

Immigració i govern local. Experiències i reptes. IV Seminari Immigració i Europa.

El paper dels governs locals en les polítiques d'immigració a Europa.

La participació dels governs locals en les polítiques d'immigració:
Les competències municipals en matèria d'immigració.
Ignasi Camós Victoria

LA PARTICIPACIÓ DELS GOVERNS LOCALS EN LES POLÍTIQUES D'IMMIGRACIÓ: LES COMPETÈNCIES MUNICIPALS EN MATÈRIA D'IMMIGRACIÓ

Ignasi Camós Victoria

*Professor titular de Dret del Treball i de la Seguretat Social
de la Universitat de Girona.
Membre de la Càtedra d'Immigració, Drets i Ciutadania*

L'Administració local com a administració gestora del fet migratori: la proximitat com a factor catalitzador

La immigració té, avui, una dimensió global que no planteja dubtes de cap tipus. Els moviments de població per a la recerca d'una oportunitat que no existeix en el país d'origen ha adquirit una rellevància transcendental en el procés de mobilitat del capital humà des del tercer i/o quart món cap a les societats benestants. És difícil entendre una gran part dels canvis esdevinguts en aquests països, ja siguin emissors o bé receptors, sense tenir en compte el pes dels fluxos migratoris¹.

Sovint ens trobem davant d'un moviment que va acompanyat d'un drama extrem. Així, no són poques les vegades en què la mort apareix en el trànsit dels qui, desconexors del significat del terme "frontera", s'aventuren en la recerca d'una suficiència ja sigui pròpia o per als seus ascendents o descendents.

La dimensió global de la qüestió migratòria no exclou que en la seva concreció ens trobem davant d'un fet que té una dimensió eminentment local, que es projecta en la seva gestió i comporta una important transformació no solament pel que fa al nivell social i econòmic de l'entorn, sinó també respecte dels canvis en la gestió municipal d'alguns dels recursos i serveis prestats per aquesta administració. Es pot considerar, amb propietat, que els municipis són l'administració als quals es dirigeixen les migracions.

L'Administració local, com a administració més propera al ciutadà, malgrat que no disposa del ressort normatiu apropiat i de les competències corresponents, ni tampoc dels recursos necessaris, es troba, sovint, davant de la necessitat de resoldre demandes plantejades per la immigració. No poques vegades l'actuació d'aquesta administració té la seva causa en la passivitat de l'administració competent, ja sigui autonòmica o, principalment, estatal.

És, doncs, indubtable que les administracions locals s'han convertit en les administracions gestores del fenomen migratori i el repte que aquestes assumeixen és, certament, considerable ja que "tienen que gestionar un cuerpo social cada vez más diversificado y el cumplimiento de los objetivos de estas (administraciones) requiere una sofisticación creciente de sus sis-

1. Per a una major profunditat en els canvis esdevinguts amb motiu de la immigració a escala mundial i l'encaix d'aquesta en les societats benestants, vegeu, encara que sigui limitat als països de l'OCDE: *Perspectives des migrations internationales 2007*, així com la sèrie d'aquest mateix organisme que porta per títol: *Tendances des migrations internationales - édition 2002* i següents.
www.oecd.org/topic/0,3373,fr_2649_33931_1_1_1_1_37415,00.html

temas de detección de necesidades, de diseño de políticas, de toma de decisiones (estructuración de servicios y actuaciones) y de modelos y técnicas de gestión"². S'assumeixen riscos considerables, molt especialment pel que fa a la possibilitat de ser víctimes de situacions no desitjades de conflictivitat social que distorsionin, en major o menor mesura, la convivència veïnal i puguin fer perillar la cohesió social.

Tenint en compte el factor de proximitat que té l'Administració local envers el ciutadà, l'èxit o fracàs d'una determinada política d'immigració, dependrà, en gran mesura, de com aquesta administració sigui capaç de gestionar el fenomen migratori. