Espanya, per la qual cosa podem concloure que aquí tenim índexs d'ocupació dels estrangers més baixos i índexs de desocupació més alts. Això ja era així l'any passat i el que podem dir és que no s'ha produït cap tendència a millorar.

Pel que fa als sectors laborals d'inserció de la població immigrada a Catalunya, podem dir que els estrangers tenen percentatges més grans que el conjunt de la població en el règim agrari de la Seguretat Social i en el de treballadors de la llar, però les diferències a Catalunya són menors que a Espanya. Ara bé, per a alguns orígens les diferències són importants; concretament, és molt elevada la participació dels filipins en el règim de treballadors de la llar (42,8%), com també ho és la dels dominicans (29,9%) i la dels peruans (20,1%).

Les categories laborals en què s'ocupen els estrangers són majoritàriament les de menor qualificació, tot i que els percentatges són també importants en les categories

intermèdies. Els que més es concentren en els treballs de peonatge són els africans (el 50,5% dels africans fan treballs de peonatge). Els llatinoamericans tenen percentatges importants en peonatge (el 31,6%) i en servei domèstic (el 12,8%), mentre que els europeus de l'Est tenen un percentatge alt en el peonatge (el 31,5%) però, d'altra banda, són els que tenen percentatges més alts en les categories intermèdies (el 43,4% fan treballs d'oficial). Si comparem aquestes dades amb les del 2002 observem que han millorat lleugerament les categories de treball dels estrangers, millora que es produeix en tots els col·lectius.

Les dades sobre els contractes de treball realitzats a Catalunya durant el 2003 ens mostren algunes diferències percentuals entre els contractes fets a estrangers i els fets al conjunt de la població: concretament, els estrangers tenen percentatges més alts en els sectors de la construcció, l'agricultura i les empreses de neteja. Però ha de senyalar-se que no s'han produït variacions percentuals significatives respecte a l'any 2002.

Tercera part:

Monogràfics

11 Immigració internacional, població de nacionalitat estrangera a Catalunya i perspectives de futur*

Andreu Domingo

* Aquest treball s'ha de considerar part de la línia d'investigació "Processos migratoris, assentament i estructures familiars: un estudi sociodemogràfic (BsO2001-1233)" finançada pel Plan Nacional I+D del Ministerio de Ciencia y Tecnología.

La trepidant dècada dels noranta

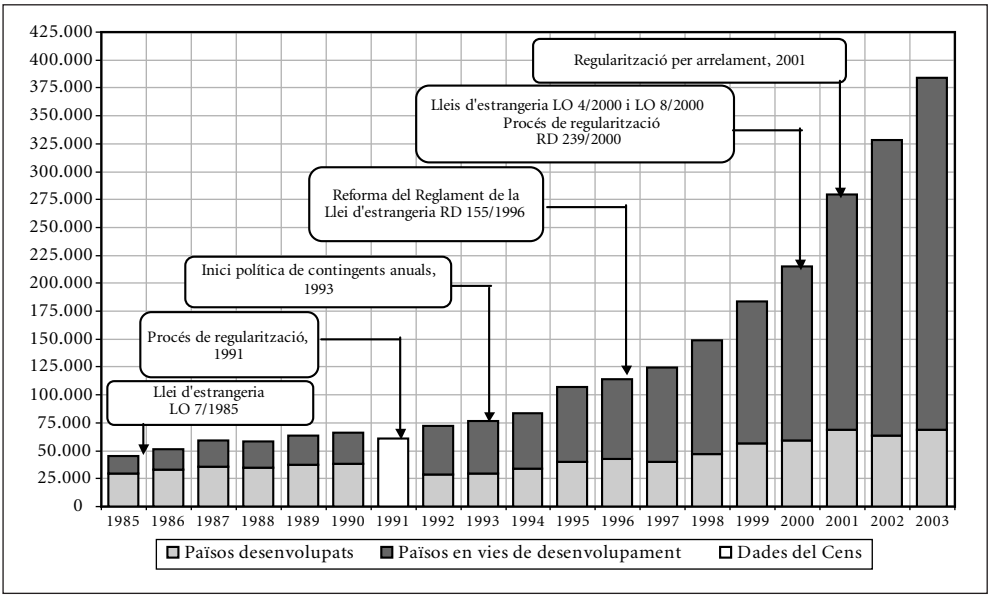
L'augment accelerat dels fluxos migratoris internacionals i, en conseqüència, de la població de nacionalitat estrangera resident a Catalunya d'ençà mitjan anys noranta, i la irregularitat en què viu part d'aquesta població, lògicament s'han traduït en l'interès sobre el seu paper, el seu encaix, i la seva evolució futura. Així, mentre el flux d'estrangers que el 1996 arribava a Catalunya no assolia les 9.000 persones, l'any 2001 sobrepassava les 65.000. Acceleració dels fluxos explica que el registre de la població amb permís de residència s'hagués triplicat entre el 1996 i el 2003, fins a arribar als 383.938 permisos en vigor a 31 de desembre del 2003, alhora que els empadronats un any abans ja s'havien quintuplicat passant amb escreix del mig milió de persones, amb 544.670 empadronats a 1 de gener del 2003 segons el Padró Continu, de manera que representaven el 8,12% de la població de Catalunya.

Durant aquests anys, en els quals el creixement del volum dels efectius ha estat espectacular, també han variat de forma considerable les característiques sociodemogràfiques dels immigrants estrangers: noves procedències han emergit, amb especial importància algunes nacionalitats llatinoamericanes (Equador i Colòmbia), alhora que la voluntat d'assentament transformava els perfils sociodemogràfics de la població estrangera, de nous i antics orígens (notablement els marroquins). Dels joves homes o dones pioners del procés migratori, majoritaris al començament dels noranta, l'arribada dels quals

repercutia gairebé exclusivament en el mercat de treball, hem passat a la progressiva importància del reagrupament familiar, i la conseqüent presència en altres àmbits, com el sistema escolar o sanitari, o el mercat de l'habitatge, amb què encetàvem el segle XXI. Si a mitjan anys noranta els comportaments demogràfics dels estrangers eren estadísticament insignificants i tenien una incidència nul·la en el conjunt dels fenòmens demogràfics a Catalunya, l'any 2002 els 9.564 naixements en els quals com a mínim un dels progenitors tenia nacionalitat estrangera representaven el 14% del total; els 3.564 matrimonis amb un dels cònjuges estranger eren l'11,5% del conjunt de matrimonis, i de totes les altes produïdes en els municipis de Catalunya, les efectuades per estrangers arribaven a ser el 18,2%, apuntant al protagonisme que van adquirint també a les migracions internes.

En el transcurs d'aquest període, per intentar respondre a la transcendència que el corrent migratori internacional prenia en el conjunt d'Espanya, les iniciatives legislatives pensades per regular els fluxos i per definir els drets i els deures de les persones de nacionalitat estrangera, de vegades de manera contradictòria, també s'han incrementat, de manera que es dóna una complexa relació causal amb el fenomen migratori, la població estrangera i el seu registre estadístic. Recordem que si els noranta s'inauguraven en aquest terreny amb la Reforma del Codi Civil en l'accés a la nacionalitat espanyola (Llei 18/1990) i tot seguit amb la regularització del 1991 —estretament relacionada amb la signatura d'Espanya del tractat de Schengen sobre la lliure circulació de persones—, i amb l'experiment d'una primera iniciativa per regular els contingents de treballadors a partir del 1993, la segona part del decenni i els primers anys del segle XXI han estat testimonis d'una frenètica activitat legislativa que afecta diferents aspectes de les condicions de vida de la població estrangera resident en territori espanyol. Entre els més notables podem esmentar el Nou Reglament d'execució de la Llei Orgànica 7/85, l'any 1996 (que en la pràctica va significar una regularització dirigida a persones reagrupades), l'aprovació d'una nova Llei d'estrangeria l'any 2000 (Llei Orgànica 4/2000 d'11 de gener), la seva reforma en clau limitadora el mateix any (Llei Orgànica 8/2000 de 22 de desembre), i una segona reforma que, a l'espera del reglament corresponent, promet ser encara més restrictiva (14/2003), iniciatives a les quals haurem d'afegir les dues regularitzacions extraordinàries que es van succeir consecutivament l'any 2000 (la ja prevista a la nova Llei d'estrangeria 4/2000) i el 2001 (l'anomenada Regularización por Arraigo).

Gràfic 1.
Evolució dels permisos de residència. Catalunya, 1985-2003



Font: *Anuario Estadístico (*INE*); Anuario Estadístico de Extranjería (*Comisión Interdepartamental de Extranjería), diversos anys*; Anuario de Migraciones, 1994 (*Dirección General de Migraciones). Elaboració del Centre d'Estudis Demogràfics.

Per acabar, durant la dècada dels noranta el sistema estadístic directament o indirecta interessat a copsar les migracions i les característiques i els comportaments demogràfics de la població estrangera, a més de la millora d'alguns dels registres ja existents (en la cobertura, definició i difusió), n'ha produït d'altres. En primer lloc, caldria fer esment de l'aprovació de la Llei Reguladora de les bases de règim local, que estableix per primer cop el dret i el deure d'empadronament de totes les persones que resideixen en un municipi, independentment de la seva situació legal. Aquesta mesura, conjuntament amb els rumors que s'acostava una nova regularització i que el paper de l'empadronament podria servir d'acreditació del temps que es portava vivint al país, va canviar absolutament la conjuntura anterior de subregistre, passant en ocasions a l'oposada de duplicació de l'empadronament, de moltes persones de nacionalitat estrangera. En

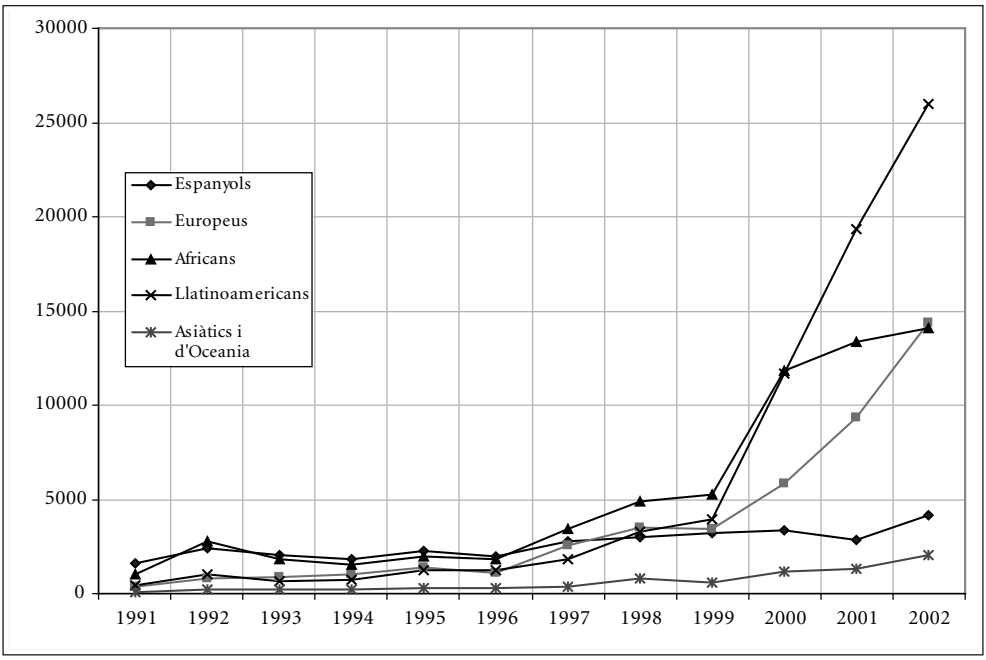
segon lloc, des del 1996 s'implementa un nou registre de població sobre la base de les altes i baixes del Padró, l'anomenat Padró Continu, que permetrà tenir informació de la població anualment a partir del 1998, i que està cridat a convertir-se en una de les primeres fonts sobre els efectius de població estrangera, tot i els problemes de duplicacions que pot presentar. En tercer lloc, i ja encetat el segle XXI, es disposa del *Cens de població i habitatge 2001*.

L'evolució que s'ha anticipat, en la qual l'acceleració, els canvis en l'estructura per sexe i edat, la diversificació d'orígens i la irregularitat n'han estat els trets principals, no difereix en termes generals del que hom ha pogut observar al conjunt de la Unió Europea (Salt, 1999; i Salt, Clarke, i Schmidt, 2000). Respecte a altres països, les característiques més destacables per a Catalunya podrien ser la novetat de la immigració internacional i la seva especial intensitat; d'igual manera que ho són per a Espanya i la resta d'estats europeus, que fins fa relativament poc se singularitzaven per haver estat zones predominantment emigratòries —com ho són els països mediterranis de la Unió, però també Finlàndia i Irlanda. No obstant això, per a Catalunya, la interpretació d'aquesta evolució i les conseqüències que tindrà sobre el futur del país són substancialment diferents si es té en compte la seva història demogràfica durant tot el segle XX i el lloc central que han ocupat els moviments humans, no només en termes estrictament demogràfics (Cabré, 1999).

Acceleració i diversificació de fluxos: el protagonisme llatinoamericà

A partir de la segona meitat dels noranta, les altes procedents de l'estranger es disparen (incloent els immigrants de nacionalitat espanyola): el 82% de les 171.580 entrades comptabilitzades des del 1991 corresponen a les registrades entre el 2000 i el 2002, en clara connexió amb els processos de regularització abans esmentats. Encara que la cobertura del registre ha millorat, quant al volum hem de prendre aquestes dades com un mínim; mentre que pel que fa a la composició (sexe, edat i nacionalitat) són més fiables. A aquests corrents, haurem d'afegir els estrangers que procedeixen de la resta d'Espanya, migracions que també s'han incrementat notablement: si a principis

Gràfic 2.
Fluxos internacionals arribats a Catalunya per grans agrupacions continentals, 1991-2002



Font: Estadística de Variaciones Residenciales (INE).

de la dècada els estrangers no arribaven al 2% de totes les altes, l'any 2002 ja en representaven la tercera part.

Juntament amb l'acceleració dels fluxos internacionals, el que més destaca ha estat la seva diversificació i la diferent evolució per nacionalitats, tal i com es pot apreciar en el gràfic 2. Si bé tots els corrents experimenten remuntades importants, Amèrica Llatina despunta per sobre els altres, aportant ella sola gairebé la meitat de les altes d'estrangers del flux registrat aquests tres darrers anys, i s'alenteixen fins i tot els fluxos corresponents al continent africà. Aquesta puixança de la immigració llatinoamericana, afavorida per les operacions de regularització, ha fet parlar alguns autors de clara

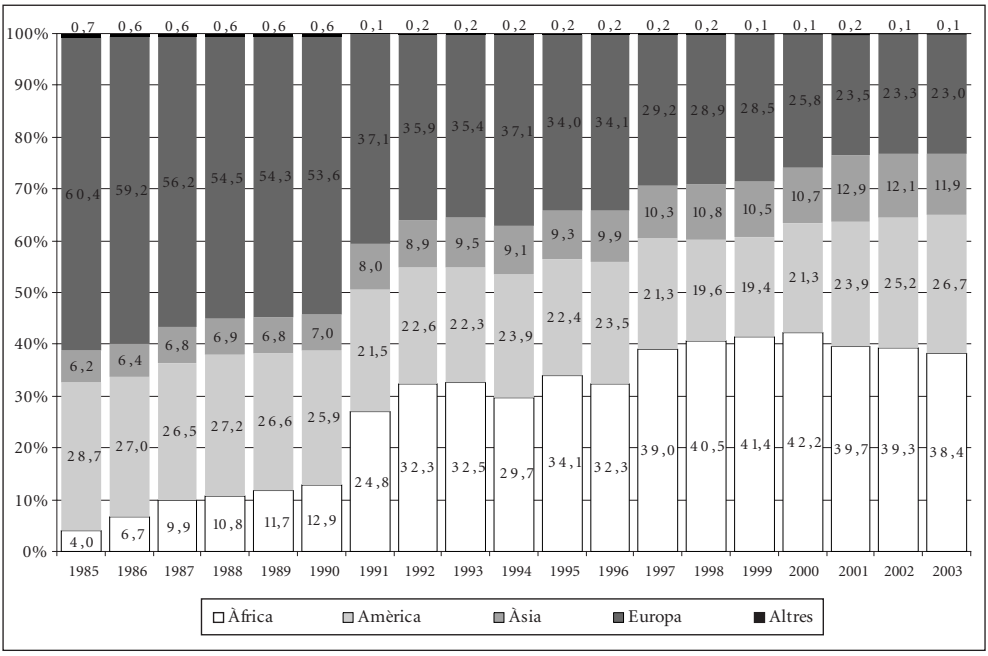
preferència (Izquierdo, López de Lera i Martínez Luján, 2002). L'increment sud-americà ha tingut dos protagonistes clars: l'Equador i Colòmbia. Tot i que la presència d'immigració equatoriana es pot relacionar amb la forta crisi econòmica d'aquesta república a partir de la dolarització de la seva economia l'any 1996, i la colombiana amb el greu deteriorament de les condicions socioeconòmiques del país, la raó de l'increment inusitat d'ambdós països s'hauria d'explicar també per l'efecte incentivador sobre els projectes migratoris de l'anunci de demanda de visat, com efectivament es va exigir a partir de l'any 2002.

La població de nacionalitat estrangera a Catalunya

Com era d'esperar, el canvi en la composició de fluxos s'ha traduït en la distribució dels orígens per als efectius de població i, en el registre dels permisos de residència en vigor (gràfic 3), la població europea, que fins al començament dels noranta conservava la primacia dels permisos, l'any 2003 ha vist minvar la seva representació al 23%, en benefici dels americans que en representen la quarta part i dels africans, que en ratllen el 40%. I encara haurem de tenir en compte que els requisits per accedir a la nacionalitat espanyola segons es va establir a la reforma del Codi Civil de desembre de 1990 (Llei 18/1990) beneficiava clarament les persones de nacionalitat llatinoamericana enfront d'altres estrangers (dos anys de permanència regular i continuada enfront dels deu anys exigits a altres nacionalitats), fent més probable d'aquesta manera que hagin desaparegut del registre en obtenir la nacionalitat espanyola.

Si es considera l'evolució per nacionalitats, encara es fa més palesa la diversificació d'orígens i el canvi de pes, sempre dins la constant d'una major presència dels països en via de desenvolupament. Si a l'inici de la dècada el Marroc, l'Argentina, Suïssa i els Estats Units d'Amèrica eren les úniques nacionalitats no pertanyents a la Unió Europea entre les deu primeres (amb el quart, el sisè, el vuitè i el desè lloc respectivament), l'any 2002 el Marroc va passar a ser la nacionalitat capdavantera en concentrar el 27% de tots els residents, seguida de l'Equador amb el 9,7%, i Colòmbia amb el 6,7%, A més el Perú, l'Argentina, la República Dominicana i Gàmbia també eren entre les deu nacionalitats amb més permisos de residència en vigor, com es pot observar al gràfic 4.

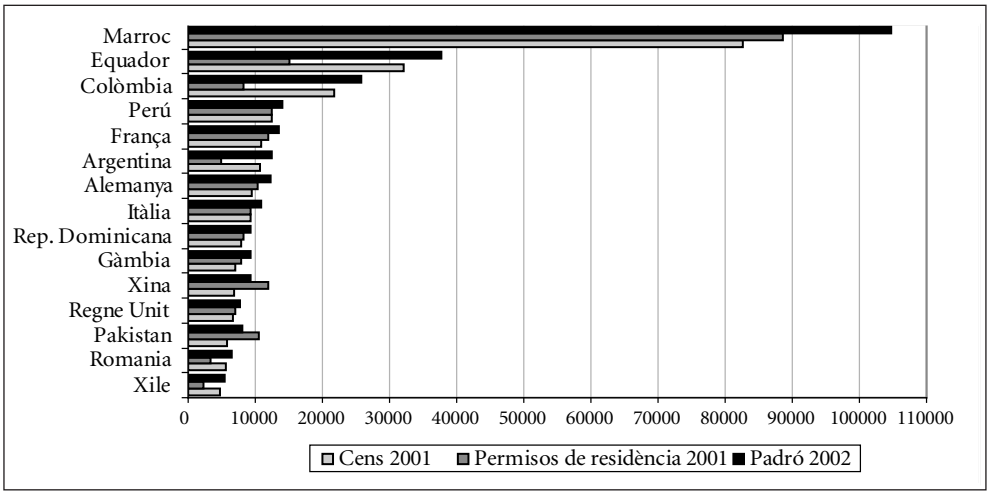
Gràfic 3.
Permisos de residència a Catalunya. Percentatges per agrupacions continentals 1985-2003



* Les dades de l'any 1991 corresponen al Cens de Població.
Font: *Anuario Estadístico* (INE*); Anuario Estadístico de Extranjería (*Comisión Interdepartamental de Extranjería), diversos anys*; Anuario de Migraciones, 1994 (*Dirección General de Migraciones). Elaboració del Centre d'Estudis Demogràfics.

Com ja s'ha comentat anteriorment, la coincidència de diverses sèries estadístiques amb dates de referència comparables ha portat la desagradable sorpresa d'una gran discrepància. Com es pot observar al gràfic 4, les diferències entre les tres fonts són majúscules, i l'exercici aproximatiu de restar els permisos en vigor dels censats, o dels empadronats, dóna unes xifres del tot escruixidores imputables a la irregularitat per algunes nacionalitats; més si tenim en compte que es tracta de recomptes realitzats just després de dues regularitzacions. En termes relatius estaríem assumint que, segons la comparació dels permisos i del Padró Continu, un 59,7% dels equatorians i un 68%

Gràfic 4.
Nombre de residents estrangers a Catalunya segons el Cens 2001 (1/11/2001), els permisos de residència del 2001 (31/12/2001) i el Padró Continu del 2002 (1/01/2002) per a les 15 nacionalitats més nombroses



Font: Censo de población y vivienda 2001 (INE), Permisos de residencia 2001 (*Anuario de Extranjería 2001*, Ministerio del Interior) i Padró Continu 2002 (INE).

dels colombians a Catalunya es trobaria en situació irregular, molt per damunt de les magnituds dels marroquins, que continuen essent la primera nacionalitat amb 104.794 empadronats i 88.642 permisos de residència. Aquestes diferències ens haurien d'alertar d'una banda sobre la qualitat de les dades (possibles duplicacions en el Padró Continu, és a dir sobreestimació; o bé possible subestimació en el Cens), tot i que, com es pot contemplar per casos com el de la Xina o el Pakistan, els biaixos per nacionalitats tampoc no resulten sistemàtics; d'altra banda, ens hauria de fer pensar en l'anomenat "efecte crida" de les regularitzacions quan, a més de presentar-se com extraordinàries, s'anuncien com l'inici de mesures encara més restrictives: retenció de població, anticipació de projectes migratoris i reagrupament familiar.

Perspectives de futur: les arrels de la incertesa

L'impacte del sobtat augment de la població de nacionalitat estrangera sobre els àmbits més diversos de la societat receptora explica l'expectació despertada per la previsió de futurs horitzons en què la migració internacional es copsa com a nuclear. L'expectació, sovint formulada com a preocupació, és encara més palesa quan parlem de la planificació de serveis de l'Administració local i en general d'aquelles institucions més properes a la persona de nacionalitat estrangera. Des d'aquesta perspectiva no ens ha d'estranyar que es multipliqui la demanda relativa a la previsió de l'evolució dels moviments migratoris —sobretot en la mesura i la caracterització demogràfica dels protagonistes dels fluxos internacionals—, així com les preguntes sobre les conseqüències del creixement de la població estrangera resident en diferents àmbits territorials i per a variats horitzons de futur. Aquest legítim interès s'ha traduït en el requeriment i la producció d'estimacions referents als fluxos futurs i de projeccions de la població de nacionalitat estrangera, sol·licitud que els demògrafs no sempre podem satisfer, per diverses raons, tècniques i conceptuals, que crec que cal explicar encara que sigui succintament per entendre el rebuig a alguns exercicis que no mereixen el nom de projeccions (i que per tant no citaré) i per situar algunes de les estimacions publicades en el seu context concret.

Abans de res és indispensable diferenciar clarament entre el que significa d'una banda la previsió dels fluxos futurs, és a dir, les persones que en un moment determinat arribaran a un lloc considerat i les seves característiques sociodemogràfiques —és a dir, els immigrants estrangers—; i de l'altra, l'estimació de la població de nacionalitat estrangera resident en un lloc concret, aquí a Catalunya, en diferents horitzons temporals i amb les seves característiques. El que en demografia anomenem *efectius* o *estocs* de població en contraposició als *fluxos* abans esmentats.

L'estimació dels fluxos

El primer exercici, l'estimació dels fluxos, és un exercici plenament demogràfic en el sentit que el fenomen projectat, la migració, conforma un objecte d'estudi clàssic de la demografia com a disciplina i a més constitueix una pràctica habitual i ineludible en

el càlcul de l'evolució de tota la població. En els darrers anys l'acceleració dels fluxos internacionals ha convertit el saldo migratori positiu (la diferència entre els que arriben, immigrants, i els que se'n van, emigrants), en el component essencial del creixement demogràfic de Catalunya i per tant, ha provocat que estimar aquesta dada esdevingui un dels factors claus per preveure el creixement futur de la població. Aquest és el tipus de projeccions que fan la majoria de centres d'estadística i demografia oficials d'arreu del món, i que al nostre país s'han caracteritzat pel seu conservadorisme, en termes de la prudència exhibida en l'estimació dels fluxos futurs. Per què? De tots els fenòmens demogràfics que cal tenir en compte en el càlcul de l'evolució de la població ja a curt termini, precisament les migracions constitueixen el de més difícil previsió: els canvis en la mortalitat o en la fecunditat solen produir-se a un ritme més lent i amb tendències més fàcilment previsibles a causa de la major inèrcia. Com hem vist, les dades que registren el fenomen de la migració i en especial les migracions internacionals, i sobre les quals s'haurien de basar les hipòtesis de partida de les projeccions, es mostren molt poc fiables per la seva cobertura deficient, i són pràcticament inexistents en el cas de les sortides d'estrangers; així doncs, les xifres referents a l'arribada poden ser considerades sempre un mínim, mentre que les referents a les sortides (l'emigració d'estrangers sia per retorn, sia perquè es mouen cap a tercers països), estan obligades a ser pures especulacions: només des de l'any 2002 l'INE efectua unes primeres estimacions a partir de dades del registre consular que caldria avaluar. La raó per la qual la majoria de les previsions efectuades a Espanya o a Catalunya sobre el creixement del volum de les migracions internacionals ha fet curt, a banda de la prudència esmentada, és la imprevisibilitat dels efectes legislatius sobre el fenomen estudiat. Em refereixo a l'evident efecte d'atracció que tenen les diverses regularitzacions o altres mesures legislatives, com l'anunci de l'exigència de visat per a diferents països (notablement per l'Equador i Colòmbia), canvis que han afectat el volum però també la composició per sexe i edat d'aquests fluxos (veure Institut d'Estadística de Catalunya, 2004).

L'estimació dels estocs

Projectar la població de nacionalitat estrangera entranya altres problemes tècnics i conceptuals greus, que ja aquí vull anticipar, i que desaconsellen completament aquesta

mena d'exercici. En primer lloc, haurem de considerar que per projectar la població estrangera, ultra l'entrada de nous immigrants i la sortida de població de nacionalitat estrangera cada any —és a dir, a més de l'operació anterior, consistent a estimar els fluxos d'entrada i sortida—, caldrà afegir l'estimació de la dinàmica demogràfica de la població immigrada de nacionalitat estrangera; bàsicament caldrà preveure la seva fecunditat (per sumar-hi els naixements que es poden produir) i la seva mortalitat (per restar-ne les defuncions). La discrepància monumental en el simple recompte dels efectius, com s'ha vist entre el Padró Continu, el Cens i els permisos de residència, compromet definitivament les anàlisis referents als comportaments demogràfics. Així, per exemple, amb una població sobreestimada com la que sembla que és la del Padró Continu, en el càlcul de la fecunditat estaríem inflant el denominador, i obtindríem com a resultat una fecunditat per sota de la real; mentre que amb el Cens, que podria estar subestimant els efectius, l'efecte obtingut seria el contrari, augmentar la intensitat de la fecunditat per sobre dels nivells reals. Com que els biaixos observats entre ambdues fonts no són sistemàtics ni per la nacionalitat ni per la desagregació territorial, la incertesa dels resultats s'ha de considerar encara major.

La introducció d'hipòtesis diferencials en els comportaments demogràfics en funció de la nacionalitat de la població comporta una sèrie de pressupòsits i de requisits tècnics que, com dèiem a l'encapçalament d'aquest apartat, desaconsellen la seva realització. Perquè la projecció fos rigorosa caldria disposar prèviament de la projecció de l'estructura de la població per sexe, edat i nacionalitat, per a tots els anys, apuntant hipòtesis contrastades sobre la immigració estrangera en funció de la seva procedència. A més, caldria contemplar hipòtesis diferencials de fecunditat i de mortalitat, i per construir-les caldria que es tinguessin en compte nivells discriminants per l'edat, la convergència de les diverses subpoblacions observades, l'impacte de la residència en el comportament reproductiu i en la millora de l'esperança de vida, sense oblidar la formació de famílies amb persones de nacionalitat espanyola (d'origen estranger i d'origen espanyol per separat). La indeterminació que planteja tota aquesta sèrie d'hipòtesis i pressupòsits, afegida a la feblesa de les fonts, fan més que dubtosos els resultats pel que fa a la població estrangera obtinguda així, i introduirien un error clarament superior al que es comet si considerem la fecunditat o mortalitat generals, en el cas que el càlcul continuï dirigit a l'estimació del creixement de la població total (veure

Devolder, Domingo, Garcia, 2003). D'altra banda, la relativa novetat de l'assentament de la població estrangera explica que les poques dades estadísticament significatives sobre fecunditat, nupcialitat i mortalitat fins fa un quinquenni fossin completament irrellevants. Tant és així que la variable "nacionalitat" no es va explotar fins el 1989 en el cas dels matrimonis, el 1996 en els naixements, i el 1999 en les defuncions. L'escassetat de les sèries temporals fa impossible avançar hipòtesis meticuloses sobre la tendència futura per incorporar a les hipòtesis de partida.

En segon lloc, hi afegirem una darrera consideració de caire teòric que palesa encara més els perills d'aquests exercicis. A diferència de l'estimació de fluxos, l'estimació dels estocs no s'ha de considerar un procediment estrictament demogràfic, en el sentit que la definició de la població projectada és clarament extrademogràfica: ser o no ser estranger és definit per la legislació. Així doncs, el càlcul de l'evolució de la població estrangera hauria de comptar també amb la substracció sistemàtica de les futures naturalitzacions, o dit d'una altra manera, hauria de preveure les polítiques que delimiten l'accés a la nacionalitat espanyola per les diferents nacionalitats i per cada moment determinat, i com afectaria l'aplicació d'aquestes polítiques al volum dels efectius. Però encara més preocupant que la dubtosa previsibilitat d'aquest còmput és la creació mitjançant les tècniques pròpies de la demografia de dues o més subpoblacions (la de nacionalitat espanyola i la de nacionalitat estrangera per començar), amb una cobertura demogràfica separada (cadascuna amb la seva pròpia dinàmica) i projectar-les en el temps de forma obligadament estanca: les poblacions així creades i projectades no corresponen de cap manera a l'evolució real, molt més complexa. Per dir-ho ras i curt: aquest tipus d'exercici no ens informa gens de la realitat que ens espera, i sí que encarna i crea divisions poblacionals a partir de la política d'accés a la nacionalitat, que comporten una balcanització de la societat i la pràctica impossibilitat de pensar en el procés d'integració, fixant numèricament comportaments i identitats. Mai no ens cansarem de repetir que de cap de les maneres les estadístiques poden retre compte de l'etnicisme d'una població determinada, i menys encara de la identitat d'un individu. El resultat d'aquestes pràctiques obre clars interrogants sobre la seva eficàcia i la seva instrumentalització política, ja que, en els pocs països on s'han executat, han acabat en agres polèmiques dintre i fora de la professió sense cap benefici aparent (veure Le Bras, 1997 i 1998; Tribalat, 1997; Brancós i Domingo, 2002; i Cohen, 2002).

Per acabar, caldria considerar els exercicis prospectius basats en l'estimació del volum mínim de població immigrada sota diferents supòsits, per contrarestar els efectes de la dinàmica demogràfica que impera a la majoria de països occidentals, que provoca l'envelliment de la seva població i un possible descens d'efectius. Aquesta classe de càlculs, que va popularitzar l'estudi de la Divisió de Població de Nacions Unides donat a conèixer l'any 2000, han estès la denominació de "migracions de substitució" o "migracions de reemplaçament". La seva major virtut ha estat assenyalar els efectes positius, alhora que els relativitzava, de la immigració en l'evolució futura de la població i en l'impacte sobre la població activa, per la reducció a l'absurd dels pressupòsits de les projeccions anomenades tendencials (veure, pel cas espanyol, Fernández Cordón, 2004). El major defecte, en canvi, ha estat la confusió que van introduir en la discussió sobre el paper i l'esdevenidor de les migracions en la seva difusió mediàtica (veure Coleman, 2000 i Brancós i Domingo, 2000). La conceptualització de les migracions sota l'epígraf de la "substitució" restringeix l'abast de la seva aportació social a una única dimensió poblacional supeditada a l'activitat i la relació de dependència, i dirigeix implícitament les polítiques d'immigració cap a la via de la gestió de la força de treball, oblidant d'altres facetes (Domingo, 2002). En tot cas, ha de quedar clar que la finalitat d'aquests exercicis no és preveure ni els fluxos futurs ni els estocs i les seves característiques, sinó comparar els hipotètics efectes que diferents fluxos tindrien en possibles evolucions de la població.

Per pensar el futur

La dificultat intrínseca que entranyen les previsions demogràfiques en matèria de migracions internacionals no ens ha de fer renunciar a pensar el futur. L'única forma però, per evitar engrandir el cúmul de despropòsits en què s'ha convertit l'escriptura de la "història del futur" consisteix a raonar demogràficament les hipòtesis de partida.

Les tendències de les migracions internacionals i de la població de nacionalitat estrangera a Catalunya varien ostensiblement depenent de l'horitzó temporal que considerem, paral·lelament al grau de certesa de les previsions. A curt termini, en el que resta de dècada, cal esperar un creixement i una feminització sostinguts dels fluxos que, en

termes d'efectius, hauria de situar els nivells de Catalunya entre els més elevats de la Unió Europea, entre el 10% i el 15% de la seva població total. Alhora, l'assentament de la població ja arribada, el reagrupament familiar, però també la pròpia dinàmica demogràfica de la població estrangera, farà que en el proper quinquenni l'estructura de la població de nacionalitat estrangera continuï igualant la relació entre els efectius masculins i femenins, i presenti una major distribució per edats per a les nacionalitats amb el major nombre d'efectius i més anys entre nosaltres. Durant aquest temps, també és raonable pensar que els principals fluxos experimentin variacions quant a la procedència, amb l'increment d'algunes que fins ara eren emergents (el Pakistan o Romania, per exemple) i l'aparició de noves nacionalitats, aquestes sí de difícil previsió. Per horitzons més llunyans, els canvis demogràfics i econòmics poden alterar completament la nostra percepció dels corrents migratoris i el seu perfil sociodemogràfic.

La condició determinant per al creixement i el volum dels propers fluxos continuarà essent la situació econòmica: el motor de les migracions internacionals és el desnivell econòmic que el procés de globalització continua alimentant. Des d'aquest punt de vista, els anomenats "factors d'atracció" s'hauran de considerar molt més decisius que els anomenats "factors d'expulsió" per entendre la lògica migratòria. Els factors d'expulsió poden incidir de forma determinant en la composició i l'origen de les migracions que es pot preveure que arribaran, però no en l'existència del moviment migratori mateix. De la mateixa manera, l'evolució demogràfica recent pot jugar un paper essencial en les característiques de la demanda, però no se n'hauria de considerar l'arrel. En tot cas, els desequilibris econòmics entre el lloc d'origen i el lloc de destinació, i no pas els demogràfics, són els que fomenten els corrents migratoris.

La Catalunya que a les darreries del segle XX ha endegat en escassament vint-i-cinc anys un prodigiós allargament en l'esperança de vida i un notable procés d'equiparació dels sexes és un país amb una demanda creixent d'immigració. Les expectatives d'entrada en el mercat de treball d'unes generacions joves decreixents i amb alts nivells de formació, juntament amb l'elevada potencialitat d'incorporació de les joves generacions femenines en el context de l'extensió de les famílies de doble ingrés i de la verticalització de les estructures familiars, estan generant una demanda creixent d'ocupació que està destinada a ser coberta per persones de nacionalitat estrangera. En aquest sentit, com

he defensat en altres ocasions, s'ha d'entendre que la població estrangera immigrada és complementària a la població ja resident al país: fa possible la seva promoció social, especialment la dels joves i la de les dones (Domingo, 2002).

Quant a les transformacions en l'estructura de la població, considero que existeixen tres factors primordials per preveure un increment dels corrents migratoris femenins que la modificaran substancialment. Els dos primers són de tipus endogen, deguts a l'evolució demogràfica a Catalunya, i un tercer factor, exogen, és degut a les transformacions que es puguin enregistrar en els principals països emissors. Aquests factors són: *a)* el reagrupament familiar de la població estrangera ja instal·lada al país; *b)* l'augment de la demanda en el sector terciari (que és el que més activitat femenina concentra); i *c)* la creixent autonomia de la dona en els països d'origen (que permetrà l'inici de projectes migratoris femenins en alguns d'aquells indrets on fins fa poc eren exclusivament masculins, com per exemple el Marroc).

A la feminització, com hem dit, haurem d'afegir un creixement del nombre d'infants, sigui per reagrupament, sigui perquè han nascut al país. Naixements que s'incrementaran de forma molt ràpida els propers deu anys, per la suma continuada del nombre de dones de nacionalitat estrangera en edat fèrtil més que no pas per unes pautes de fecunditat extraordinàriament elevades. Finalment, tampoc no s'hauria de descartar l'augment significatiu de gent gran de nacionalitat estrangera (on s'haurà de preveure tant la immigració de gent gran, per la via del reagrupament, o com a migracions residencials de jubilats, més la maduració de la població que no es nacionalitzi espanyola).

A llarg termini, passat el primer terç del segle XXI, les transformacions globals, com ara el descens accelerat de la fecunditat en els països actualment emissors de població, i la subsegüent reducció dels seus efectius generacionals, sobretot si van acompanyats d'un més que desitjable desenvolupament econòmic, poden variar completament la percepció i les polítiques d'immigració dels països integrants de la Unió Europea. Com ja ho són a hores d'ara, els joves a Catalunya seran cada cop més escassos i millor formats (més cars en termes d'inversió de capital humà). Un canvi d'aquestes magnituds a escala planetària pot traduir-se en una competència creixent entre els països desenvolupats per aquests recursos que, a banda de la recerca de nous jaciments d'activitat en altres

franges d'edat de la mateixa població, i dels processos de deslocalització industrial cada cop més ràpids, hauria de conduir a una revolució en les polítiques migratòries.

Mentrestant, i en darrer lloc, però no menys important, la legislació determinarà les condicions de vida de les persones de nacionalitat estrangera, però també el lloc que ocuparan en la Catalunya del futur, tant mitjançant la regulació dels fluxos com la delimitació dels drets i deures de la població estrangera, i amb la definició del marc d'integració. Les mesures que avui dia ja s'estan prenent són les que configuraran la cohesió social del país. La definició de l'estrangeria no és altra cosa que la definició d'un projecte de futur, en què el gran perill a hores d'ara és conformar una societat estratificada segons criteris etnicistes a canvi de guanys immediats en el rèdit electoral i els beneficis obtinguts pels baixos costos laborals d'una població mantinguda en un sistema de precarietat i indefensió jurídica. Tenir les migracions com a fenomen central del creixement demogràfic no es pot presentar per a Catalunya com una novetat, ans al contrari, el que vivim ara és la internacionalització dels fluxos en un sistema demogràfic que té més d'un segle d'història i que s'està estenent per tots els països desenvolupats. En aquest sentit, les lliçons per entendre el present i construir el futur s'haurien d'extreure principalment del nostre passat i no cercar-les en la projecció d'interessats, catastrofistes i pseudodemogràfics horitzons d'avenir.

Referències bibliogràfiques

Brancós, Inés i domingo, Andreu (2000), "Migracions de reemplaçament o complementàries?", a *Quaderns de Serveis Socials,* núm. 17, pàgs. 18-23.

Brancós, Inés i domingo, Andreu (2002), *Entre el flujo y el stock: el análisis demográfico de las migraciones internacionales y de la población de nacionalidad extranjera en España*. A checa, Francisco (ed.), *Las migraciones a debate. De las teorías a las prácticas sociales.* Barcelona: Icaria/Institut Català d'Antropologia. pàgs. 55-87. També a *Papers de Demografia,* núm. 172.

Cabré, Anna (1999), *El sistema català de reproducció.* Barcelona: Proa.

Cohen, Arón (2002), "Las categorías estadísticas de la inmigración: acotaciones a un debate francés", a *Actas del III Congreso de la Inmigración en España,* vol. 2, Granada, pàgs. 213-222.

Coleman, D. (2000), " 'Who's afraid of low support ratios?' A UK response to the UN Population Division Report on 'Replacement Migration' ", a *Expert group Meeting on Policy Responses to Population Ageing and Population Decline,* Nova York: Nacions Unides.

Devolder, Daniel; Domingo, Andreu i García, Joan (2003), "Fecundidad diferencial y potencial de reagrupación familiar de la población de nacionalidad extranjera de la Comunidad de Madrid a partir del Padrón Continuo a 1/1/1999", a *Papers de demografia,* núm. 224.

Dirección General de Ordenación de las Migraciones (2002), *Anuario de Migraciones 2002.* Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Domingo, Andreu (2002), "Reflexiones demográficas sobre la inmigración internacional en los países del sur de la Unión Europea", a *Actas del III Congreso de la Inmigración en España,* vol. 2, Granada, pàgs. 197-212.

Fernández Cordón, Juan Antonio (2004), "Demografía e inmigración". *Economistas,* núm. 99, pàgs. 16-27.

Le Bras, Hervé (1997), "Dix années de perspectives de la population étrangère: une perspective". A *Population,* núm 1, pàgs. 103-133.

Le Bras, Hervé (1998), *Le démon des origines. Démographie et extrême droite.* París: L'Aube.

Institut d'Estadística de Catalunya (2004), *Immigració estrangera a Catalunya. Recull de dades.* Mimeo.

Izquierdo Escribano, Antonio; López de Lera, Diego, i Martínez Luján, Raquel (2002), "Los preferidos del siglo xxi: la inmigración latinoamericana en España", a *Actas del III Congreso de la Inmigración en España,* vol. 2, Granada, pàgs. 237-250.

Population Division United Nations (2000), *Replacement migration: is it a solution to declining and ageing populations?*, Nova York: Nacions Unides.

Salt, John (1999), *Current Trends in International Migration in Europe.* Brussel·les: Council of Europe. Mimeo.

Salt, John; Clarke, James, i Schmidt, Sandra (2000), *Patterns and trends in international migration in Western Europe*. Brussel·les: Eurostat, European Comission.

Tribalat, Michèle (1997), "Une surprenante réescriture de l'historie", a *Population,* núm 1, pàgs. 137-147.

12 La segregació residencial com a eina d'estudi de la població immigrant

Joan Carles Martori i Karen Hoberg

Introducció

En aquest article analitzem l'estructura i les característiques de la localització de la població estrangera en els municipis més grans de Catalunya a partir de l'estudi de la segregació residencial. L'anàlisi es fa emprant indicadors quantitatius. La nostra aportació no intenta identificar les causes ni les conseqüències de la segregació existent, i tampoc no serveix per argumentar que la situació en un municipi és més problemàtica que en un altre.

Per començar cal definir els termes a què ens referim quan parlem de segregació residencial de la població estrangera. Entenem per *segregació* la separació física de la població en l'espai urbà, i entenem per *població estrangera* aquella que no és de nacionalitat espanyola en termes censals. El terme *residencial* fa referència al lloc on viuen les persones que habiten un espai urbà.

El desenvolupament d'aquest tipus d'estudis sobre la segregació residencial va començar als Estats Units durant les lluites antisegregacionistes dels anys seixanta i setanta del segle XX. L'objectiu, en aquell context, era determinar si la minoria afroamericana d'una determinada ciutat o àrea metropolitana estava reclosa o no dins un gueto. Es considerava que hi havia un gueto si es donava com a mínim una de les situacions següents:

- Una zona agrupa la part majoritària de la població afroamericana del territori analitzat. En aquest cas parlaríem d'una distribució desigual d'aquest grup de població.
- Existeix una zona homogènia integrada majoritàriament per afroamericans. En aquest cas la segregació es tradueix en un fort aïllament de la població.
- Es pot trobar una zona, que representa un part petita del territori analitzat, on la densitat de població afroamericana és de les més grans de la ciutat. Per tant, hi ha una forta concentració d'individus d'aquest grup en una zona petita de la ciutat.
- La població afroamericana es concentra en el centre de la ciutat. Per tant, aquest grup presenta una forta centralitat.

Des de les ciències socials, per analitzar si es donava alguna o algunes d'aquestes situacions, la mesura de la segregació residencial havia estat estudiada amb anterioritat per geògrafs, sociòlegs i economistes. L'escola urbana de Chicago, durant la dècada de 1920, va ser la primera que va començar a estudiar la segregació des del vessant sociològic. A partir de la dècada de 1940 sorgeixen nous treballs que proposen una sèrie d'indicadors quantitatius, que representen un primer intent de mesurar la segregació residencial. Dins d'aquest grup cal citar els treballs sobre els índexs d'interacció de Bell (1954) i el clàssic estudi de Duncan i Duncan (1955) sobre els índexs de dissimilitud. Més recentment, concretament durant els anys vuitanta i noranta, altres autors —White (1986) i Wong (1993)— han elaborat els anomenats índexs espacials de segregació residencial. Aquests índexs permeten classificar i comparar la situació de la població immigrant per diferents grups, tenint en compte la realitat de les ciutats, i fer anàlisis temporals.

A Europa, els estudis sobre la segregació són molt habituals en els països del nostre entorn, entre els quals podem destacar el de Petsimeris (1995) sobre l'àrea urbana de Londres, l'anàlisi de la segregació a les ciutats franceses de Guermond i Lajoie (1999) i els estudis sobre Amsterdam de Mustered i Deurloo (2002).

L'estudi de la segregació residencial a partir de les mesures de segregació és principalment un estudi descriptiu de la realitat en termes de separació física. L'estructura que seguirem en aquest treball és la següent: després d'aquesta presentació, en el se-

gon apartat fem una breu introducció a les bases teòriques que sostenen la recerca. A continuació exposem les pautes metodològiques utilitzades, els resultats obtinguts per diferents ciutats catalanes i la comparació d'aquests amb els de diferents països de l'entorn més proper. Per acabar, exposarem unes consideracions finals que posen de manifest les importants potencialitats de la metodologia emprada. Els conceptes i resultats han estat extrets d'un estudi més ampli que analitza la segregació residencial de seixanta-dos municipis catalans i de l'Àrea Metropolitana de Barcelona.

Les mesures de segregació

Com hem posat de manifest en la introducció, la segregació residencial ha estat estudiada des de diferents disciplines. En un treball de referència, Massey i Denton (1988) fan una classificació dels diferents tipus de segregació residencial que han servit de base per establir unes pautes d'estudi del problema que tenen en compte diversos factors. Així doncs, els indicadors de segregació residencial es poden agrupar, entre altres,[1] en els tipus següents: indicadors d'igualtat, indicadors d'exposició, indicadors de concentració i indicadors de centralitat.

Indicadors d'igualtat

Els indicadors d'igualtat fan referència a la distribució d'un o més grups en les unitats en què es pot dividir un espai urbà (per exemple, els *boroughs* a Anglaterra, els *census tracts* als Estats Units o les seccions censals a Catalunya). Aquests indicadors mesuren la *subrepresentació* o la *sobrerepresentació* d'un grup o diversos grups dins de les unitats espacials. Un grup de població estarà segregat si està repartit de forma desigual dins l'espai urbà.

L'indicador d'igualtat més utilitzat és l'*índex de dissimilitud* de Duncan i Duncan (1955), que es defineix com:

1. White (1986) va presentar una cinquena dimensió de la segregació: el reagrupament espacial.

$$D = \frac{1}{2}\sum_{i=1}^{n}\left|\frac{x_i}{X} - \frac{y_i}{Y}\right| \quad 0 \leq D \leq 1$$

on: x_i : Població del grup minoritari a la unitat i.
X : Població total del grup minoritari dins el municipi.
y_i : Població del grup majoritari a la unitat i.
Y : Població total del grup majoritari dins el municipi.

L'indicador d'igualtat està fitat entre 0 i 1. Si val 0 vol dir que el grup està repartit de forma igual en tot l'espai urbà; com més a prop d'1 ens trobem, més segregació presenta el grup. L'índex també admet una segona interpretació: si per exemple, l'índex de desigualtat dels magribins respecte dels espanyols és D = 0,2765, expressat en tant per cent, vol dir que el 27,65% dels magribins haurien de canviar de residència per poder afirmar que estan distribuïts de forma igualitària en tot el municipi.

Indicadors d'exposició

El tipus d'índexs següent, els d'exposició, es defineixen com el grau de contacte potencial. També es poden definir com la possibilitat d'interacció entre els membres d'un mateix grup, o entre els membres de dos grups. Aquests indicadors mesuren la probabilitat que un membre d'un grup es trobi amb un altre membre del mateix grup, o amb un membre d'un altre grup, dins de la seva unitat espacial. Com en el cas de les mesures d'igualtat, els índexs d'exposició estan fitats entre 0 i 1; i en què 0 és, com en el cas anterior, la mínima segregació i 1 la màxima.

Dins d'aquest segon tipus d'índexs, *l'índex d'aïllament* de Bell (1954) i White (1986), mesura la probabilitat que un membre d'un grup comparteixi la mateixa unitat espacial amb un individu del seu mateix grup. Varia entre 0 i 1, el seu valor màxim significa que el grup està totalment aïllat en les unitats espacials. Dit en altres termes, tots els individus d'aquest grup resideixen en determinades zones on no hi ha habitants d'altres grups.

Es calcula amb l'expressió següent:

$$xPx = \sum_{i=1}^{n} \left(\frac{x_i}{X} \right) \left(\frac{x_i}{t_i} \right) \qquad 0 \leq xPx \leq 1$$

on: x_i : Població del grup X a la unitat i.
x : Població total del grup Xi dins el municipi.
t_i : Població total a la unitat i.
n: Nombre d'unitats.

L'índex d'aïllament es pot corregir amb la proporció del grup dins el municipi amb l'objectiu d'evitar els efectes de la composició de la població sobre xPx. Aquesta correcció es deu a Streans i Logan (1986) i a Massey i Denton (1988) i es formula amb l'expressió següent (que, igualment, varia de 0 a 1):

$$\eta^2 = \frac{xPx - P}{1 - P} \qquad 0 \leq \eta^2 \leq 1$$

on P és la proporció del grup dins el municipi (el quocient entre població del grup i població total).

Indicadors de concentració

El següent tipus d'índexs no s'ocupa de la igualtat en la distribució arreu del municipi, ni del contacte entre els diversos grups de població, sinó que se centra en la densitat residencial.

L'índex Delta de Duncan (1961) pertany per la tipologia als indicadors de concentració; calcula la diferència entre la proporció de la població d'un grup en una secció respecte del total d'aquest grup dins el municipi i la proporció de la superfície d'aquesta secció respecte de la superfície total del municipi. La concentració fa referència a l'ocupació

que fa un grup d'un espai físic (en termes de superfície). Com més petita sigui la part de l'espai urbà que ocupa un grup, i segons aquest tipus d'índex, més concentrat i més segregat estarà. Com la resta d'indicadors, varia de 0 a 1 i és interpretat com la proporció del grup que ha de canviar de residència per obtenir una densitat de població uniforme dins el municipi. Per obtenir aquest indicador s'utilitza l'expressió següent:

$$DEL = \frac{1}{2}\sum_{i=1}^{n}\left|\frac{x_i}{X} - \frac{a_i}{A}\right| \quad 0 \leq DEL \leq 1$$

on: x_i : Població del grup X a la unitat i.
X : Població total del grup X dins el municipi.
a_i : Superfície de la unitat.
A : Superfície del municipi.

Indicadors de centralitat

El darrer tipus d'índexs fa referència a la centralitat i mesura la proximitat d'un grup respecte del centre urbà. Com més localitzat està un grup al centre urbà, més segregat es troba aquest grup. L'índex més elemental consisteix a calcular la proporció d'un grup que resideix al centre del municipi:

$$PCC = \frac{X_{cc}}{X} \quad 0 \leq PCC \leq 1$$

on: X_{cc}: Població del grup X que resideix al centre del municipi.
X: Població del grup X dins el municipi.

Bases metodològiques de la recerca

Per estudiar la segregació residencial, com ja s'ha vist a les pàgines precedents, s'han de fer servir unitats espacials intraurbanes. Per aquest motiu, s'havia d'escollir una unitat d'espai òptima per a la qual existeixi disponibilitat de dades residencials de la població. En el cas de l'estudi present, la unitat bàsica d'anàlisi és la secció censal. Les seccions censals tenen l'origen en la Ley Orgánica de Régimen Electoral 5/1985 de 19 de juny (LOREG); les delegacions provincials de l'Oficina del Cens Electoral determinen el nombre i els límits de les seccions censals de cada municipi, encara que els ajuntaments han de ser escoltats. Cada vegada que hi ha eleccions (municipals, autonòmiques o generals) es poden produir canvis en el seccionat, amb l'objectiu de redistribuir la població per ajustar-la als requisits de la LOREG: un mínim de 500 electors i un màxim de 2.000.

Una vegada definida la unitat, s'havia de decidir la font de dades de la població i l'any de referència. El Cens de la població del 2001 va ser la base més completa i més adequada per realitzar els càlculs dels indicadors. Per poder donar també una visió dinàmica, s'ha utilitzat igualment la base de dades procedent del Padró Municipal del 1996. Sabem que hi ha una part dels immigrants que, per diferents motius, no són enregistrats per aquest procediment, i que els valors de l'any 2004 mostren un augment molt important de la població estrangera a Catalunya; tot i així, hem utilitzat aquestes xifres perquè compleixen els requisits necessaris per al càlcul dels índexs. Aquests requisits, que només es troben en la informació padronal i censal, són la desagregació de la informació per seccions censals i la comparabilitat temporal.

Un altre aspecte que calia fixar prèviament era la definició de l'espai denominat "centre de la ciutat" amb l'objectiu de calcular l'índex de centralització. En el nostre cas, hem definit com a centre de la ciutat totes les seccions censals que pertanyen al districte I, ja que sol ser la part més antiga, i habitualment més central del municipi.

L'agrupació de la població estrangera s'ha realitzat en sis grups; encara que és clarament simplificador de la situació real, en un primer estudi com aquest ens ha semblat el procediment més adequat. Els grups han estat formats amb la suma d'individus de

diferents nacionalitats d'acord amb l'ordenació següent (només assenyalem les nacionalitats amb més població immigrant): Magrib (Algèria, Marroc); Resta d'Àfrica (Gàmbia, Senegal); Amèrica Llatina (Equador, Perú, Colòmbia, República Dominicana, Argentina, Cuba, Xile, Brasil, Uruguai, Bolívia); Europa de l'Est (Romania, Ucraïna, Rússia, Polònia); Àsia (Xina, Pakistan, Filipines, Índia, Oceania llevat del Japó, Austràlia i Nova Zelanda); UE i altres països (França, Itàlia, Alemanya, Regne Unit, Portugal, Estats Units). També hem format un setè grup anomenat "Conjunt extracomunitari", que es compon per la suma dels cinc primers, o dit en altres termes, el total d'estrangers sense tenir en compte els procedents de la Unió Europea i d'altres països avançats.

Evidentment aquest tipus d'anàlisi requereix un mínim de població del grup estudiat. En el cas de les dades provinents del Padró Municipal de 1996, hem tingut en compte només els grups d'estrangers que com a mínim presentaven el 5% del total de la població estrangera de cada municipi. Finalment, un aspecte a tenir en compte és que el grup de referència, respecte al qual es mesura la segregació residencial és, en tots els casos, la població amb nacionalitat espanyola.

La cartografia emprada és l'anomenada base de les seccions censals de Catalunya 1996 i ha estat elaborada gràcies a un conveni entre l'Institut Cartogràfic de Catalunya i IDESCAT. La cartografia és base 1996 i el procés de seccionat és dinàmic, per tant ha calgut fer ajustaments per poder treballar amb les dades del cens del 2001.

Per tal d'il·lustrar la localització dels grups estudiats es poden realitzar mapes temàtics de les seccions censals amb diferents trames segons el percentatge de població estrangera sobre el total. S'ha optat per fer les trames per quartils. Els quartils són tres valors que divideixen la distribució d'una variable en quatre parts iguals, és a dir, cada interval de la trama té el mateix nombre de seccions censals. Els intervals de valors de les trames són oberts per l'esquerra i tancats per la dreta. Com a resultat de la utilització dels quartils es poden donar intervals d'amplada molt gran.

Les pàgines següents presenten amb detall els resultats obtinguts per Barcelona i a continuació s'amplia l'anàlisi a totes les ciutats catalanes de més de 100.000 habitants.

Estudis de cas

La ciutat de Barcelona

Segons les dades del Cens 2001, Barcelona té 1.503.884 habitants; l'any 1996 en tenia 1.508.805. La variació entre les dues dades representa una disminució de 4.921 individus. Si ens fixem en les dades desagregades per grups de població estrangera es pot veure clarament que Barcelona hauria perdut encara més població si no fos per l'arribada d'immigrants, ja que l'augment total de residents amb nacionalitat no espanyola és de 66.297 persones.

L'any 1996 el nombre total d'estrangers era 29.059, 20.178 dels quals procedien de països extracomunitaris amb rendes baixes (1,34% dels ciutadans). Si els diferenciem per l'origen geogràfic, el grup més nombrós era el d'Amèrica Llatina, amb 10.307 persones (0,68%), seguit del conjunt de països de la Unió Europea i altres països avançats (0,59%). L'any 2001 el nombre de persones extracomunitàries va créixer fins a 78.502, una xifra que representa un 5,22% dels habitants. El col·lectiu més gran continua sent el dels llatinoamericans, amb un 3,25%, i a continuació vénen els europeus (1,12%) i

Taula 1.
Població estrangera a Barcelona, 1996, 2000 i variació

	1996	% total pob.	2001	% total pob.	Variació
Població total	1.508.805		1.503.884		-4.921
Magrib	3.556	0,24	8.385	0,56	4.829
Resta d'Àfrica	845	0,06	2.299	0,15	1.454
Amèrica Llatina	10.307	0,68	48.824	3,25	38.517
Europa de l'Est	439	0,03	5.141	0,34	4.702
Àsia	5.031	0,33	13.853	0,92	8.822
Unió Europea + altres països	8.881	0,59	16.854	1,12	7.973
Conjunt extracomunitari	20.178	1,34	78.502	5,22	58.324

Font: elaboració pròpia a partir del Padró Municipal 1996 i el Cens de població i habitatges 2001 (IDESCAT).

els asiàtics (0,92%). En canvi, els grups menys importants, expressats en percentatges, són els africans (0,15%), els europeus de l'est (0,34%) i els magribins (0,56%).

A continuació ens fixem en els primers resultats que ofereix l'estudi dels índexs de segregació. Comencem amb el més utilitzat, l'índex de dissimilitud (que és un tipus dels d'igualtat). Recordem que els resultats dels índexs es mouen entre 0, que significa que no existeix segregació residencial, i 1, que indica la màxima segregació.

En primer lloc, a la taula 2 podem observar que la variació (expressada en tant per u) entre les dues dades de referència (1996 i 2001) és negativa. És a dir, que la segregació s'ha reduït entre els dos períodes per a tots els grups, tot i que hagi augmentat de forma considerable el nombre total d'estrangers a la ciutat.

En segon lloc, ens fixem en els nivells de segregació en general i per a cadascun dels grups l'any 2001: el col·lectiu que presenta més segregació és el d'africans, amb un 62,23%, seguit del de magribins, amb un 61,42% i el d'asiàtics, amb un 58,7%. En la literatura sobre aquest tema, es considera que es pot afirmar l'existència d'una segregació forta

Taula 2.
Índexs de segregació residencial per Barcelona 1996 i 2001 (I)

	Índex d'igualtat			Índex d'exposició		
	Índex de dissimilitud			Índex d'aïllament ajustat η^2		
	1996	2001	Variació	1996	2001	Variació
Magrib	0,6749	0,6142	-0,0606	0,0277	0,0346	0,0069
Resta d'Àfrica	-	0,6223	-	-	0,0185	-
Amèrica Llatina	0,3221	0,2904	-0,0316	0,0031	0,0181	0,0150
Europa de l'Est	-	0,5120	-	-	0,0166	-
Àsia	0,5946	0,5870	-0,0075	0,0267	0,0714	0,0447
UE + altres països	0,4012	0,3750	-0,0262	0,0041	0,0089	0,0048
Conjunt extracomunitari	0,3567	0,3235	-0,0333	0,0269	0,0715	0,0446

Font: elaboració pròpia.

en els índexs d'igualtat quan els valors se situen per sobre del 60%. Pel que fa a aquests tres resultats, hem de concloure que cal considerar-los com a casos de segregació residencial alta. Explicat d'una altra manera i amb un exemple, podem dir que per tal d'aconseguir una distribució uniforme de la població magribina al llarg de les seccions censals, un 61% d'aquest grup hauria de canviar el seu lloc de residència. En canvi, en el cas de la població d'Amèrica Llatina només caldria que ho fes el 29% d'aquest col·lectiu; aquest és el resultat més baix de tots els grups. La resta de col·lectius se situen entre els extrems mencionats: els europeus de l'Est haurien de moure el 51,2% dels seus efectius, i els comunitaris, el 37,5%. Per tant podem afirmar que els comunitaris estan més segregats que el grup d'Amèrica Llatina. Aquest fet il·lustra que una situació de segregació no està forçosament associada a una condició de renda baixa. El resultat pel conjunt extracomunitari és del 32,35%. Aquest últim, tot i que no pot considerar-se com a exemple de segregació forta, evidencia l'existència d'una situació de segregació dels extracomunitaris respecte als habitants amb nacionalitat espanyola.

El següent índex, l'índex d'aïllament ajustat (eta al quadrat) valora la probabilitat que un membre d'un grup comparteixi el mateix espai amb un individu del seu mateix grup. A la taula 2 veiem que aquest presenta uns valors en general baixos, i en conseqüència que ens trobem davant d'un nivell de segregació molt reduït. La variació entre els dos anys de referència és de signe positiu en tots els grups, és a dir que la segregació ha augmentat; no obstant això, continuem parlant de valors que indiquen una segregació molt baixa. El resultat que destaca més és el dels asiàtics, amb un 7,14%, ja que és molt més alt que els de la resta i mostra el mateix nivell que el conjunt dels extracomunitaris (7,15%). El grup amb el resultat més baix és el dels comunitaris, que està per sota de l'1%, encara que és el segon col·lectiu més present a Barcelona.

Pel que fa als indicadors de concentració, i en concret l'índex Delta de Duncan, a la taula 3 veiem que els resultats de tots els grups o bé han disminuït entre els dos anys de referència, o bé no han experimentat cap variació, com és el cas dels llatinoamericans. D'igual manera que en l'índex d'igualtat, aquest ens indica que la segregació és més baixa l'any 2001 que l'any 1996, o almenys, no ha crescut.

Quant als valors del 2001, tornem a trobar els resultats amb una segregació més alta

Taula 3.
Índexs de segregació residencial per Barcelona 1996 i 2001 (II)

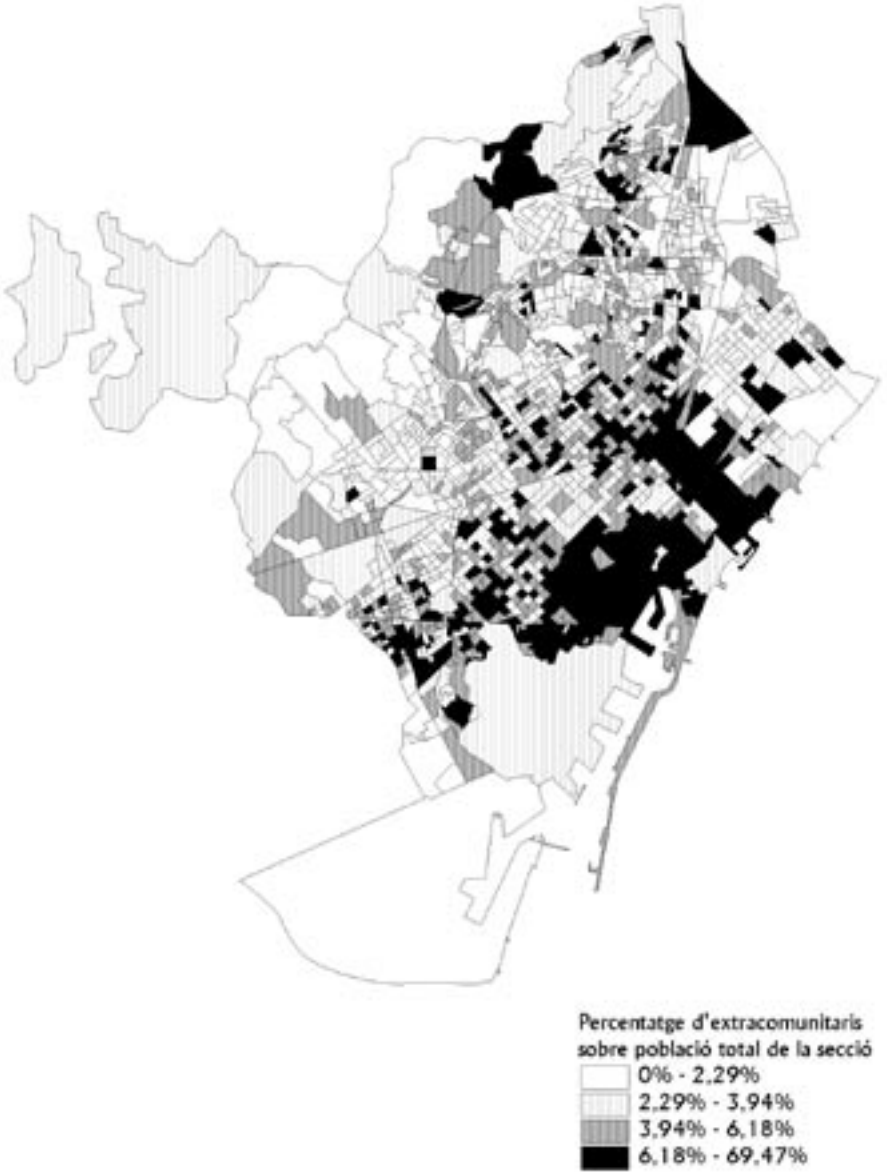
	Índex de concentració			Índex de centralització		
	1996	2001	Variació	1996	2001	Variació
Magrib	0,80	0,76	-0,04	0,47	0,40	-0,07
Resta d'Àfrica	-	0,78	-	-	0,29	-
Amèrica Llatina	0,62	0,62	0,00	0,13	0,13	0,00
Europa de l'Est	-	0,71	-	-	0,22	-
Àsia	0,75	0,74	-0,01	0,39	0,48	0,09
UE + altres països	0,61	0,60	-0,01	0,09	0,14	0,05
Conjunt extracomunitari	0,63	0,62	-0,01	0,26	0,23	-0,03

Font: elaboració pròpia.

per als africans (78%), els magribins (76%) i els asiàtics (74%). El valor més baix, en canvi, és el dels comunitaris, amb un 60%. L'índex de concentració té la mateixa interpretació pràctica que el de dissimilitud, és a dir, indica el tant per cent del col·lectiu que hauria de canviar el lloc de residència, en aquest cas, per tal que aquest grup assolís una densitat igual en totes les seccions. Vist des d'aquesta perspectiva, és obvi que es tracta d'una situació de distribució molt desigual entre les seccions censals amb una densitat de població diferent; això és vàlid tant per cada grup, per separat, com per al conjunt d'extracomunitaris.

Finalment, l'índex de centralització indica la proporció de cada grup que viu al centre de la ciutat. Donat que en ocasions el casc antic és una zona de la ciutat força degradada que ofereix poca qualitat de vida al seus residents, es considera que com més gran sigui la proporció del col·lectiu que hi viu, més segregat estarà. Recordem que considerem com a centre de la ciutat totes les seccions del districte I, que en el cas de Barcelona són les que pertanyen a Ciutat Vella. Es pot veure ràpidament que l'any 2001 el col·lectiu continental amb el percentatge més alt de membres vivint al centre de la ciutat és el d'asiàtics, amb un 48%; el grup amb la proporció més baixa és el de

Gràfic 1.
Presència de població immigrada extracomunitària sobre la població total. Barcelona 2003



llatinoamericans, amb un 13%. Del conjunt dels extracomunitaris censats a Barcelona, un 23% viu en l'àrea esmentada, en canvi només hi trobem un 14% dels procedents de la Unió Europea i d'altres països amb rendes altes.

Una manera senzilla de visualitzar la localització dels diferents grups de població en el terme municipal és la realització de mapes temàtics. Pel cas de Barcelona representem el percentatge d'extracomunitaris respecte al total de població de la secció (gràfic 1). Com ja hem comentat en les bases metodològiques, les diferents trames mostren els quatre grups en què hem dividit les 1.491 seccions censals de Barcelona. A tall d'exemple només destacarem dos fets que podem trobar si treballem amb els mapes per districte. Primer, la quarta part de les seccions amb més població extracomunitària es mou entre valors molts diferents (6,18% - 69,47%); d'aquestes, les seccions amb més del 20% de població extracomunitària es concentren en el districte de Ciutat Vella. Segon, en l'altre extrem ens podem trobar situacions com les del Districte de Sarrià - Sant Gervasi on no hi ha cap secció que superi el 7% de població extracomunitària. Aquestes diferències són les que intenten mesurar els índexs de segregació residencial.

En resum, i per la ciutat de Barcelona, es pot concloure que l'evolució entre els dos moments de referència (1996 i 2001) és positiva, en el sentit de menys segregacionista, en gairebé tots els índexs i grups, encara que hagi augmentat de forma considerable el nombre d'estrangers a la capital catalana. Un altre fet que volem recalcar és que tampoc no es pot observar cap relació directa entre el pes relatiu que té un col·lectiu i els nivells de segregació que experimenta. Per grups, cal destacar que pels magribins i asiàtics es donen els resultats més elevats en cada dimensió de la segregació residencial. La representació cartogràfica ens pot ajudar a descobrir pautes de localització i es poden detectar fàcilment les concentracions de la població extracomunitària dins l'espai urbà.

Comparació entre municipis

Vist el cas de Barcelona, continuem amb una comparació dels resultats per a diferents municipis. A la taula 4 presentem les dades referides al 2001 del conjunt d'extraco-

munitaris per a les vuit ciutats amb més de 100.000 habitants. A la taula 5 exposem els índexs calculats d'aquestes ciutats.

Els municipis amb els percentatges de població extracomunitària més alts sobre la població total són l'Hospitalet de Llobregat, amb un 5,9%, i Mataró, amb un 5,6%. En canvi, els que mostren els valors més baixos són Sabadell (2,19%) i Tarragona (2,25%).

Taula 4.
Dades generals dels municipis seleccionats, 2001

Municipi	Població total	Total extracomunitaris	% extracomunitaris	Nombre de seccions
L'Hospitalet de Llobregat	239.019	14.111	5,90	226
Badalona	205.836	6.028	2,93	157
Sabadell	183.788	4.033	2,19	145
Terrassa	173.775	6.522	3,75	127
Tarragona	113.129	2.545	2,25	87
Santa Coloma de Gramenet	112.992	4.895	4,33	99
Lleida	112.199	3.635	3,24	85
Mataró	106.358	5.967	5,61	75

Font: elaboració pròpia a partir del Cens de població i habitatges 2001 (IDESCAT).

Taula 5.
Resultats dels índexs calculats pels municipis seleccionats, 2001

Municipi	Índex de dissimilitud	Índex d'aïllament ajustat	Índex de concentració	Índex de centralització
L'Hospitalet de Llobregat	0,3032	0,0329	0,60	0,10
Badalona	0,3779	0,0316	0,66	0,01
Sabadell	0,2702	0,0082	0,70	0,18
Terrassa	0,3048	0,0337	0,76	0,12
Tarragona	0,2747	0,0077	0,72	0,01
Santa Coloma de Gramenet	0,2774	0,0279	0,64	0,19
Lleida	0,3187	0,0389	0,90	0,19
Mataró	0,3774	0,0571	0,74	0,03

Font: elaboració pròpia.

Els resultats que mostra l'índex de dissimilitud (igualtat) són més alts a Badalona, amb un 37,79%, i a Mataró, amb un 37,74%; és a dir, que són els municipis amb una major segregació. Tot i que són els valors màxims, no indiquen una segregació alta. Contràriament, les ciutats amb els índexs de dissimilitud més baixos són Sabadell (27%), Tarragona (27,5%) i Santa Coloma de Gramenet (27,7%).

L'índex d'aïllament ajustat mostra uns valors generalment baixos: el resultat més alt es dóna a Mataró amb un 5,7%, seguit de Lleida amb un 3,9%; els municipis amb els valors més baixos són Tarragona (0,77%) i Sabadell (0,8%).

En l'índex de concentració, que té en compte també la densitat urbana, la ciutat amb el valor que mostra una segregació més alta és Lleida, amb un 90%. Aquest resultat se situa molt per sobre del següent valor més alt, que és Terrassa, amb un 76%. Els valors més baixos són els de l'Hospitalet de Llobregat, amb un 60%, i Santa Coloma de Gramenet, amb un 64%.

Com a darrer indicador exposem els resultats de l'índex de centralització; hem d'advertir, però, que són difícilment comparables, a causa del problema de definició de "centre de ciutat"; per a la seva correcta interpretació haurem de tenir present sempre quina part del municipi correspon al districte I. En aquest cas els resultats van de l'1% de Badalona i Tarragona al 19% de Santa Coloma de Gramenet i Lleida.

En síntesi, podem destacar els municipis que en tots els tipus d'índexs mostren els resultats més destacables, bé perquè són els valors més elevats, o bé perquè són els més baixos. Pel motiu exposat més amunt, excloem d'aquesta avaluació els valors de l'índex de centralització.

Els resultats de Mataró i els de Lleida donen els valors més alts de segregació de la nostra mostra. En canvi, Tarragona i Sabadell obtenen, en dos indicadors, els resultats més baixos. Uns resultats menys clars es donen a Badalona, ja que en l'índex de dissimilitud pren el valor més alt de tots, i, en canvi, el seu índex de concentració és el tercer més baix. Un altre fet que volem esmentar és que l'existència de més població estrangera no està necessàriament relacionada amb uns índexs de segregació alts. Aquesta situació, però, sí que es compleix a

Mataró, que és el segon municipi amb el percentatge més alt d'extracomunitaris i que assoleix en els índexs uns resultats que mostren una segregació més forta que a la resta de municipis. Contràriament, l'Hospitalet de Llobregat, que és el municipi amb un percentatge més alt d'extracomunitaris, no mostra uns resultats elevats en els indicadors. Pel que fa referència als municipis amb menys immigració es troben els casos de Tarragona i de Sabadell, amb poca població immigrant i valors dels índexs igualment baixos.

Situació en altres ciutats europees

Aquest apartat té per objectiu situar els resultats obtinguts a Barcelona i l'Àrea Metropolitana en el context més proper, és a dir, comparar-los amb els valors que es donen en altres ciutats d'Europa. És una tasca difícil, principalment per tres raons. En primer lloc, la definició dels grups de població immigrant pot ser diferent segons el país. En segon lloc, el tipus d'immigració és molt diferent als països europeus: a Gran Bretanya predominen els que provenen de les antigues colònies britàniques, principalment l'Índia i el Pakistan; a Alemanya existeixen col·lectius importants de turcs, però també d'italians i exiugoslaus; a França predominen els magribins i a Holanda, entre altres, diferents col·lectius del Carib. El darrer motiu per aquesta dificultat en la comparació té una causa tècnica: a cada país s'utilitzen unitats d'espai diferents, la qual cosa incideix també sobre el resultat final dels índexs.

Malgrat les limitacions abans esmentades, a partir de la taula 6 es poden extreure un seguit de conclusions que es detallen a continuació. En primer lloc, és obvi que, en menor o major mesura, la segregació residencial existeix en totes les ciutats analitzades. Això ens pot indicar que, en termes de separació espacial, els immigrants i els seus descendents estan lluny d'assolir una situació de dispersió per tot l'espai urbà. Un altre tret important, i encara que en el quadre no hem presentat tots els resultats, és que la segregació no disminueix amb el temps.[2] Aquesta conclusió és interessant perquè ajuda a combatre la hipòtesi que afirma que els immigrants, quan arriben a

2. Per tenir una visió més completa, podeu consultar les referències esmentades a la font del quadre.

Taula 6.
Índexs de segregació de diverses ciutats europees

Amsterdam (1998)	
turcs	42,3%
marroquins	41,2%
de Surinam	34,2%
L'Haia (1998)	
turcs	53%
marroquins	48,6%
de Surinam	38,7%
Brussel·les (1991)	
marroquins	59%
Londres (1991)	
de l'Índia	51%
de Bangladesh	75%
de l'Àfrica subsahariana	41%
Birmingham (1991)	
de l'Índia	56%
de Bangladesh	79%
Colònia (1994)	
turcs	32,7%
iugoslaus	25,7%
italians	27%
Frankfurt (1994)	
turcs	18,8%
iugoslaus	32,3%
Düsseldorf (1993)	
turcs	29,5%
iugoslaus	26,9%
Berlín (1991)	
estrangers	32,1%
Viena (1990)	
turcs	41,7%
iugoslaus	33,7%
Àrea Metropolitana de Barcelona (2001)	
Magrib	54,07%
Resta d'Àfrica	64,89%
Amèrica Llatina	35,12%
Europa de l'Est	54,40%
Àsia	61,07%
UE + altres països	46,84%
Conjunt extracomunitari	33,46%
Ciutat de Barcelona (2001)	
Magrib	60,41%
Resta d'Àfrica	61,52%
Amèrica Llatina	28,35%
Europa de l'Est	50,48%
Àsia	57,88%
UE + altres països	36,85%
Conjunt extracomunitari	32,26%

Font: Elaboració pròpia a partir de diferents treballs: Mustered (et al.) (1998), Friedrichs (1998), Giffinger (1998), Peach (1998), Kemper (1998), Martori i Hoberg (2003).

un país, troben lloc de residència en zones que ja estan ocupades per individus del seu mateix grup, i a mesura que les seves condicions laborals milloren canvien de lloc de residència. Doncs bé, amb les dades europees, aquesta hipòtesi no es confirma. Amb les dades catalanes, creiem que encara és aviat per confirmar hipòtesis semblants, ja que el nombre de població immigrant en els períodes estudiats (1996 i 2001) no és

comparable a causa del fort increment experimentat en els darrers anys. Una tercera conclusió és que hi ha grans diferències pel que fa a un mateix grup en diferents països, per exemple els valors dels turcs a L'Haia (53%), a Viena (41,7%) i a Colònia (32,7%). De la mateixa forma, existeixen grans diferències entre els diversos grups d'una mateixa ciutat, per exemple a Viena entre els turcs i els iugoslaus (33,7%), o entre els ciutadans procedents de Bangladesh i els de l'Índia a Londres i Birmingham.

Consideracions finals

En la part teòrica hem exposat en què consisteix la segregació residencial i com mesurar-la; juntament amb els resultats presentats, l'aproximació teòrica permet obtenir una nova visió en l'estudi i l'anàlisi de les dades sobre immigració. Aquesta nova perspectiva de treball pot resultar una bona aproximació als reptes que poden aparèixer en el futur com a conseqüència de l'arribada d'un nombre important d'immigrants. Aquest tipus d'anàlisi ha estat possible a partir de la digitalització de la cartografia municipal i els Sistemes d'Informació Geogràfica; això ha facilitat la utilització de les seccions censals que permeten fer una anàlisi molt més acurada de la localització de la població immigrant en l'espai urbà que la que es deriva de la informació d'àmbit municipal, que sempre és de caire més agregat, i que no permet apreciar les diferències intraurbanes.

Pel que fa a les ciutats catalanes de més de 100.000 habitants, i de manera resumida, podríem afirmar que existeix segregació residencial de la població immigrant. El nivell de segregació varia molt entre ciutats i entre els grups d'immigrants. No sembla haver-hi relació entre el percentatge de població immigrant en un municipi i el nivell de segregació que s'observa. Com ja hem vist en el cas de Barcelona, el percentatge d'immigrants extracomunitaris s'ha multiplicat per quatre entre el 1996 i el 2001, i en canvi la majoria dels índexs de segregació han disminuït entre aquests dos períodes. Aquest fet es pot observar també en la comparació entre la resta de municipis. Quant a les dades internacionals, malgrat algunes limitacions importants, els resultats es poden comparar amb els obtinguts en altres països europeus.

Per acabar, cal senyalar que els índexs de segregació es poden emprar per quantificar no només la segregació dels col·lectius d'immigrants sinó també, per exemple, de la població escolar, de la gent gran o d'aquelles persones amb rendes baixes. En definitiva, la mesura de la segregació és una eina que poden fer servir els agents públics i privats dedicats a la prestació de serveis socials i a la planificació urbana.

Bibliografia

Bell, W. (1954), "A probability Model for the Measurement of Ecological Segregation", a *American Sociological Review*, núm. 32, pàgs. 357-364.

Duncan, O. D. i Duncan, B. (1955), "A Methodological Analysis of Segregation Indexes", a *American Sociological Review*, núm. 41, pàgs. 210-217.

Duncan, O. D., Cuzzort R. P. i Duncan B. (1961), *Statistical geography. Problems in analyzing area data*. The Free Press of Glencoe, Illinois, pàg. 191.

Friedrichs, J. (1998), "Ethnic segregation in Cologne, Germany 1984-94", a *Urban Studies*, vol. 35, pàgs.1745-1763.

Giffinger, R. (1998), "Segregation in Vienna: impacts of market barriers and rent regulations", a *Urban Studies*, vol. 35, pàgs. 1791-1812.

Guermond, G. i Lajoie, G. (1999), "De la mesure en géographie sociale", a *L'espace géographique*, 1, pàgs. 84-90.

Kemper, F-J. (1998), "Restructuring of housing and ethnic segregation: recent developments in Berlin", a *Urban Studies*, vol. 35, pàgs. 1765-1789.

Martori, J.C i Hoberg, K. (2003), "La segregació residencial de la població estrangera a Catalunya" Fundació Jaume Bofill (inèdit).

Massey, D. S. i Denton, N. A. (1988), "The dimensions of residential segregation", a *Social Forces*, vol. 67/núm. 2.

Morgan, B. S. (1975), "The segregation of socioeconomic groups in urban areas: a comparative analysis", a *Urban Studies*, vol. 12, pàgs. 47-60.

Musterd, S. i Deurloo, R. (2002), "Unstable Immigrant Concentrations in Amsterdam: Spatial Segregation and Integration of Newcomers". *Housing Studies*, vol. 17/núm. 3, pàgs. 487-503.

Musterd, S. Ostendorf, W. i Breebaart, M. (1998), *Multi-ethnic Metropolis: Patterns and Policies*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

Peach, C. (1998), "South Asian and Caribean ethnic minority housing choice in Britain", a *Urban Studies,* vol. 35, pàgs.1657-1702.

Petsimeris, P. (1995), "Une méthode pour l'analyse de la division ethnique et sociale de l'espace intra-metropolitain du Grand Londres", a *L'espace geographique*, 2, pàgs. 139-153.

Streans, L. B. i Logan, J. R. (1986), "Measuring trends in segregation: three dimensions, three measures", a *Urban affairs quarterly*, núm. 22, pàgs.124-150.

White, M. J. (1986), "Segregation and diversity measures in population distribution", a *Population Index*, vol. 52/núm. 29, pàgs. 198-221.
Wong, D .W. S. (1993), "Spatial indices of segregation", a *Urban Studies*, vol. 30/núm. 3, pàgs. 559-572.

13 La salut i els immigrants a Catalunya: situació i perspectives

Estanislao Alonso i Josep Maria Jansà

Introducció

L'experiència viscuda a Catalunya en el període 1950-1980, amb la incorporació d'una forta migració interna procedent d'altres indrets de l'Estat, ja va comportar en la història recent del nostre país una considerable modificació del nostre medi social i demogràfic. També va tenir repercussions sanitàries, malgrat que aleshores es presentessin bastant soterrades, sobre les quals, fins no fa gaire encara, alguns especialistes sobretot de l'àmbit de la salut mental (com Tizón i Achotegui) han realitzat aportacions d'interès. Les repercussions dels processos migratoris en la salut mental continuen sent, anys més tard i en el nou context migratori, una de les prioritats en matèria de salut. El desenvolupament de l'equilibri personal, amb la superació o no sense conseqüències dels processos de dol migratori, és el repte personal a què s'enfronten les persones immigrades.

Catalunya ha estat sempre, al llarg de la història, una terra d'acollida. Però també d'emigració. Fins al 1998, en la història recent del nostre país, continuàvem sent un país d'emigrants. Ja a partir dels anys seixanta van aparèixer els primers immigrants i refugiats, especialment procedents de l'excolònia de Guinea Equatorial i d'altres indrets de l'Àfrica. Durant un temps, els únics nuclis amb xifres importants d'immigració estrangera van ser el Maresme i Ciutat Vella, a Barcelona, i testimonialment algun altre indret rural. A les acaballes de la dècada dels noranta i durant els primers anys del segle XXI estem assistint a un creixement accelerat de la immigració estrangera,

superior a la mitjana europea, malgrat que partíem de proporcions molt inferiors, i totes les previsions indiquen que, encara que probablement en una proporció inferior, el flux d'entrada d'estrangers a casa nostra continuarà.

En aquest capítol proposem fer un recorregut per les principals implicacions sanitàries del fenomen de la immigració al nostre país; recollir diversos aspectes constatats de la relació entre salut, població immigrant i sistema sanitari; descriure algunes actuacions que s'han implementat i, finalment, proposar les línies principals d'avenç en la millora de la salut de les poblacions immigrants.

Marc jurídic i normatiu

L'article 12 de la Llei Orgànica 4/2000 sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social, d'11 de gener de 2000, modificada per la Llei Orgànica 8/2000 de 22 de desembre de 2000 (l'anomenada "Llei d'estrangeria"), regula el dret a l'assistència sanitària dels estrangers mitjançant la següent formulació:

> *"Art. 12. Derecho a la asistencia sanitaria.*
> *1. Los extranjeros que se encuentren en España inscritos en el padrón del municipio en el que residan habitualmente, tienen derecho a la asistencia sanitaria en las mismas condiciones que los españoles.*
> *2. Los extranjeros que se encuentren en España tienen derecho a la asistencia sanitaria pública de urgencia ante la contracción de enfermedades graves o accidentes cualquiera que sea su causa, y a la continuidad de dicha atención hasta la situación de alta médica.*
> *3. Los extranjeros menores de dieciocho años que se encuentren en España tienen derecho a la asistencia sanitaria en las mismas condiciones que los españoles.*
> *4. Las extranjeras embarazadas que se encuentren en España tendrán derecho a la asistencia sanitaria durante el embarazo, parto y postparto."*

El Decret 188/2001, de 26 de juny, dels estrangers i la seva integració social a Catalunya, desenvolupa aquest dret en l'article 7:

"Art. 7. Dret a l'assistència sanitària.
7.1. El Departament de Sanitat i Seguretat Social ha de garantir el dret dels estrangers que es trobin a Catalunya, inscrits en el padró d'un municipi de Catalunya en què resideixin habitualment, a l'assistència sanitària, en les mateixes condicions que la resta de ciutadans, d'acord amb el que disposa l'article 12.1 de la Llei Orgànica 4/2000, d'11 de gener.
Els procediments i els requisits per al reconeixement del dret a l'assistència sanitària pública dels estrangers esmentats seran els mateixos que els establerts per a la resta de ciutadans, sense que, en cap cas, se'ls pugui exigir el compliment d'altres requisits addicionals.
7.2. De conformitat amb el que preveu la Convenció de les Nacions Unides sobre els Drets del Nen de 1989, ratificada per Espanya el 1990, l'article 10.3 de la Llei Orgànica de protecció jurídica del menor i l'article 12.3 de la Llei Orgànica 4/2000, d'11 de gener, els estrangers menors de divuit anys que es troben en el territori de Catalunya tenen dret a l'assistència sanitària pública, en les mateixes condicions que la resta de ciutadans, sense que, en cap cas, es pugui condicionar el reconeixement d'aquest dret a la inscripció en el padró del municipi on resideixin ni a cap altre requisit addicional.
7.3. El Departament de Sanitat i Seguretat Social adoptarà, en l'àmbit de les seves competències, les mesures necessàries per garantir el dret a l'assistència sanitària pública de les estrangeres embarassades que es trobin a Catalunya durant l'embaràs, el part i el postpart, d'acord amb el que disposa l'article 12.4 de la Llei Orgànica 4/2000, d'11 de gener, sense que, en cap cas, es pugui condicionar el reconeixement d'aquest dret a la inscripció en el padró del municipi on resideixin.
7.4. El Departament de Sanitat i Seguretat Social adoptarà, en l'àmbit de les seves competències, les mesures oportunes per garantir el dret dels estrangers que es trobin a Catalunya, no residents i que no estiguin inclosos en cap dels col·lectius referits en els apartats anteriors, a l'assistència sanitària pública d'urgència davant la contracció de malalties greus o accidents, sigui quina sigui la seva causa, i a la continuïtat de dita atenció fins a la situació d'alta mèdica, de conformitat amb el que disposa l'article 12.2 de la Llei Orgànica 4/2000, d'11 de gener."

El dret dels menors de divuit anys a l'assistència sanitària està reconegut des de l'any 1999. D'altra banda, també la Declaració Universal dels Drets Humans contempla en

el seu article 25 diversos aspectes vinculats al dret a la salut i la prestació de serveis sanitaris.[1]

La darrera modificació de la Llei, la Llei Orgànica 14/2003, de 20 de novembre de 2003, de reforma de la Llei Orgànica 4/2000 i de la Llei Orgànica 8/2000, introdueix una habilitació genèrica d'accés al Padró Municipal a favor de la Direcció General de la Policia, "*con el objeto de mejorar el ejercicio de las competencias legalmente establecidas sobre el control y permanencia de los extranjeros en España*". A més, "*la inscripción en el Padrón deberá ser objeto de renovación periódica cada dos años*". Caldrà veure l'efecte d'aquesta nova norma restrictiva, però podem imaginar que pot frenar l'empadronament i, per tant, l'accés a serveis bàsics com ara el sanitari, precisament en els moments inicials d'estada dels nouvinguts (vegeu el capítol 4).

Com a marc de referència, cal tenir en compte no només el marc jurídic i normatiu esmentat, sinó la política institucional d'integració d'aquests col·lectius, que en el camp dels serveis sanitaris passa per la normalització, la cooperació i la coordinació.

Accés i utilització dels serveis

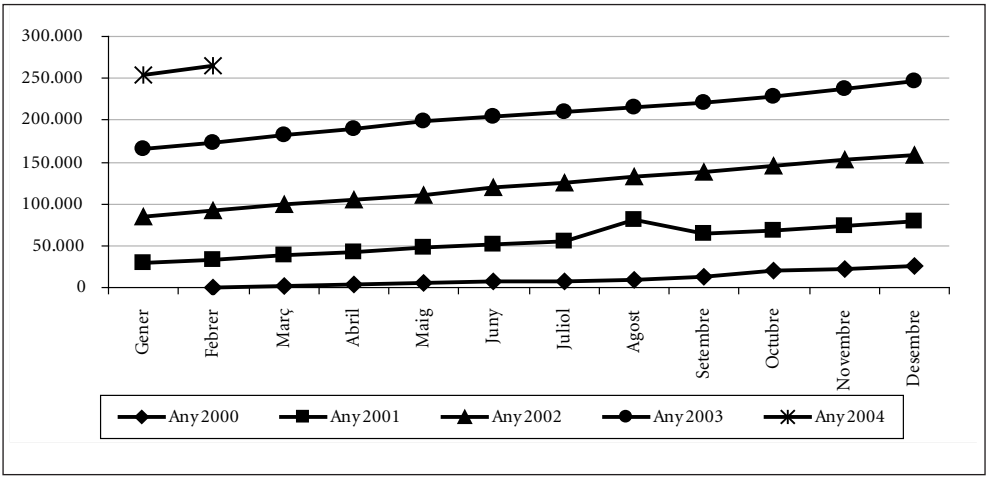
L'accés al sistema de salut tant a Catalunya com a l'Estat espanyol es regula mitjançant la Targeta Sanitària Individual (TSI), que ha substituït la coneguda *cartilla* de la Seguretat Social. Fins a la posada en marxa dels procediments derivats de la Llei d'estrangeria de l'any 2001, que facilità disposar-ne a partir de la tramitació de l'empadronament, resultava difícil estimar l'accés de la població estrangera no regularitzada als serveis de salut de cobertura pública.

1. "Art. 25. 1. Tota persona té dret a un nivell de vida adequat que li asseguri, així com a la seva família, la salut i el benestar, i en especial l'alimentació, el vestit, l'habitatge, l'assistència mèdica i els serveis socials necessaris; té, així mateix, dret a les assegurances en cas de desocupació, malaltia, invalidesa, viduïtat, vellesa o altres casos de pèrdua dels seus mitjans de subsistència per circumstàncies independents de la seva voluntat. 2. La maternitat i la infància tenen dret a atencions i assistència especials. Tots els infants, nascuts de matrimoni o fora de matrimoni, tenen dret a igual protecció social."

Si emprem, doncs, el criteri de disposar d'aquesta credencial com a indicador de l'accés dels immigrants als serveis de salut, a finals de l'any 2003 s'havien emès a Catalunya més de 250.000 targetes sanitàries individuals a estrangers pel procediment derivat de la Llei d'estrangeria. L'augment ha estat constant durant els darrers quatre anys, a un ritme del 2% al 4% d'increment mensual. No obstant això, tot i no conèixer bé altres casos d'immigrants que utilitzen un procediment estàndard donada la seva regularitat, podem pensar que la TSI només ha arribat, aproximadament, al 50% de les persones immigrants que resideixen al nostre país. Si tenim en compte el perfil dels immigrants —persones joves i sanes—, el desconeixement inicial i la manca de demanda, això pot semblar lògic; no és, però, una situació desitjable, si considerem la necessitat de normalització i de cobertura, i el risc de pèrdua de salut a què s'exposen amb el procés migratori.

La TSI dóna accés, en igualtat de condicions que la població autòctona, als serveis sanitaris, que en el nostre país són de cobertura universal i finançament a càrrec dels

Gràfic 1.
Sol·licituds d'assistència sanitària d'estrangers empadronats tramitades per les regions sanitàries. Catalunya 2000-2004



Font: Servei Català de la Salut. Divisió d'Atenció al Client i Qualitat.

pressupostos generals. El pas següent de normalització el constitueix l'assignació de metge, lligada a la residència en un domicili concret (Àrea Bàsica de Salut). La difícil constatació, de vegades, del domicili de l'immigrant, o la seva mobilitat, dificulten aquest procés i resten normalitat a la seva atenció. Aquest darrer aspecte, acreditar el domicili, situa la població estrangera en la mateixa situació que els desplaçats, als quals manca la continuïtat i la normalitat en l'assignació de metge i d'història clínica. En general, no es nega l'assistència, però les barreres de comunicació, la manca d'informació i les expectatives diferents sovint qüestionen l'efectivitat de l'accés als serveis.

El fet que l'únic requisit legal per a obtenir la TSI sigui l'empadronament en el municipi ha facilitat l'aflorament progressiu i constant de persones estrangeres, no sense problemes derivats de l'escassa homogeneïtat en aplicar les normes administratives tant en l'àmbit dels ajuntaments com en el dels centres d'atenció primària. De fet, per als col·lectius immigrants ha estat una manera fàcil d'accedir a una primera acreditació de la seva estada al nostre país, de la qual també se'n beneficia el sistema sanitari, en identificar millor aquesta part de població, que en un moment o altre n'esdevindrà usuària.

En l'àmbit de l'atenció primària, els immigrants es poden trobar amb diverses dificultats a l'hora d'accedir als serveis de salut i a la informació sanitària. Aquest fet repercuteix en la seva salut, en la qualitat de l'atenció que se'ls presta i en el bon ús d'aquests serveis. Per tal d'explicar aquests dèficits en l'accessibilitat s'han definit dos tipus de restriccions, les internes i les externes.

Les restriccions internes són les vinculades a característiques pròpies de l'individu: l'autopercepció de salut; la manca d'informació sobre els recursos de què disposa; altres prioritats, com el treball o l'habitatge, abans que la seva salut, i per tant demandes més associades a l'assistència davant de malalties que a activitats preventives; experiències prèvies negatives amb els serveis, que influeixen en l'ús que en faci en el futur; dèficits de comunicació (idioma) i formació, educació.

Les restriccions externes poden ser causades tant per qüestions legals i administratives com per diferències culturals o lingüístiques que generen dificultats de la persona immigrada a l'hora d'accedir als serveis de salut. Com a exemple d'aquestes darreres

podem esmentar el desconeixement total o parcial que tenen els treballadors dels centres sanitaris de la llengua d'aquests nous usuaris, cosa que dificulta extraordinàriament la comunicació i els representa una sobrecàrrega, ja que en la majoria d'ocasions no disposen dels reforços necessaris per assumir l'atenció en bones condicions.

Consideracions sobre equitat d'accés i utilització dels serveis de salut

L'equitat en l'accés dels immigrants estrangers als serveis de salut ha de ser estudiada i entesa a partir de criteris d'igual servei a igual necessitat, sense limitacions, però també cal evitar mesures de discriminació positiva, generadores de greuges i conflictes amb la població autòctona.

De la mateixa manera, és necessari valorar les adaptacions que cal introduir en el sistema i en els serveis de salut per garantir el manteniment de la qualitat de les prestacions. L'accés sense límit, la immediatesa de l'atenció, la utilització dels serveis d'urgència i l'ús adient de les instal·lacions i els serveis són aspectes en els quals resulta necessari un procés de formació i informació permanents, adreçat tant a la població autòctona com a l'al·lòctona.

L'escassa ordenació existent fins a l'actualitat al nostre país en matèria sanitària, la poca aplicació i el poc seguiment dels plans de salut realitzats, el retard o l'absència en la introducció de mesures per atendre les noves necessitats d'intermediació, interpretació i traducció, determinen que la demanda de prestacions no obeeixi a criteris prèviament estudiats i planificats a partir de les eines disponibles.

La valoració de les necessitats de l'estat de salut de les poblacions immigrants ha de prendre en consideració dos grans tipus de factors:

- Els que condicionen l'estat de salut i que estan relacionats amb els perfils epidemiològics del país d'origen i amb les condicions socials, laborals econòmiques i sanitàries vinculades al procés migratori.

- Els relacionats amb les restriccions internes i externes que hem assenyalat anteriorment i amb el mal ús o els excessos en la utilització dels recursos. Així, a banda de les limitacions ja assenyalades, han començat a identificar-se situacions d'abús o d'accés i ús inadequat del sistema i dels serveis de salut, sota la forma de migracions i viatges vinculats a la utilització de les prestacions del nostre sistema de salut.

El model sanitari i la immigració. Regulació i funcionament

A Catalunya, les primeres experiències en l'àmbit de la immigració i la salut s'iniciaren a l'hospital de Mataró a principis de la dècada dels vuitanta, a partir d'un procés d'adaptació dels recursos disponibles a les noves necessitats que plantejaven les comunitats africanes (principalment procedents del Senegal i de Gàmbia) que s'instal·laven al Maresme. A Barcelona, la Unitat de Malalties Tropicals i Importades (UMTI) de l'Institut Català de la Salut (ICS), situada al districte de Ciutat Vella, tot i plantejar-se com a centre especialitzat en patologia tropical per al conjunt de la població (viatgers, cooperants, estrangers…) va esdevenir, sobretot en les dècades dels vuitanta i dels noranta, el servei d'atenció primària per excel·lència de les poblacions immigrades que residien a la zona i un bon centre de proves per reflexionar sobre les repercussions i necessitats socials i sanitàries dels immigrants estrangers a l'Estat espanyol.

Iniciatives sorgides arreu, com l'Hospital d'Olot, el Centre d'Atenció Primària de Salt —d'on va sorgir un protocol d'actuació per l'atenció primària a l'immigrant subsahari—, el Dispensari de Minories Ètniques de l'Institut Municipal d'Assistència Sanitària de Barcelona o el Dispensari d'Orientació i Planificació Familiar Erasme Janer han fet possible que, en el moment actual en què la magnitud del fenomen migratori s'assimila a la dels nostres veïns europeus, ja es disposi de referents en matèria de salut per afrontar els reptes que planteja en aquest àmbit la nova realitat migratòria. De fet, d'entorns com el Districte de Ciutat Vella a la ciutat de Barcelona, on la UMTI disposa de més de vint anys d'experiència, han sorgit iniciatives com el Pla de la Diversitat de l'ICS, que ha començat a posar en comú experiències diverses de tot el país i a identificar solucions a les necessitats sanitàries més immediates.

Tot i així, l'espectacular creixement migratori dels darrers cinc anys i la lentitud de les respostes de l'Administració, sempre molt per darrere de les realitats i les necessitats identificades en el dia a dia, han determinat que els professionals hagin avançat mesures voluntaristes, sovint improvisades, disperses i poc avaluades, per afrontar aquests nous reptes. El recull d'aquestes iniciatives, la recerca d'una avaluació de bones pràctiques i la posada en comú han estat un primer pas perquè l'Administració sanitària emprengui algunes de les mesures que milloraran la situació. Ara cal ordenar i assumir les directrius i les propostes més basades en evidències per posar-les en marxa de manera integrada en el sistema.

Les dificultats dels professionals en l'atenció directa de persones amb trets diferencials davant la salut han estat evidents quan el fenomen s'ha estès en el territori i la diversitat ha anat augmentant. Com ja s'ha repetit insistentment, les raons lingüístiques, culturals, religioses, la pluralitat d'experiències i d'expectatives envers el sistema sanitari, i la diversitat en la forma d'entendre, percebre i interpretar la salut o la seva manca, fan que la relació professional-pacient presenti dificultats afegides a les que ja existeixen, motiu pel qual cal oferir dispositius i crear espais de formació, assimilació i intercanvi.

Amb el temps, els que més han viscut aquesta experiència han acabat acomodant-se i superant aquestes dificultats, amb el suport d'algunes eines, sovint desenvolupades o iniciades en el mateix entorn. Ara més que mai resulta necessària l'adaptació estructural del sistema al nou marc de població diversa, per tal de garantir l'entesa, el benestar dels professionals i dels usuaris i, en definitiva, la qualitat del sistema sanitari.

Demandes sense resposta i respostes sense demanda. Un dels requeriments plantejats repetidament ha estat la necessitat de disposar de professionals de la mediació i interpretació dels països d'origen de les comunitats d'immigrants més representatives del nostre entorn, per tal que puguin facilitar la relació i la comunicació amb els professionals de la salut. D'altra banda, força sovint s'han editat materials informatius adreçats als col·lectius d'immigrants que no han recollit les necessitats reals d'informació ni han estat avaluats des de la perspectiva de l'immigrant.

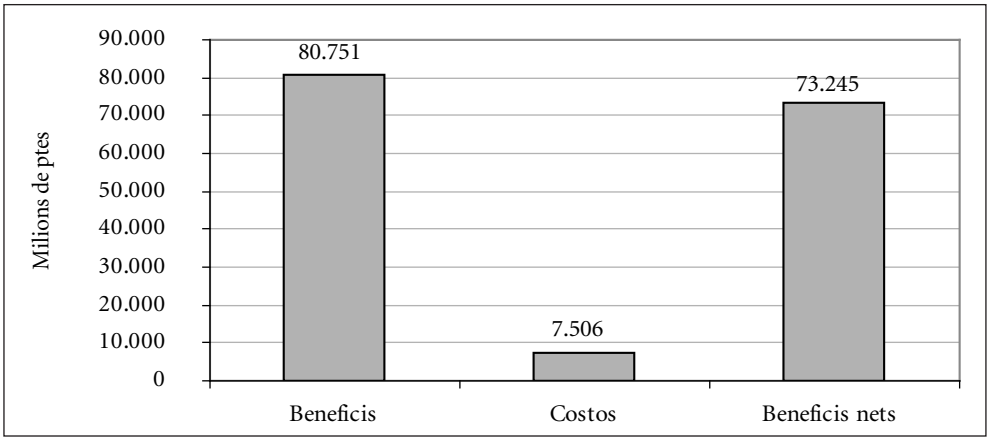
Desequilibri territorial i concentració de la demanda. Tot i l'important creixement de la immigració en el conjunt del país, existeixen grans diferències en la implantació i distribució d'aquesta població en el conjunt del territori, la qual cosa no sempre ha estat traduïda en reforçament dels serveis que presenten una major demanda i càrrega assistencial de població estrangera.

Impacte econòmic de la nova realitat migratòria en el sistema de salut

Segons els estudis i les anàlisis realitzades sobre els costos i l'estimació de beneficis que els immigrants suposen per al país, s'ha constatat que els beneficis superen de molt les despeses que efectivament realitzen les administracions.

I alhora, segons aquest estudi, les despeses corresponents a immigrants extracomunitaris —procedents de països pobres— eren aproximadament una tercera part de les dels estrangers procedents de la UE.

Gràfic 2.
Càlcul de beneficis de la immigració i despeses de la Generalitat en immigrants no comunitaris. Catalunya 1998



Font: elaboració pròpia a partir de dades de M. Balaguer, M. Barreda i D. Cuadros (1999).

Segons l'estudi realitzat per Price Waterhouse Coopers (1999) per a l'INSERSO sobre la quantificació de les despeses i els ingressos que genera la presència d'immigrants a l'Estat espanyol, es conclou que el cost màxim estimat de l'extensió de la cobertura sanitària sense urgències per a estrangers, amb xifres de l'any 1998, seria de 7.527 milions de pessetes (aproximadament 45 milions d'euros). Mentre que les aportacions al Tresor Públic procedents dels estrangers a Espanya, tenint en compte només les quotes de la Seguretat Social, ja superaven els 274.667 milions de pessetes l'any 1998 (poc més de 1.650 milions d'euros). De la qual cosa es desprèn que la població immigrant en conjunt aporta molt més a l'erari públic que la quantitat de despesa que genera.

Dades de l'Institut Català de la Salut dels darrers cinc anys indiquen que s'havia realitzat una despesa directa en formació per temes d'immigració d'uns 30.000 euros anuals —sense incloure costos indirectes, material ni substitucions—, que en el darrer exercici, i mercès a un pla específic de formació, s'ha incrementat substancialment. En una unitat especialitzada significativa, la despesa havia estat d'uns 350.000 euros anuals. I en reforços i increments de plantilles totals a l'atenció primària s'havien comptabilitzat 10.730.004 euros en els darrers quatre anys, bàsicament a causa del procés de reforma, però també de l'augment de la població, en bona part gràcies al flux migratori, especialment a llocs com Barcelona, Girona, el Maresme, i altres (Felip Santamaria i col·laboradors, 2000).

Fonts d'informació

Per tal de millorar el coneixement sobre l'estat de salut de la població immigrant és necessari avançar en la definició i la incorporació de variables com, per exemple, país d'origen, nacionalitat, data d'arribada al nostre país, país d'origen dels pares o coneixement de l'idioma; també, i pel que fa al seguiment de determinades malalties infeccioses, cal introduir informacions com la data del darrer viatge que l'individu va fer al país d'origen, estat davant de la infecció tuberculosa, etc.

Algunes de les principals fonts d'informació que cal treballar i considerar per fer aquest seguiment són:

- Registre de Targeta Sanitària Individual (TSI).
- Registre d'altes hospitalàries.
- Registres d'atenció primària (SIAP, OMI-AP...).
- Conjunt mínim bàsic de dades (CMBD).
- Registre de natalitat.
- Registre de mortalitat.
- Registre de malalties de declaració obligatòria (MDO).
- Registres de malalties cròniques.

També es disposa de diverses enquestes, estudis de prevalença i eines de planificació que han de comptar amb la presència de poblacions immigrades:

- Enquestes de Salut (Catalunya, Barcelona).
- Enquesta de Prevalença d'Infecció Nosocomial (EPINE).
- Plans de salut.

Altrament, cal mantenir i actualitzar els estudis sistemàtics que s'han anat duent a terme en els darrers anys, com ara l'anàlisi de les estadístiques hospitalàries a la ciutat de Barcelona, l'evolució de la tuberculosi a Catalunya, l'anàlisi de l'evolució de la sida en immigrants, etc.

Una aproximació a la salut de les persones immigrants. Morbiditat, evolució i tendències epidemiològiques

En aquest apartat presentem les dades disponibles més rellevants pel que fa a l'avaluació de la salut de la població estrangera immigrant. En aquest sentit, el recull d'aquestes dades no s'ha d'entendre com una radiografia de l'estat de salut d'aquestes poblacions —és incomplet i en alguns casos recull elements marginals— sinó com una aproximació a les informacions disponibles sobre alguns aspectes sanitaris.

Salut percebuda i salut mental

Tot i que una de les millors mesures de la salut percebuda de la població es recull en les enquestes de salut, la informació sobre els immigrants estrangers en aquestes enquestes resulta poc representativa del fenomen migratori actual.

En un estudi realitzat a Barcelona l'any 1997 (De Andrés, 2002) en població marginal (immigrants econòmics, població sense sostre i llars monoparentals de dones amb recursos econòmics escassos) es va detectar que el 48% dels homes immigrants, i el 65,7% de les dones immigrants, declaraven un estat de salut regular, dolent o molt dolent, xifres superiors a les obtingudes per a la població general en el mateix territori (20% dels homes i 29% de les dones de 14 anys o més en l'Enquesta de Salut de Barcelona de l'any 2000. En relació amb la salut mental, en el qüestionari emprat es detectaven puntuacions que denotaven pitjor salut mental en el 28% dels immigrants. Aquest mateix estudi destacava que el 52% dels immigrants feia una elevada utilització dels serveis de salut (visita al metge en el darrer mes) i tenia un elevat nombre de trastorns crònics, com ara les depressions, declarades en el 58% dels casos, el mal d'esquena, el 33% dels casos, i la migranya, el 37% dels casos (prevalences també molt més altes que en la població de Barcelona).

Salut maternoinfantil

Natalitat, pes baix en néixer, prematuritat i utilització de serveis obstètrics

A Catalunya, en l'anàlisi específica de les estadístiques vitals dels immigrants estrangers de l'any 2002, s'observa que el 10% de tots els naixements correspon a nadons que tenen tots dos pares d'origen estranger (vegeu el capítol 8).

La distribució de naixements d'infants fills de pares immigrants no és uniforme en tot el territori català, tant pel que fa al nombre com a la nacionalitat dels pares. Així, per exemple, mentre que a la Catalunya central s'aproxima a la mitjana del país, a Girona la sobrepassa per la banda alta, amb un 15,4%, mentre que a les terres de l'Ebre està

per sota de la mitjana, amb un 7,7%, igual que a la regió metropolitana de Barcelona, amb un 7,3%. La proporció més baixa correspon al Camp de Tarragona, amb un 6,8% i a l'Alt Pirineu, amb un 6,3%. En canvi, en el districte de Ciutat Vella de la ciutat de Barcelona s'observen elevats percentatges de mares d'origen estranger (31% l'any 2001) amb una marcada tendència creixent. Aquesta tendència s'evidencia en aspectes com el fet que a l'Hospital del Mar ha augmentat un 60% el nombre de parts atesos, i que el 40% d'aquests parts correspon a fills de mares immigrants. Les agrupacions de països d'origen més freqüents són les procedents de l'Amèrica del Sud i Central, Europa i els països desenvolupats, seguides dels països del Magrib (essencialment el Marroc i Algèria). Si prenem com a exemple la comarca del Maresme, a l'Hospital de Mataró l'any 2002 el 20% dels naixements van ser fills d'immigrants, el 58% dels quals corresponia al Marroc i el 12% a l'Àfrica.

Aquesta mateixa anàlisi de natalitat destaca que les mares nascudes en el continent africà, excloent el Magrib i la vall del Nil, presenten una proporció més elevada de naixements de pes baix i de prematuritat, tant respecte al conjunt de mares d'origen estranger com si es compara amb les originàries de l'Estat espanyol.

En l'àmbit de la salut materna i infantil, s'ha observat que algunes mares d'origen estranger presentaven un major risc d'avortament, una major freqüència d'alteracions vinculades al part i una freqüència menor de visites prepart respecte a les mares autòctones. Aquest fet s'atribuïa a una manca de coneixement de les dones estrangeres sobre l'existència i les característiques dels recursos obstètrics existents en el nostre país (Prats, 2001).

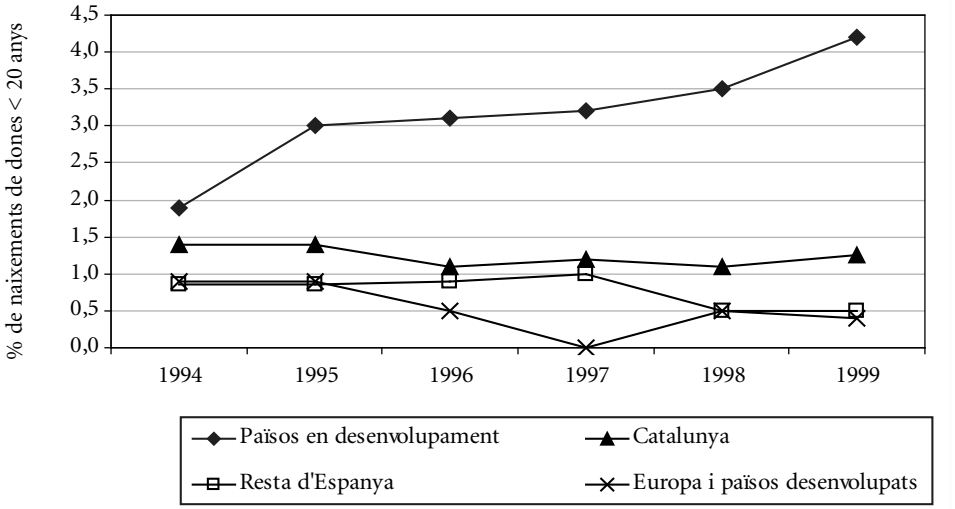
Quant a l'accés als serveis obstètrics, s'han observat diferències entre la població immigrant i l'autòctona, a causa a la seva marcada diferència d'edat i la seva major taxa de fecunditat. Així, en un estudi realitzat a l'Hospital del Mar de Barcelona (Cots i col·lab., 2002) s'apreciava que, una vegada ajustades l'edat, la patologia i la gravetat, el nombre d'estades de la població immigrant havia estat significativament menor, amb una diferència del 5% quan només s'ajustava per patologia i del 10% quan eren considerats tots els factors. Sobre la base d'aquests resultats, els autors de l'estudi consideraven que les diferències en la casuística de les estades estaven marcades per l'edat, la major taxa de

fecunditat i les diferències socioculturals. Així, el 33% dels ingressos havien estat parts i el cost mitjà de les altes d'immigrants de països de renda baixa (valorat en consum d'estades hospitalàries) havia estat un 30% menor que el de la resta d'altes.

Embaràs adolescent. Interrupció voluntària de l'embaràs

En l'àmbit de la salut materna i infantil, l'anàlisi de l'evolució de l'embaràs adolescent permet una aproximació al coneixement d'un dels aspectes en els quals s'aprecia una divergència en les tendències entre la població autòctona i la població immigrant. Segons dades de l'Institut Municipal de Salut Pública de Barcelona (Pasarín i Salvador, 2001) en el període 1994-1999 es van produir 920 naixements de mares d'entre 15 i 19 anys, 161 dels quals (17,5 %) eren de mares el país d'origen de les quals no

Gràfic 3.
Evolució de naixements de dones adolescents sobre el total de naixements, segons el lloc de naixement de les mares. Barcelona 1994-1999



Font: Pasarín i Salvador, 2001.

era l'Estat espanyol. D'aquests infants, un 93% era fill de dones nascudes en països en desenvolupament, únic grup que incrementava la seva contribució percentual al llarg del període (gràfic 3). La proporció és diferent segons el país d'origen.

Atès que en el registre d'interrupcions voluntàries de l'embaràs (IVE) no es recull ni la nacionalitat ni el país de naixement de la dona, no és possible conèixer quin és l'impacte de la immigració en aquest grup d'embarassos ni, per tant, en el global d'embarassos. Tot i així, segons dades del Programa d'Atenció a la Maternitat en Risc de l'Associació Salut i Família, a tot Catalunya, de les 2.578 dones ateses en el subprograma de finançament de l'IVE l'any 2000, el 40% eren estrangeres. L'any 1992 aquest percentatge era del 17% (sobre un total de 718 dones). Aquest increment s'atribueix principalment a dones procedents del Perú, Equador, el Marroc, Colòmbia, la República Dominicana i Filipines.

Vacunacions

En un estudi realitzat a Barcelona en fills de dones d'origen filipí, amb anterioritat a l'increment migratori actual (Ganduxer i Villalbí, 1993), es va detectar que les cobertures vacunals d'infants d'entre dos i tres anys eren del 68% per al xarampió, la rubèola i la parotiditis; del 52% amb quatre dosis contra la poliomielitis, la diftèria i el tètanus, i del 69,5% amb quatre dosis contra la tos ferina, quan les xifres per al conjunt de la ciutat per aquestes vacunes eren superiors al 90%. En els infants i joves filipins d'entre 6 i 14 anys, aquestes cobertures encara eren molt més inferiors. Tot i així, és possible que les cobertures reals fossin més elevades, ja que hi pot haver manca d'enregistrament de les dades en els carnets de vacunacions. Amb la implantació de la reforma de l'atenció primària en les zones de major impacte immigratori a Barcelona, aquestes dades s'han modificat substancialment i favorable.

Pel que fa a l'hepatitis cal esmerçar en la vigilància. En aquesta línia un estudi realitzat sobre una mostra de 1.324 escolars per tal d'avaluar la prevalença de la infecció pel virus de l'hepatitis A, B i C en la població escolar d'entre 6 i 15 anys (Plans i Salleras, 2003), es va demostrar que la prevalença de la infecció per VHA i VHB era major en

els escolars immigrants, per la qual cosa constitueixen un grup prioritari per a les intervencions de prevenció i control de les hepatitis, sobretot perquè els portadors crònics del VHB poden transmetre la infecció als individus susceptibles i mantenir la circulació del VHB a Catalunya. D'altra banda, l'estudi esmentat constata l'efectivitat dels programes de vacunació contra l'hepatitis A i B iniciats els anys 1991 i 1998, respectivament, tant entre els escolars nascuts a Catalunya com entre els originaris d'altres països o regions.

Salut bucodental

Algunes de les dades disponibles sobre aquest aspecte palesen que la salut bucodental és una altra de les grans mancances en la salut dels infants immigrants estrangers. En aquest sentit, en el XVI Congrés d'Atenció Primària de la Societat Catalana de Medicina Familiar i Comunitària es recollien experiències de centres d'atenció primària que destacaven que els casos de càries en alguns col·lectius d'infants immigrants marcaven un canvi en la tendència descendent de la càries en el nostre medi (Navarro, 2001). Altres treballs que també han abordat aquesta qüestió identifiquen dèficits en la higiene dental en alguns infants immigrants (Puy, 2002) així com alteracions en els seus hàbits alimentaris (Serra, 1999).

Infecció per l'HIV i la sida

Les malalties de transmissió sexual (MTS), la infecció per HIV i altres per conductes de risc són un problema que preocupa els professionals sanitaris i responsables de salut. Els immigrants constitueixen un grup especialment susceptible; en aquest sentit tenen la possibilitat d'adquirir la infecció per transmissió vertical (de pares a fills), per pràctiques de risc (escarificacions, prostitució, mutilacions genitals, etc.) o per la possible importació a través d'aquests col·lectius.

Segons les dades del Centre d'Estudis Epidemiològics del Departament de Sanitat i Seguretat Social de la Generalitat de Catalunya, al llarg dels anys vuitanta i bona

part dels noranta, els casos de sida entre persones estrangeres representaven menys del 5% del total de casos. En els darrers anys, però, s'observa un nombre creixent de notificacions entre persones d'altres països. Així, dels 1.168 nous casos diagnosticats d'infecció per VIH a la fi de l'any 2002, el 23,6% eren persones no originàries de l'Estat espanyol. D'aquests, el 44% provenia de l'Amèrica Llatina i el Carib, el 30% de l'Àfrica subsahariana i el 6% de Rússia. En el mateix període la proporció de persones amb diagnòstic de sida de procedència estrangera va ser del 14%. Entre els diagnòstics d'infecció de persones immigrants destaca la transmissió per via sexual (homosexual o heterosexual) com la forma més freqüent, el 81% dels casos.

Drogodependències

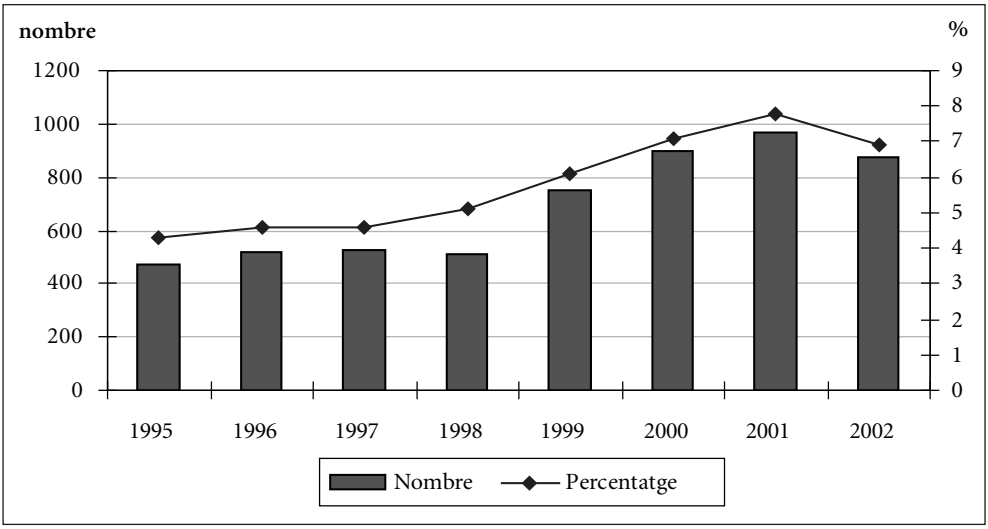
El consum de drogues entre els immigrants a Catalunya és encara poc conegut. Malgrat l'assumpció que es fa sovint que els immigrants i els membres de minories ètniques presenten taxes més elevades de consum de drogues, la literatura científica mostra resultats contradictoris, que de vegades corroboren i de vegades desmenteixen aquesta hipòtesi. Els factors d'estrès de la immigració, el context cultural de la societat d'origen i la d'acollida, els processos d'aculturació o adaptació al país d'acollida, la identitat cultural o identificació amb el grup propi, i fins i tot els factors biològics influeixen en el consum i la dependència de substàncies.

El Sistema d'Informació de Drogodependències de Catalunya recull les dades de les persones nascudes a l'estranger que inicien tractament, però aquestes dades no reflecteixen necessàriament el problema real de consum de drogues entre els immigrants. Com s'ha vist en altres països, la presència de problemes de drogodependències de les minories ètniques pot estar esbiaixada per les barreres que dificulten l'accés als recursos.

Tenint en compte aquestes consideracions, podem seguir l'evolució de les persones nascudes a l'estranger (que no han de ser necessàriament estrangeres, cal recordar-ho) que s'incorporen als serveis d'assistència i tractament de la Xarxa d'Atenció a les Drogodependències (XAD). Coincidint amb l'augment de la presència d'immigrants

que s'ha registrat a Catalunya els darrers anys, observem un augment continuat tant en nombre absolut com relatiu d'usuaris, des dels 469 de l'any 1995 (el 4,3% de la població total) fins als 966 del 2001 (7,8%), i un lleu descens l'any 2002, en què els nascuts a l'estranger passen a ser 877, el 6,9% del total (gràfic 4).

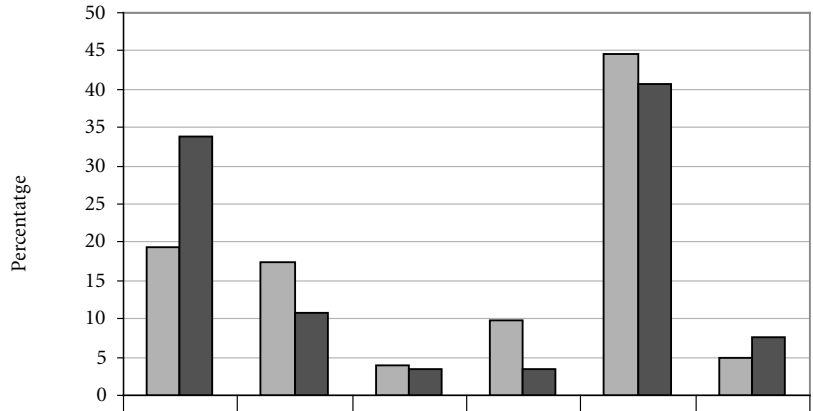
Gràfic 4.
Nombre i percentatge de nascuts a l'estranger que inicien tractament a la XAD (1995-2002)



Font: Sistema d'Informació sobre Drogodependències de Catalunya.

La distribució per droga principal ens mostra com, entre els nascuts a Espanya, l'heroïna disminueix més que entre els nascuts a l'estranger. En el primer cas, passa del 44% l'any 1995 al 19% el 2002 i, en el segon cas, del 49% al 34%. En canvi, l'evolució de l'alcohol és similar en ambdós casos, i augmenta progressivament per arribar a ser, per primer cop, la droga principal més freqüent també en els nascuts a l'estranger. Per grups de països, l'alcohol és el més freqüent en tots excepte l'Àfrica subsahariana, i destaca especialment entre els llatinoamericans, on concentra el 66% dels inicis de tractament.

Gràfic. 5.
Tipus de droga principal consumida per drogodependents nascuts a l'Estat espanyol i nascuts a l'estranger. Catalunya 2002



	Heroïna	Cocaïna	Cannabis	Tabac	Alcohol	Altres
Nascut a Espanya	19,4	17,5	3,8	9,8	44,5	4,9
Nascut a l'estranger	33,9	10,8	3,5	3,5	40,6	7,6

Font: Sistema d'Informació sobre Drogodependències de Catalunya.

En les dades provisionals que corresponen als dos darrers trimestres del 2002, el grup més nombrós és el d'usuaris nascuts a l'Europa occidental (37%), seguit dels d'Amèrica Llatina i el Magrib (amb el 23% en tots dos casos) i, a força distància, Europa oriental (9%) i l'Àfrica subsahariana (3%). Si comparem aquestes dades amb les del Padró[2] del mateix any, trobem coincidències en la presència important de llatinoamericans (35%) i africans del nord (27%). En canvi, la representació de ciutadans de la Unió Europea és molt més baixa (14%), i la dels asiàtics, tot i ser modesta (8%), contrasta amb la pràctica invisibilitat d'aquest col·lectiu en les dades de la XAD.

2. Cal tenir en compte que el Sistema d'Informació sobre Drogodependències de Catalunya utilitza la variable: "país de naixement". En canvi, el criteri del Padró acostuma a ser "nacionalitat".

Aquestes dades corresponen a nascuts a l'estranger o estrangers empadronats i, per tant, amb possibilitat d'obtenir la tarja sanitària, que és un requisit indispensable per accedir als serveis d'assistència i tractament de la XAD. Ara bé, s'ha detectat que en els programes de reducció de danys (com els programes d'intercanvi de xeringues (PIX) i els d'emergència social), on no és necessària cap documentació per accedir al servei, la presència d'estrangers és més important i pot arribar a ser en alguns casos majoritària.[3]

Alguns principis que han estat identificats com a bones pràctiques són:

- Facilitar l'accés real dels immigrants i les minories ètniques als serveis de tractament per drogodependència.
- Tenir en compte les característiques demogràfiques de la població (inclosa la variable cultural) en el disseny dels serveis i les activitats dels centres.
- Formar tot l'equip, inclosos els administratius i directius, per millorar la seva competència cultural.
- Cercar la col·laboració de les comunitats (mitjançant mediadors, associacions d'immigrants o per a immigrants) per millorar l'accés als serveis, el tractament i la reinserció dels usuaris.
- Optimitzar la derivació des de l'atenció primària per assegurar l'inici i la continuïtat del tractament.

Tuberculosi

Aquesta és probablement una de les malalties, juntament amb les parasitosis intestinals, de què existeix més documentació bibliogràfica en l'àmbit de la immigració i la salut. En un treball realitzat a la Unitat de Malalties Tropicals i Importades de

3. Podem citar alguns exemples a partir de les memòries del 2002: el 67% dels usuaris del centre nocturn d'emergència social SAPS són estrangers, i en el servei "Calor i Cafè" de l'SPOTT, ho són el 78%. Al programa de Can Tunis aquest percentatge baixa a un terç del total i al PIX de Figueres al 22%. En aquests centres la població més nombrosa acostuma a ser l'africana (sobretot del Magrib), i en algun cas la d'Europa de l'Est. No disposem, però, de dades de tots els centres atès que, a diferència dels centres de tractament, aquests recullen sistemàticament dades referides a la seva activitat però no al perfil dels usuaris.

Barcelona, ja es va observar que els immigrants estrangers arribats recentment a la ciutat presentaven una elevada prevalença d'infecció tuberculosa, superior a la de la població autòctona.

Segons la Memòria del Programa de Prevenció i Control de la Tuberculosi a Catalunya, l'any 1999, la tuberculosi en immigrants recents (amb menys de cinc anys d'estada a Catalunya o en un altre país desenvolupat) va representar el 6,7% de tots els casos, xifra similar a la de l'any 1998. Durant l'any 2002 a Catalunya es van notificar 364 casos de tuberculosi (22,3% de la incidència total). Entre els indrets de procedència dels malalts destaca el nord d'Àfrica (22,8%), Amèrica Central i Amèrica del Sud (22%), Àsia i Orient (18,7%), la resta d'Àfrica (10,4%) i l'Europa de l'Est (3,8%); en el 19,2% dels casos la procedència era desconeguda. Cal assenyalar també que el 3,1% corresponia a malalts procedents de la Unió Europea i d'altres països desenvolupats.

Les especials situacions socials d'alguns col·lectius immigrants fan que els casos perduts, sense informació o pendents de seguiment siguin més nombrosos que entre la població autòctona. Això confirma, un cop més, la dificultat de retenir els immigrants en el sistema sanitari durant el temps necessari per garantir-ne la curació.

En l'àmbit de Barcelona, l'anàlisi de les dades del Programa de Prevenció i Control de la Tuberculosi de la ciutat (Orcau i col·lab., 2003), mostra que els casos de TB entre immigrants estrangers han passat del 7% l'any 1996 al 27% l'any 2001. Segons el país d'origen els casos es distribuïen entre el Pakistan (21%), el Marroc (21%), Equador (14%), el Perú (10%), Filipines (6%), l'Índia (4%) i altres països (14%). De fet, en els darrers anys s'observa un descens dels casos de TB en autòctons i un augment en immigrants, tendència que s'ha mantingut durant l'any 2002 i que justificaria la realització d'una anàlisi diferenciada, per fer un seguiment de les tendències epidemiològiques, segons zones de procedència.

Malalties importades

Els immigrants poden ser portadors de malalties pròpies dels seus països d'origen, denominades malalties *importades* (adquirides en un país i diagnosticades en un al-

tre). Segons la seva distribució geogràfica mundial poden classificar-se en malalties *tropicals* (procedents d'àrees tropicals o molt poc prevalents en països industrialitzats, en no existir el medi ecològic per a la transmissió o perquè han estat eradicades) i en malalties *cosmopolites* (d'àmplia distribució mundial) (Roca i col·lab., 2002).

Majoritàriament, els problemes de salut de la població immigrant són els mateixos que els de la població del país d'acollida, i les malalties importades constitueixen una petita part de les demandes de salut, però atès que poden comportar importants problemes de salut per a l'individu i per a la població, convindrà introduir dins l'examen de salut del pacient immigrant el sedàs de les malalties importades, segons criteris de geografia mèdica. És important també considerar les malalties importades com a conseqüència del retorn al país d'origen anys després del procés migratori, un cop perduda la immunitat i menystinguda la necessitat de mesures preventives.[4]

El reconeixement de factors de risc presents en els immigrants recentment establerts en països desenvolupats va orientat al diagnòstic de malalties tropicals, simptomàtiques o no, mitjançant garbellades clíniques i analítiques. Les condicions de risc en immigrants sans a què cal fer atenció són: refugiats polítics, individus que han patit amuntegament, problemes de desnutrició, dones embarassades i nens (fins i tot adoptats), antecedents patològics de malalties infeccioses.

Altres factors que cal considerar són les malalties cròniques i l'envelliment, que esdevindran progressivament més rellevants a mesura que majors quantitats d'immigrants vagin envellint a casa nostra.

4. En diversos estudis realitzats a Mataró —on el procés immigratori procedent de l'Àfrica negra s'inicià a finals dels anys setanta— i en altres estudis en col·lectius procedents de països on les parasitosis són prevalents, s'assenyala que, entre les malalties tropicals destaquen les helmintiasis, sobretot respecte a les esquistosomiasis (Roca i col·lab., 2002) i les uncinariasis, les malalties per protozous, principalment l'amebiasis intestinal i el paludisme, importat també com a malaltia de retorn (Balanzó, 1991). I entre les malalties cosmopolites, la tuberculosi, les malalties de transmissió sexual i altres parasitosis.

Els professionals de la salut davant el fet migratori. La importància i necessitat de la formació

Els professionals que han viscut l'atenció als immigrants s'han adonat que, malgrat la diferència, el problema comunicatiu i d'empatia és el mateix que davant de qualsevol persona. De fet, els professionals que han tingut més experiència són els que s'han interessat primer per explicar les seves experiències i les particularitats que cal contemplar davant aquest fenomen.

Tot desmitificant la por al desconegut i les dificultats a causa de les barreres de comunicació, cal, això sí, millorar la competència professional per enfrontar-se a aquestes barreres en millors condicions, i augmentar el coneixement dels factors que estan relacionats amb les característiques i patologies específiques.

Els serveis i professionals disposen ja d'un important bagatge d'experiència en aquest camp, no sempre conegut ni ordenat, que cal dinamitzar: metges, infermers, treballadors socials, llevadores i personal d'atenció a l'usuari. I també personal especialitzat en salut internacional, que si bé fins ara ha estat punt de referència per a l'atenció de la salut d'immigrants extracomunitaris, ara ho ha de ser per al conjunt de la xarxa, com a assessor, per normalitzar l'atenció en el territori.

Els serveis d'atenció primària han anat realitzant durant els darrers anys activitats formatives que s'han fet cada cop més necessàries en aquest àmbit. Entre els anys 1999 i 2002, molts professionals d'atenció primària van realitzar progressivament cada vegada més formació en temes relacionats amb l'atenció als immigrants, especialment en aquells indrets on el fenomen ja presentava un augment significatiu. Han estat especialment sensibles i afectats pel fenomen els serveis de pediatria i salut materno-infantil, així com els experts en salut mental, que han vist la necessitat d'abordar les dificultats i els trastorns d'adaptació de persones immigrants.[5]

5. Per tal de fer arribar de manera general a tota la xarxa d'atenció primària la formació necessària en aquest camp, s'ha elaborat recentment un Pla de Formació, amb un calendari per al 2003 i 2004 dins de les activitats de l'Institut d'Estudis de la Salut (IES). Durant l'any 2003 s'han dut a terme 9 cursos cen-

Línies de futur

Prioritats en la recerca. Quines preguntes cal respondre?

Quins problemes de salut específics o diferencials es donen en la població immigrant? Quina o quines variables culturals i sociodemogràfiques es relacionen amb la salut dels immigrants: el lloc d'origen? el nivell social, econòmic, cultural, educatiu? la religió? Com influeix en la salut el diferent accés a serveis com els preventius, o els dèficits d'informació o les desiguals expectatives i experiències a l'hora de percebre la salut i la malaltia o l'ús dels serveis?

Tant individualment com en l'àmbit comunitari, creiem que totes aquestes variables interaccionen de manera desigual i complexa en diferents realitats sanitàries que comporten desigualtats en la salut. Existeixen ben pocs estudis que aportin evidències en aquest sentit, i caldrà emprendre'ls des del conjunt del sistema i des dels serveis més concrets que disposen de casuística i d'experiència. També és convenient l'enfocament qualitatiu per contemplar tots els factors que hi intervenen, tots els actors que hi estan involucrats i relacionats, i totes les implicacions socials i culturals que hi ha al darrere.

De manera prioritària, però, és important millorar els registres i el coneixement que tenim de les poblacions immigrades i de l'ús que fan dels serveis sanitaris, com a base per fer els estudis pertinents i la relació entre les variables que cal definir, incloses les clíniques.

Mediadors i agents de salut

Pel que fa al treball comunitari i a la incorporació de mediadors culturals i agents de salut, s'han desenvolupat diverses estratègies i acords amb ONG, associacions, ajun-

tralitzats i 57 de descentralitzats (590 hores i 1.134 alumnes entre metges, infermers i altres professionals d'atenció primària i de suport). El Pla contempla un mòdul bàsic i comú, i altres d'específics d'atenció a l'usuari, pediatria, treballadors socials, adult i dona, malalties importades i medicina tropical. L'any 2004 s'hi han afegit mòduls de salut mental, tant per a professionals d'atenció primària com per a especialistes, i de salut i nutrició.

taments i altres organismes per fer-ho possible. Cal aprofundir en aquesta línia, tot fent *benchmarking*, a més dels convenis i elements facilitadors que institucionalment es puguin posar en marxa. Els treballadors socials, bons coneixedors d'aquests temes, i també els directius, tenen moltes coses per dir-hi.

Entre altres llocs i experiències, a la Unitat de Malalties Tropicals (Drassanes) s'han desenvolupat estratègies d'utilització d'agents de salut per fer arribar més fàcilment a les comunitats immigrades els serveis de salut i en especial les activitats preventives. De fet, aquesta idea es desenvolupa al tròpic, on cal cercar també ponts amb la població nadiua per facilitar la comunicació i l'efectivitat dels serveis sanitaris.

Aquesta necessitat de trobar ponts per superar les barreres culturals i comunicatives entre comunitats ha fet palesa la demanda de mediadors als diferents serveis. No obstant això, s'ha de considerar el paper distorsionador d'un mediador en la relació pacient-professional-comunitat, ja prou complexa. Si el mediador no té el perfil oportú ni la formació necessària, pot ser que la comunicació sigui encara més difícil. D'aquí que "els mediadors" no han de considerar-se tant com un recurs indiscriminat més del sistema, sinó com quelcom a incorporar a partir del coneixement directe de les comunitats immigrades, i per tant, a partir de models d'intervenció de salut comunitària. Calen, això sí, canals per tal que aquesta incorporació sigui possible, i els recursos institucionals per fer-ho efectiu.

Diversos serveis han utilitzat aquests recursos, a partir d'àmbits i iniciatives locals, municipals, no governamentals o altres. És desitjable, i de fet s'ha intentat, elaborar un mapa de recursos, avaluar les bones pràctiques i establir perfils i models d'intervenció i formació adients. Cal persistir-hi i millorar el coneixement de cada realitat local, i fer economies d'escala. Experiències d'altres països aporten alguna evidència del paper facilitador dels mediadors en l'accés i l'efectivitat dels serveis, especialment els preventius.

Educació i formació de professionals i usuaris

En el terreny de l'elaboració de materials sanitaris socialment i culturalment adaptats hi ha una certa experiència de treball, i cal posar a disposició de tothom els materials que fins ara s'han elaborat, coordinar les iniciatives aïllades i potenciar l'ús dels materials existents, així com estimular la creativitat per elaborar-ne de nous. És important la incorporació d'immigrants o associacions i comunitats immigrades a l'activitat de disseny i operativització de projectes preventius i educatius, ja que la seva acceptació i per tant la seva eficàcia i eficiència hi estaran condicionades.

La salut com a indicador de qualitat de vida

La vulnerabilitat de les persones i els col·lectius d'immigrants, basada o no en la característica de ser immigrant (o bé en les condicions de vida que es pateixen, en la marginalitat...) exigeix que es faci atenció a l'estat de salut, no només perquè és un dret bàsic, sinó també per una exigència de cohesió social.

Les persones que emigren del seu país, en general joves i sanes —les més sanes d'entre les que poden fer-ho— i capaces d'afrontar el procés migratori, no presenten, doncs, problemes de salut diferents de les poblacions autòctones comparables. És cert que als seus països d'origen, a causa dels ecosistemes diferents, poden existir riscos i patologies diferents, de tipus infecciós (malalties tropicals), que al nostre entorn no troben vectors de transmissió i, per tant, no comporten perill per a la salut pública.[6] Però la realitat és que les persones immigrants assumeixen riscos especials relacionats amb el procés migratori i sobretot, amb condicions de vida més degradades. Tot plegat fa que el seu patrimoni inicial de salut, relativament elevat, vagi disminuint.

6. Així, si bé algunes dades plantegen l'augment de determinades patologies infeccioses en relació amb el fenomen de la immigració, el que no s'ha evidenciat és l'existència d'un increment d'aquestes malalties en les comunitats autòctones com a conseqüència d'aquest increment.

Darreres actuacions institucionals en matèria d'immigració

El Pla Interdepartamental d'Immigració 2001-2004[7] va nomenar un coordinador de l'atenció sanitària a immigrants i va reprendre la tasca d'ordenar i consensuar el protocol i la coordinació dels diferents aspectes que intervenen en la millora de l'atenció a aquests col·lectius en tota la xarxa sanitària.

L'any 2003 el Departament de Sanitat va crear l'Oficina de Cooperació Sanitària Internacional i Salut Migracional,[8] des d'on s'ha anat donant resposta a aquests nous reptes, i de fet, s'han posat en marxa algunes mesures: consens de protocols, pla de formació, elaboració d'estudis i eines lingüístiques, i coordinació, entre altres.

El març del 2004, el Departament de Sanitat del nou Govern ha proposat dur a terme un Pla Director d'Immigració i Cooperació que inclou aquestes matèries en l'estructura de planificació sanitària i coordinació del mateix Departament. A través del Pla Director es vol aconseguir ara que el conjunt del sistema assumeixi els canvis i recursos necessaris per adaptar-se a aquesta nova transició demogràfica que representa la creixent immigració estrangera.

Cal tenir en compte que, tant en l'àmbit europeu com de l'OMS, hi ha directives en aquests temes de la salut dels immigrants, i també caldrà coordinar-se entre les diferents comunitats autònomes.

Propostes

1. L'atenció sanitària a la població immigrant ha d'estar integrada al Sistema Nacional de Salut, per normalitzar la situació dels nouvinguts, facilitar l'accés normalitzat a

7. <http://www.gencat.net/presidencia/immigracio/plaimmig.htm>.

8. <http://www.gencat.net/sanitat/depsan/units/sanitat/html/ca/professionals/dir1_l9_doc_3485.html>

la xarxa d'atenció primària i evitar la creació de dispositius o procediments paral·lels o específics. És recomanable disposar dels suports especialitzats en el segon i tercer nivell per a manegar les patologies exòtiques o menys freqüents.

2. L'atenció primària de salut ha de constituir, com per al conjunt de la població del país, la porta d'entrada al sistema sanitari. Per això s'hi han d'assignar els recursos necessaris i cal reforçar especialment aquelles zones on es concentren elevats percentatges d'immigrants.
3. Cal facilitar l'accés a la Targeta Sanitària Individual independentment de la situació administrativa de l'immigrant i facilitar al màxim els tràmits per obtenir-la.
4. La progressiva normalització del fenomen migratori al nostre país ha de tendir a evitar l'aplicació de mesures de discriminació positiva envers la població immigrant que no siguin les estrictament necessàries per igualar l'accés efectiu als serveis. Altrament es poden afavorir conductes de rebuig i inequitats amb la població autòctona.
5. A fi d'afavorir el coneixement i la informació sobre les vies d'accés, el funcionament i els procediments i particularitats del sistema sanitari, caldria engegar actuacions integrals i coordinades per actuar conjuntament les diverses administracions, els sindicats i les organitzacions implicades, especialment en els punts clau d'arribada d'immigrants, i de manera sostinguda després. A l'efecte existeixen ja guies útils, però s'ha d'incorporar la participació dels immigrants per fer efectiva la informació culturalment adaptada.

   Amb la mateixa finalitat, pot ser convenient dur a terme actuacions als països de procedència del major nombre d'immigrants, per facilitar el coneixement objectiu i realista de la situació que trobaran a l'arribada al nostre país. Aquesta informació podria canalitzar-se a través dels serveis consulars establerts o els serveis d'immigració.
6. Considerant les diferències socioculturals i en algun cas els patrons epidemiològics de les diferents poblacions immigrants del nostre país, es requereix l'adaptació dels programes de prevenció i control de diverses malalties a la nova realitat sociodemogràfica.
7. Entre els aspectes que cal considerar per a la millora de la salut de la població immigrant, cal prestar una atenció especial a la salut maternoinfantil, a la garantia de les cobertures vacunals i els estats immunològics, als equilibris dietètics i nu-

tricionals, la salut bucodental i la vigilància de processos d'elevada prevalença en els seus països d'origen (parasitosis intestinals, malària...).

En la població adulta cal prestar atenció especial a malalties com la tuberculosi, la malària, la sida i altres de transmissió sexual, les parasitosis intestinals, la salut laboral (accidentalitat i malalties laborals), la salut mental i diferents trastorns en funció del país d'origen, així com els processos de comunicació i relació entre els immigrants i el sistema sanitari.

8. Per tal de millorar la informació necessària per conèixer l'estat de salut i les necessitats sanitàries de la població immigrant, i realitzar els estudis pertinents, resulta imprescindible la millora dels sistemes d'informació existents. Cal incorporar als registres variables com ara el país d'origen, la data d'arribada, o altres informacions que ajudin a definir i treballar millor les dades referents al concepte i perfil dels immigrants.

   Cal també implementar els sistemes de vigilància epidemiològica adients o reforçar els existents, així com estimular i potenciar estudis de recerca epidemiològica multicèntrics.

9. Per garantir la qualitat de l'assistència sanitària a la població immigrant cal potenciar l'elaboració, difusió i implementació de protocols, guies de pràctica clínica i calendaris vacunals consensuats, basats en evidències i que facilitin la tasca dels professionals sanitaris i assegurin l'estandardització de l'atenció.

10. La formació continuada dels professionals en patologies tropicals i importades, i en els aspectes antropològics de la salut i la malaltia en diferents cultures, ha de ser una prioritat per a l'Administració, les facultats de Medicina, Infermeria i Ciències de la Salut i les societats científiques de l'àmbit sanitari.

11. Cal implementar la figura de l'*agent comunitari de salut* com a mitjà per potenciar la informació i la integració dels nouvinguts al circuit sanitari normalitzat i com a figura de contacte entre el sistema sanitari local i els col·lectius immigrants, que vagi més enllà de la funció de traducció lingüística i cultural i de la funció de mediació.

    Els agents de salut s'han de distribuir en funció de les necessitats, les càrregues de treball i la realitat de cada territori, considerant els països d'origen de la població immigrant existent. Hem de definir el perfil adient, la formació i les funcions i els objectius dels agents de salut, a partir de l'avaluació de les experiències desenvolupades fins ara. La seva adscripció al sistema sanitari ha de regular-se mitjançant

mecanismes laborals que garanteixin la qualitat del servei que han de prestar i evitin situacions de voluntariat i precarietat laboral.
Cal que l'Administració es faci càrrec d'aquesta funció, a través de les mateixes ONG o associacions d'immigrants que tenen experiència en aquests camps.

12. Pot ser útil la implementació d'una "carpeta de salut" i història clínica portàtil, no pel fet de ser immigrants sinó com a desplaçats, amb el doble objectiu d'acostar la informació al nouvingut i facilitar la continuïtat de l'atenció, especialment en els casos de gran mobilitat en el territori, treballadors temporers, etc.
13. Des d'una òptica de salut, hom ha de contribuir en la mesura del possible a facilitar el reagrupament familiar com a mitjà de millora de les situacions de desarrelament, que són font d'un important volum de patologies, fonamentalment psicosomàtiques.

Bibliografia

Balaguer, M.; Barreda, M.; Cuadros, D. (1999), *Els beneficis de la immigració estrangera a Catalunya.* Departament de Benestar Social de la Generalitat de Catalunya. Disponible en format electrònic: <http://www.gencat.net/benestar/immigra/immi2/benefici.htm>.

Balanzó, X. (1991), "Enfermedades importadas y medicina de la inmigración", a *Atención Primaria,* núm. 8, pàgs. 527-529.

Cots, F. i col·lab. (2002), "Perfil de la casuística hospitalaria de la población inmigrante de Barcelona", a *Gaceta Sanitaria,* núm. 16, pàgs. 376-384.

De Andrés, J. (2002), "Salud y Marginación Social", a *Revista de Documentación Social*, núm. 127, pàgs. 97-123.

Departament de Sanitat i Seguretat Social (2003), *Programa de Prevenció i Control de la Tuberculosi a Catalunya* 2002, Departament de Sanitat i Seguretat Social, Generalitat de Catalunya.

Felip Santamaría, N.; Gayoso Martín, S.; Guerra Bobo, A.; Martín Vivas, C.; Ruiz-Escribano Taravilla, E. i Zúñiga Guerrero, A. (2000), *Inmigrantes y atención sanitaria en España,* ponència presentada al XV Congreso de Estudiantes de Medicina Preventiva y Salud Pública: "Hábitos saludables en el siglo XXI". Tutors: prof. Ángel Otero i Julio Lasheras.

Ganduxer, D. i Villalbí, J.R. (1993), "Servicios de salud y cobertura vacunal en niños hijos de madres filipinas. *Anales Españoles de Pediatría,* núm. 39, pàgs. 253-269.

NAVARRO, J.A. (2001), "Actualización del calendario vacunal en población inmigrante", ponència presentada al I Congreso de la Asociación Española de Vacunología, Cadis, novembre 2001.

ORCAU, A., GARCÍA DE OLALLA, P., i CAYLÀ, J. A. (2003), *La tuberculosis en Barcelona. Informe 2001*. Agencia de Salud Pública de Barcelona.

PASARÍN, M. i SALVADOR, J. (2001), *L'embaràs adolescent a Barcelona*. Institut Municipal de Salut Pública, Barcelona.

PLANS, P. i SALLERAS, L. (2003), *Prevalencia de anticuerpos antihepatitis A, B i C en los escolares nacidos y no nacidos en Catalunya*. Dirección General de Salud Pública.

PRATS, N. (2001), "La salut maternoinfantil dels immigrants estrangers a Catalunya", comunicació personal en la Sessió Ordinària de la Societat de Salut Pública de Catalunya i Balears. Barcelona; Acadèmia de Ciències Mèdiques.

PRICE WATERHOUSE COOPERS (1999), *El coste adicional de la extensión de la cobertura de asistencia sanitaria de la Seguridad Social a los extranjeros.*, Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.

PUY, L. i col·lab. (2002), "Hàbits de salut en una població immigrant", Jornades Sanitàries del Vallès: "La immigració, un repte sanitari". Palau Solità i Plegamans, 8 març 2002.

ROCA, C.; BALANZÓ, X.; FERNÁNDEZ-ROURE, J. L.; PUJOL, R. E., i CORACHAN, C. M. (1999), "Caracterización demográfica, motivos de consulta y morbilidad prevalente en la comunidad de inmigrantes africanos en la comarca del Maresme", *Medicina Clinica (Barcelona)*, núm. 112(6), pàgs. 215-217.

ROCA, C.; BALANZÓ, X.; FERNÁNDEZ-ROURE, J. L.; SAUCA, G.; SAVALL, R.; GASCON, J. *et al.* (2002), "Enfermedades importadas en inmigrantes africanos: estudio de 1.321 pacientes", *Medicina Clinica (Barcelona)*, núm. 119(16), pàgs. 616-619.

SERRA, M.E. *et al.* (1999), "Aproximación a los hábitos alimentarios de la población inmigrante de origen africano residente en Mataró", *Revista Española de Nutrición Comunitaria,* 5: pàgs. 143-146.

Annexos

14 Cronologia dels fets més rellevants de l'any 2003

Michael Donaldson i Sean Donaldson

La selecció dels fets que exposem a continuació no pretén ser un recull exhaustiu de totes les notícies ocorregudes al voltant del fet migratori durant l'any 2003, sinó una breu recopilació d'aquestes notícies que inclogui les més importants.

Durant l'any 2003 ens trobem amb situacions que pràcticament són un calc, si tenim en compte fets d'anys anteriors. Així per exemple, es repeteixen els naufragis i les morts a les pasteres, les reformes legals per regular la immigració, el fracàs del contingent, la descoordinació de les administracions i la situació conflictiva dels temporers, entre altres. Observem també com algunes situacions que es van produir l'any 2002 tenen una continuació durant el 2003; és el cas de l'ocupació de les casernes de Sant Andreu (Barcelona).

No hi ha gaires novetats respecte a altres anys però en canvi s'observa la importància creixent de dos temes: els conflictes que s'originen al voltant de la quantitat d'immigrants en situació irregular i la presència cada vegada més destacada de la dimensió europea de la immigració. També cal destacar que, arran de les eleccions municipals, un grup polític amb programa "antiimmigració", tot i aconseguir uns resultats baixos, ha obtingut representació en alguns municipis catalans.

1. A **finals de gener** el Ministeri de l'Interior va fer pública la construcció a Fuerteventura del centre d'internament d'estrangers més gran de l'Estat, amb 1.200 places, que representen el 50% de les existents a tot l'Estat. Es tracta d'un dels centres més grans de la Unió Europea.

2. Segons dades (provisionals) de la Delegació d'Estrangeria referides a la contractació via contingent, de les 32.079 ofertes de treball per a immigrants que el Govern va aprovar per a l'any 2003, només se'n van autoritzar 13.633 (el 42,5% del contingent per al 2002). El Govern va dir que aquesta xifra tan baixa s'explicava per les irregularitats comeses en els requisits que s'exigien per tramitar les ofertes i els permisos. Per la seva banda, l'oposició va denunciar que el sistema no havia funcionat.

3. La Coordinadora d'ONG Solidàries de Girona va denunciar que les operacions dutes a terme per la policia contra presumptes membres de la xarxa terrorista Al Qaeda criminalitzava tots els immigrants (especialment el col·lectiu musulmà) i argumentava que s'havien vulnerat drets fonamentals com el de presumpció d'innocència i que s'havia creat un clima de desconfiança envers els immigrants. El jutge encarregat del cas va deixar en llibertat els detinguts per manca de proves.

4. El Govern central, a **principis de febrer**, va criticar que el Govern català creés oficines de contractació d'immigrants en alguns països europeus, argumentant la titularitat estatal d'aquesta competència. Malgrat tot, la Generalitat, el mes de novembre, va anunciar que mantindria aquestes "ambaixades" a l'estranger. El Tribunal Constitucional va admetre el recurs presentat pel Govern central.

5. El mes de **març** es va fer públic que el Ministeri de l'Interior havia inclòs la detenció d'estrangers en situació irregular dins del pla de lluita contra la delinqüència, el Plan Focus. Aquest Pla, creat com un programa d'actuació centrat en les zones de major incidència delictiva, naixia amb l'objectiu de reduir l'índex de criminalitat. En aquest apartat es preveia l'actuació d'agents de grups d'estrangeria i documentació amb la missió de fer especial atenció a les expulsions qualificades (immigrants en situació irregular acusats de delictes).

6. Diferents tribunals van interpretar de manera àmplia l'acord de 21 de desembre de 2001 del Consell de Ministres que situava el contingent com l'única via per aconseguir el permís de treball i que tancava el règim general tot raonant que aquest vulnera la legislació d'estrangeria ja que contradiu normes de major rang, com la Llei d'estrangeria i el Reglament que la desenvolupa. Fins a un total de cinc sentències judicials, dictades entre **octubre del 2002 i març del 2003**, es van pronunciar sobre aquest assumpte.

7. El Tribunal Suprem, en sentència de **20 de març**, trobà il·legals onze articles del Reglament d'estrangeria en estimar que aquests articles no podien desenvolupar certs aspectes, ja que aquests havien de ser regulats per una norma amb rang de llei com la Llei d'estrangeria. El ministre de l'Interior va anunciar a finals de març que el Govern pensava donar rang legal, per via d'urgència, als onze articles del Reglament d'estrangeria que el Tribunal Suprem havia trobat il·legals.

8. El **3 d'abril** l'OCDE va publicar un informe en què recomanava a l'Estat espanyol que fes una política d'immigració prou flexible per permetre que els immigrants en situació irregular poguessin aconseguir els permisos de treball, donat que la seva presència s'acceptava de fet. Alhora, feia una crida a la seva integració, important per raons econòmiques i socials.

9. El partit polític Plataforma per Catalunya, constituït l'abril del 2002, liderat per l'ultradretà Anglada i amb un programa obertament "antiimmigració", va obtenir els següents resultats a les eleccions municipals celebrades el **maig**: un regidor a Vic (1.229 vots, 7,5%), un al Vendrell (774 vots, 6,2%), un a Cervera (394 vots, 9,2%) i un a Manlleu (492 vots, 5,6%). Cal dir, però, que va fracassar a Barcelona, amb només 334 vots, i al Prat de Llobregat, amb 68 vots.

10. A **mitjan juliol** una ONG i la FAVB van denunciar tres immobiliàries per discriminar els estrangers a l'hora de llogar pisos. Les dues entitats basaven part de la denúncia en el fet que a la mateixa pàgina web del Col·legi d'Administradors de Finques algunes agències rebutjaven els candidats que fossin estrangers no comunitaris.

11. L'arribada de temporers immigrants va desbordar els serveis socials de l'Ajuntament d'Alcarràs (el Segrià, Lleida) durant el mes de **juliol**. Per la seva banda, l'alcalde del poble va denunciar que almenys quaranta-tres "sense papers" havien arribat des dels centres d'internament per a estrangers d'Andalusia i Canàries, amb bitllets suposadament pagats pel Govern central. L'any anterior, davant un problema similar, l'Ajuntament va haver d'instal·lar tendes de campanya a les rodalies del municipi per donar aixopluc als immigrants.

12. Fonts de l'Oficina d'Estrangeria de Barcelona van estimar a **principis de setembre** que pels volts del 65% dels immigrants que es van tancar durant el mes de febrer del 2001 a deu esglésies de Barcelona per demanar la regularització de la seva situació administrativa no podran renovar els seus permisos. El tancament massiu va fer que s'obrís una via de regularització extraordinària. Però a la província de Barcelona, de les 13.453 persones que van sol·licitar la renovació del permís de residència i treball durant el 2003, només 4.700 complien tots els requisits.

13. Durant el mes de **setembre** es va aprovar la Llei Orgànica 11/2003 de mesures concretes en matèria de seguretat ciutadana, violència domèstica i integració social dels immigrants.

14. Un taller de confecció que tenia nou immigrants xinesos sense papers treballant a Badalona en condicions il·legals va ser tancat per la Guàrdia Urbana a **mitjan octubre**. Aquesta situació de treball clandestí i de condicions infrahumanes està bastant estesa i ha dut al tancament d'altres tallers de l'àrea del Maresme.

15. Centenars d'immigrants, molts d'ells en situació irregular, van ocupar, des de finals de l'any 2002, les antigues casernes de l'exèrcit al barri de Sant Andreu a Barcelona, vivint-hi en una situació molt precària i tenint més d'un conflicte amb els veïns. El **17 d'octubre** el jutge encarregat del cas va atendre la demanda del propietari, el Ministeri de Defensa, i va ordenar el desallotjament dels més de dos-cents ocupants que encara quedaven a les casernes.

16. El fiscal general de l'Estat, Jesús Cardenal, dictava el **23 d'octubre** una instrucció on s'ordenava als fiscals que no s'oposessin a la decisió administrativa de repatriació dels menors estrangers majors de 16 anys en situació irregular, per entendre que no es podia declarar que aquests menors fossin desemparats i d'aquesta manera tutelats per l'administració corresponent. (Podeu trobar més informació al capítol 6.)

17. El **25 d'octubre** més de 35 immigrants van morir ofegats quan es dirigien a bord d'una pastera cap a Rota (Cadis). Una discussió entre la Guàrdia Civil i Sasemar (Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima) sobre la competència per actuar davant del naufragi va endarrerir l'inici de la recerca de la pastera gairebé una hora després de rebre l'avís de naufragi.

18. Un tribunal de Barcelona va condemnar a **finals d'octubre** els tres acusats de la mort de l'equatorià Wilson Pacheco. Aquest cas va commoure l'opinió pública a principis de gener del 2002. Els tres acusats van ser condemnats a tretze anys de presó per homicidi amb dol eventual, però ni el magistrat ni el jurat popular no van considerar que hi concorria l'agreujant per racisme.

19. El Congrés dels Diputats va aprovar el **novembre** la nova Llei d'estrangeria amb els vots favorables del PP, el PSOE i CC, amb l'abstenció de CiU i els vots en contra d'IU, el PNV i el Grup Mixt. La norma va entrar en vigor el 21 de novembre. (Podeu trobar més informació al capítol 2 i a la cronologia de normes.)

20. El mes de **novembre**, els partits polítics IC-V i ERC van fer una crida als municipis perquè neguessin l'accés de la policia a les dades del Padró municipal tot plantejant una desobediència a la nova Llei d'estrangeria. L'objectiu era que els immigrants no deixin d'empadronar-se i així poder accedir als serveis bàsics.

21. Els cinc països més poblats de la UE (França, Itàlia, Alemanya, el Regne Unit i Espanya) van acordar la necessitat d'impulsar una política europea i rebre fons comunitaris per la lluita contra la immigració il·legal. Entre altres temes, van tractar les expulsions, els mecanismes d'identificació d'immigrants i la reforma de l'Europol per lluitar contra el tràfic d'éssers humans.

15 Normativa i jurisprudència destacada de l'any 2003

David Moya

A continuació s'ofereix una breu ressenya de les disposicions normatives comunitàries, estatals i catalanes més rellevants adoptades al llarg de l'any 2003 en matèria d'immigració. De la mateixa manera, al darrer apartat s'ofereix una ressenya de la jurisprudència de diferents tribunals adoptada al llarg de l'any 2003.[1]

Disposicions adoptades per la Unió Europea

La versió oficial de les disposicions següents es publica al *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* (DOCE), però també és possible consultar-les de forma gratuïta en castellà a l'adreça <http://www.europaeu.int/eur-lex/es/index.html>.

- Directiva 2003/9/CE del Consell, de 27 de gener de 2003, per la qual s'aproven normes mínimes per a l'acollida dels sol·licitants d'asil als Estats membres (DOCE L-31/18, de 6 de febrer).
- Reglament (CE) núm. 343/2003 del Consell, de 18 de febrer de 2003, pel qual s'estableixen els criteris i mecanismes de determinació de l'Estat membre responsable

1. Aquesta ressenya normativa i jurisprudencial s'ha tancat el dia 1 de març del 2004, raó per la qual no inclou les disposicions i/o sentències publicades amb posterioritat a aquesta data.

de l'examen d'una sol·licitud d'asil presentada en un dels estats membres per un nacional d'un tercer Estat (DOCE L-50/1, de 25 de febrer).

- Reglament (CE) núm. 415/2003 del Consell, de 27 de febrer de 2003, sobre expedició de visats a la frontera, inclosos els de mariners en trànsit (DOCE L-64/1 de 7 de març).
- Reglament (CE) núm. 693/2003 del Consell, de 14 d'abril de 2003, pel qual s'estableix un document específic de trànsit facilitat (FTD), un document específic de trànsit ferroviari facilitat (FRTD) i es modifiquen la Instrucció Consular Comú i el Manual Comú (DOCE L-99/8 de 17 d'abril).
- Conclusions del Consell de 8 de maig de 2003: Declaració de Brussel·les sobre prevenció i lluita contra el tràfic de persones (DOCE C-137/1 de 12 de juny).
- Directiva 2003/86/CE del Consell, de 22 de setembre de 2003, sobre el dret al reagrupament familiar (L-251/12, de 3 d'octubre).
- Decisió 2003/725/JAI del Consell, de 2 d'octubre de 2003, per la qual es modifiquen els apartats 1 i 7 de l'article 40 del Conveni d'aplicació de l'Acord de Schengen de 14 de juny de 1985 relatiu a la supressió gradual dels controls a les fronteres comunes (DOCE L-260/37 d'11 d'octubre).
- Directiva 2003/109/CE del Consell, de 25 de novembre de 2003, relativa a l'estatut dels residents de llarga duració nacionals de tercers països (L-6/44, de 23 de gener).
- Directiva 2003/110/CE del Consell, de 25 de novembre de 2003, sobre l'assistència en casos de trànsit a efectes de repatriació o allunyament per via aèria (DOCE L-321/26 de 6 de desembre).
- Decisió del Consell, de 17 de desembre de 2003, relativa a la celebració de l'Acord entre la Comunitat Europea i el Govern de la Regió Administrativa Especial de Hong Kong de la República Popular Xinesa sobre readmissió de residents il·legals (DOCE L-17/23 de 24 de gener).
- Decisions vàries del Consell sobre la Instrucció Consular Comú i el Manual Comú de Fronteres: Decisió, de 13 de juny de 2003, sobre les despeses de tramitació de visats (DOCE L-152/82 de 20 de juny); Decisió del Consell, de 28 de juliol de 2003, sobre l'exigència de visat per als titulars de passaports diplomàtics pakistanesos (DOCE L-198/13 de 6 d'agost); Decisió del Consell, de 28 de juliol de 2003, sobre els nacionals de tercers països subjectes a l'obligació de visat aeroportuari (DOCE

L-198/15 de 6 d'agost); Decisió de 22 de desembre de 2003, sobre la introducció del requisit de l'assegurança mèdica de viatge per a l'expedició del visat d'entrada uniforme (DOCE L-5 de 9 de gener, pàgs. 74, 76, 78 i 79).

Disposicions estatals

La versió oficial de les disposicions següents es publica al *Boletín Oficial del Estado* (BOE), però també és possible consultar-les de forma gratuïta en castellà a l'adreça <http://www.boe.es>.

Tractats internacionals

- Aplicació provisional de l'Acord entre el Regne d'Espanya i la República de Guinea-Bissau en matèria d'immigració, adoptat a Madrid el 7 de febrer de 2003 (BOE núm. 74, de 27 de març de 2003, pàg. 12019).
- Resolució de 24 de juny de 2003, per la qual es disposa la publicació de la terminació de l'aplicació provisional de l'Intercanvi de Notes, amb data 25 de maig i 17 de juny de 1994, Constitutiva d'Acord entre el Regne d'Espanya i el Principat d'Andorra sobre el règim de circulació de persones (BOE núm. 159, de 4 de juliol de 2003, pàg. 26022).
- Acord d'1 de juliol de 2003 per a l'aplicació provisional de l'Acord entre el Regne d'Espanya i la República Islàmica de Mauritània en matèria d'immigració, pres a Madrid l'1 de juliol de 2003 (BOE núm. 185., de 4 d'agost de 2003, pàg. 30050).
- Aplicació provisional de l'Acord entre el Regne d'Espanya i la República de Bulgària relatiu a la regulació dels fluxos migratoris laborals entre ambdós estats, pres a Madrid el 28 d'octubre de 2003 (BOE núm. 299, de 15 de desembre de 2003, pàg. 44453).
- Acord entre la República Francesa i el Regne d'Espanya sobre la readmissió de persones en situació irregular, fet *ad referendum* a Màlaga el 6 de novembre de 2002 (BOE núm. 309, de 26 de desembre de 2003, pàg. 46109).

Legislació, disposicions reglamentàries

- Resolució de 14 de gener de 2003, per la qual es disposa la publicació de l'Acord del Consell de Ministres de 27 de desembre de 2002, que regula els procediments de contractació i fixa el nombre i les característiques de les ofertes de feina per a l'any 2003 a estrangers residents legals a Espanya i a estrangers que no s'hi trobin ni hi resideixin (BOE núm. 14, de 16 de gener de 2003, pàg. 2152) i Resolució de 30 de gener de 2003, per la qual es disposa la publicació de les Instruccions dictades en desenvolupament de l'Acord del Consell de Ministres de 27 de desembre de 2003, que regula els procediments de contractació i fixa el nombre i les característiques de les ofertes de feina que s'ofereixin per a l'any 2003 a estrangers residents legals a Espanya i a estrangers que no s'hi trobin ni hi resideixin (BOE núm. 27, de 22 de febrer de 2003, pàg. 4248).
- Reial Decret 178/2003, de 14 de febrer, d'entrada i permanència a Espanya de nacionals d'estats membres de la Unió Europea i d'altres estats que són part de l'Acord sobre l'Espai Econòmic Europeu (BOE núm. 46, de 22 de febrer de 2003, pàg. 7397).
- Reial Decret 1325/2003, de 24 d'octubre pel qual s'aprova el Reglament sobre el règim de protecció temporal en cas d'afluència massiva de persones desplaçades (BOE núm. 256, de 25 d'octubre de 2003, pàg. 38160).
- Llei Orgànica 11/2003 de 29 de setembre, de mesures concretes en matèria de seguretat ciutadana, violència domèstica i integració social dels estrangers (BOE núm. 256, de 25 d'octubre de 2003 , pàg. 38160).
- Llei Orgànica 14/2003, de 20 de novembre, de reforma de la Llei Orgànica 4/2000, d'11 de gener de 2000 sobre drets i deures dels estrangers a Espanya i la seva integració social, modificada per la Llei Orgànica 8/2000, de 22 de desembre de 2000; de la Llei 7/1985, de 2 d'abril de 1985, reguladora de les bases del règim local; de la Llei 30/1992, de 26 de novembre de 1992, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, i de la Llei 3/1991, de 10 de gener de 1991, de competència deslleial (BOE núm. 279, de 21 de novembre de 2003, pàg. 41193).
- Resolució de 29 de desembre de 2003, de publicació de l'Acord del Consell de Ministres de 19 de desembre de 2003, pel qual es determina el contingent de tre-

balladors estrangers de règim no comunitari a Espanya per l'any 2004 (BOE núm. 313, de 31 de desembre de 2003, pàg. 47061).

Disposicions catalanes

- Decret de la Generalitat de Catalunya núm. 27/2003 de 21 de gener, sobre l'atenció social primària[2] (DOGC núm. 3815, de 5 de febrer de 2003, pàg. 2066).

Jurisprudència destacada

La jurisprudència ressenyada a continuació pot trobar-se en alguna de les recopilacions jurisprudencials, tant oficials com d'editorials jurídiques especialitzades. Es pot utilitzar internet per accedir de forma gratuïta a les sentències en castellà del Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees (<http://www.europaeu.int//eur-lex/es/index.html>), les sentències en francès o en anglès del Tribunal Europeu de Drets Humans (<http://www.echr.coe.int>), i les sentències en castellà del Tribunal Constitucional (<http://www.boe.es> o <http://www.tribunalconstitucional.es>).

Tribunal Europeu de Drets Humans

- Sentència del Tribunal Europeu de Drets Humans *Maire v. Portugal,* de 26 de juny de 2003, per la qual el Tribunal condemnà l'Estat portuguès per violació de l'article 8 del Conveni Europeu de Drets Humans (CEDH), per una certa insuficiència d'activitat, dilacions excessives i manca de mitjans coactius dirigits a evitar l'activitat obstructiva d'una mare portuguesa que havia segrestat el seu fill en violació de la sentència de divorci que atorgava la custòdia al pare francès.

2. La versió oficial de les disposicions es publica al *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* (DOGC), tot i que també és possible consultar-les de forma gratuïta a l'adreça <http://www.gencat.net/diari>.

- Sentència del Tribunal Europeu de Drets Humans *Benhebba v. França*, de 10 de juliol de 2003, sobre la proporcionalitat de la mesura d'expulsió i prohibició d'estada a França durant deu anys per a un ciutadà algerià condemnat per diversos delictes, comprès el tràfic de drogues, tot i haver arribat a França entre els dos i els cinc anys d'edat i malgrat la intensitat dels seus vincles personals amb França, donada l'entitat de les seves infraccions i el seu comportament. Les opinions dissidents, molt importants en aquest cas, consideren desproporcionada l'expulsió per deu anys d'un immigrant de segona generació.
- Sentència del Tribunal Europeu de Drets Humans *Koua Poirrez v. França*, de 30 de setembre de 2003: discriminació per raó de la nacionalitat en l'obtenció d'una prestació social no contributiva per invalidesa (pensió) que no es troba justificada ni és proporcional als fins perseguits per la mateixa en virtut de la seva consideració com a bé susceptible de propietat, la qual cosa suposa una vulneració de l'article 1 del Protocol 1 CEDH. Existeix una opinió dissident que fonamenta la violació en l'article 8 CEDH.
- Sentència del Tribunal Europeu de Drets Humans *Shamsa v. Polònia*, de 27 de novembre de 2003, sobre els problemes que suscita l'execució forçosa de les expulsions; en aquest cas, la de dos germans libis detinguts a Varsòvia en un control d'identitat i que figuraven a la llista de persones no desitjades al país. Tot i que s'havia intentat tres vegades expulsar-los sense èxit, els dos germans van continuar detinguts uns vint dies més a l'aeroport. El Tribunal reitera la condició de detinguts dels estrangers a la zona de trànsit dels aeroports (Sentència *Amuur*), però en distingir entre la detenció per a l'expulsió i la detenció executiva de l'expulsió considerà que aquesta darrera hauria sobrepassat els noranta dies de detenció previstos al dret polonès, i per tant les autoritats continuaven intentant executar una expulsió sense cap base legal. La manca de base legal del Reglament intern de funcionament dels controls fronterers, la manca de "previsibilitat" exigible per l'article 5.2 CEDH sobre la duració i les condicions de detenció un cop expirat el període legal de noranta dies per a l'expulsió, així com la manca de control jurisdiccional de les detencions administratives perllongades van conduir al Tribunal a reconèixer la violació de l'article 5.1.*f)* CEDH.
- Sentència del Tribunal Europeu de Drets Humans *Yilmaz v. Alemanya*, de 17 d'abril de 2003, sobre la manca de proporcionalitat d'una prohibició d'entrada il·limitada

en el temps imposada a un jove de nacionalitat turca que va cometre delictes quan era molt jove, però entre els quals no hi havia el tràfic de drogues. Ell mateix havia nascut a Alemanya i tenia un fill amb una ciutadana alemanya, i la seva família residia també regularment al país.

Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees

- Sentència del Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees de 8 de maig de 2003, *Wählergruppe "Gemeinsam Zajedno/Birlikte Alternative und Grüne GewerkschafterInner/UG,* on el Tribunal, un cop detallada la interpretació sobre la clàusula de no discriminació dels treballadors turcs a la Comunitat recollida en l'Acord d'Associació UE-Turquia, declara la incompatibilitat de la normativa nacional austríaca que impedeix l'accés mitjançant sufragi passiu de treballadors turcs a les cambres de treballadors austríacs.
- Sentència del Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees de 23 de setembre de 2003, *Hacene Akrich*, sobre la possible utilització per una ciutadana britànica dels drets comunitaris de lliure circulació i treball per, un cop retornada al Regne Unit, evitar l'aplicació de la normativa britànica que prohibia l'entrada del seu marit marroquí, expulsat anteriorment. El Tribunal, partint de les sentències *Singh* i *Carpenter*, considerà que no hi havia abús si el matrimoni era autèntic i el cònjuge hi residia legalment. Tot i així, si el Dret Comunitari no fos aplicable perquè el cònjuge no residís legalment a l'altre Estat membre, abans de denegar-li l'entrada al Regne Unit hauria de prendre en consideració com a mínim el dret a la vida familiar de l'article 8 CEDH i ponderar el grau d'ingerència que aquesta denegació suposaria.
- Sentència del Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees de 9 de gener de 2003, *Nani Givane,* per la qual el Tribunal considera que el requisit de permanència prèvia en un Estat membre durant dos anys d'un treballador comunitari s'ha d'entendre com a residència ininterrompuda si, per defunció del treballador, la seva família vol continuar residint al país en virtut del Dret Comunitari.
- Interlocutòria del Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees de 12 de febrer de 2003 *Mohamed Alami*, sobre la incompatibilitat d'una disposició belga que exigeix

un període d'antiguitat professional de vint anys a un treballador marroquí resident a Bèlgica per a percebre un complement d'antiguitat en la seva prestació per atur, quan els nacionals belgues no han de demostrar-la, principi de no discriminació contingut en els Acords de Cooperació UE-Marroc i en la mateixa Sentència *Kziber*.

Jurisprudència del Tribunal Constitucional

- Sentència del Tribunal Constitucional núm. 95/2003, de 22 de maig, per la qual es declara la inconstitucionalitat de l'incís "que residan legalmente en España" de l'apartat *a)* de l'article 2 de la Llei 1/1996, de 10 de gener, d'assistència jurídica gratuïta, per vulnerar el dret a la tutela judicial efectiva sense indefensió en excloure els estrangers irregulars del gaudiment d'aquest dret. La Sentència compta amb alguns vots particulars.
- Sentència del Tribunal Constitucional núm. 140/2003, de 14 de juliol, que desestima un recurs d'empara d'un treballador estranger al qual es va reconèixer el dret a una indemnització per responsabilitat patrimonial de l'Administració derivada de la denegació de renovació del permís de treball. Reconegut aquest dret, en fase executiva es planteja la impossibilitat material d'executar la Sentència anterior i es fixa mitjançant interlocutòria la quantitat de la indemnització.
- Sentència del Tribunal Constitucional núm. 32/2003, de 13 de febrer, sobre un recurs d'emparament contra la decisió d'extradició a Turquia d'un ciutadà d'aquesta nacionalitat per tràfic d'estupefaents. El Tribunal admet les tesis del recurrent en empara, un militant del PKK i testimoni de l'assassinat de la seva família a Turquia, país del qual va fugir per sol·licitar asil a Espanya. El Tribunal considera que s'ha produït una vulneració del dret a la tutela judicial efectiva causada per l'admissió de l'Audiència Nacional de fotocòpies inintel·ligibles de la traducció castellana de les sentències condemnatòries a Turquia, així com en no tenir en compte l'activitat duta a terme per tal de provar l'existència d'un perill real de tortura si s'executava l'extradició a Turquia.

Jurisprudència del Tribunal Suprem

- Sentència del Tribunal Suprem de 9 de juny de 2003 (Social) que va confirmar la jurisprudència segons la qual en cas d'accident de treball, el ciutadà estranger accidentat pot percebre les pensions corresponents del sistema de Seguretat Social, tot i trobar-se irregularment en territori espanyol. La Sentència del Tribunal Suprem, de 7 d'octubre de 2003 (Social), va reconèixer el dret d'un ciutadà hispanoamericà sense permís de residència i treball a gaudir de les prestacions per incapacitat permanent derivada d'un accident de treball ocorregut quan treballava de forma irregular. Aquest dret deriva del règim de reciprocitat establert pel Conveni núm. 97 OIT i de la Resolució de la Seguretat Social que estén als treballadors hispanoamericans el règim de drets de la Seguretat Social previst per als nacionals.
- Sentència del Tribunal Suprem de 17 de setembre de 2003, que confirma la condemna dels recurrents, com a autors d'un delicte contra els drets de cinc ciutadans estrangers, pel seu comportament, consistent en la introducció dels estrangers en un vehicle, tot just arribats en una embarcació, i el seu tancament en un habitatge amb perill per a la vida, la integritat física o essent aquests menors. La Sentència estableix que la declaració, com a testimoni, d'un menor davant del Ministeri Fiscal i amb els advocats dels recurrents constitueix prova suficient, tot i que amb posterioritat no es produís la ratificació en judici per inassistència de l'estranger indocumentat.
- Sentència del Tribunal Suprem de 7 de juliol de 2003 (Contenciós Administratiu), sobre el dret a indemnització d'un treballador estranger per la denegació immotivada del permís de treball per la via de la responsabilitat patrimonial de l'Administració pública. S'estableixen, a més, les bases i la liquidació en execució de sentència.
- Sentència del Tribunal Suprem de 17 de juny de 2003 (Contenciós Administratiu), en el recurs interposat per la Coordinadora de Facultativos Internos Residentes en Cataluña, contra el Reial Decret 1497/1999, de 24 de setembre, pel qual es regula un procediment excepcional d'accés al títol de metge especialista que el Tribunal considera adient per a permetre l'accés de ciutadans estrangers al títol de metge especialista.
- Sentència del Tribunal Suprem de 29 de maig de 2003 (Contenciós Administratiu), en el recurs interposat per la Federación Estatal de Transportes, Telecomunicaciones

y Mar de la UGT contra els articles 79.1.d i 91.2 del Reial Decret de 20 de juliol de 2001 sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya, per contradicció amb la legislació d'estrangeria. El Tribunal Suprem rebutja el recurs en considerar que la norma reglamentària sobre l'autorització dels mariners estrangers per a treballar en vaixells espanyols, disposa de cobertura a la Llei 27/1992 i que l'equiparació del treball en aquests vaixells sota determinades condicions a una autorització de treball està implícitament atorgada pel Reial Decret.

- Sentència de 20 de març de 2003 (Contenciós Administratiu), en el recurs interposat per dues associacions proimmigrants contra les disposicions del Reial Decret de 20 de juliol de 2001 sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya. El Tribunal Suprem anul·la diverses disposicions del Reial Decret, principalment per excedir la cobertura legal de la Llei i entrar en contradicció amb la mateixa. Per a una anàlisi més detallada del contingut de la Sentència consulteu l'apartat específic d'aquest Anuari.

Jurisprudència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya

- Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya núm. 4403/2003 de 4 de juliol (Social), on es considera que entre l'empresari i la treballadora existia un contracte laboral, tot i que aquesta no disposava de permís de treball o residència; de manera que essent una relació laboral vàlida es va produir un acomiadament sense causa de la treballadora.
- Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya núm. 3218/2003 de 20 de maig (Social) per la qual davant l'accident laboral d'un estranger sense permís de treball o residència per manca d'alta a la Mútua Patronal, la prestació econòmica ha de ser avançada per la Mútua asseguradora, sense perjudici que aquesta reclami contra l'empresa posteriorment, i en tot cas condemna subsidiàriament l'Institut Nacional de la Seguretat Social (INSS) en cas d'insolvència de l'anterior.
- Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya núm. 838/2003 de 19 de juny de 2003 (Contenciós Administratiu, secció segona), on el Tribunal acull la interpretació que el llistat del punt 2.3 de les Instruccions Annexes a la Resolució de 20 de març de 2000 d'aplicació de la regularització del Reial Decret 239/2000

no constituïa *numerus clausus*; a més, va considerar que el sol·licitant complia el requisit d'haver demanat un permís de treball i residir al país amb anterioritat a l'1 de juny del 1999, requisit que es considera documentat amb uns cursos de castellà, certificats mèdics i consultes realitzades al Servei d'Orientació Jurídica de la Creu Roja.

- Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya de 26 de juny de 2003 (Contenciós Administratiu, secció segona), sobre la improcedència de la denegació de l'exempció de visat i permís de residència a un menor, que acreditava ser quasi-tutelat a Espanya pel seu oncle amb un apoderament atorgat davant el Jutge de Chefchaouen (Marroc) pel pare del menor. El Tribunal considera que aquesta és una situació que requereix la interpretació flexible del motiu 2.*e)* de l'antiga Ordre d'11 d'abril de 1996 per entendre que existeix el compliment necessari d'un deure jurídic.

La immigració a Catalunya avui. Anuari de la immigració 2003 és el resultat d'un treball d'anàlisi social i jurídica dels esdeveniments més rellevants que han tingut lloc a Catalunya en matèria d'immigració. Aquest volum, el cinquè d'una sèrie iniciada l'any 1999, agrupa diversos treballs realitzats des de les perspectives del dret i de les ciències socials que posen a disposició informació veraç i actualitzada per abordar de manera objectiva l'abast i l'evolució de les migracions al nostre país.

La primera part analitza des del punt de vista jurídic les novetats legislatives del 2003, un any particularment actiu en matèria d'estrangeria tant a nivell estatal com comunitari. En la segona part es fa una anàlisi de les dades disponibles sobre el volum i l'origen de la població estrangera immigrada al nostre país, fent especial atenció a la presència d'aquesta població en espais socials claus com el sistema educatiu i el mercat de treball. La tercera part s'inicia amb una valoració del paper central de les migracions en el creixement demogràfic de Catalunya. Segueixen un monogràfic sobre les implicacions sanitàries de la realitat migratòria i una aproximació de gran interès metodològic a l'estudi de la segregació residencial a Catalunya. Finalment, els annexos inclouen una cronologia de fets destacats i una ressenya de la jurisprudència dels tribunals i de les disposicions normatives més rellevants de l'any 2003 en matèria d'immigració.

Editorial Mediterrània

ISBN 84-8334-397-5
9 788483 343975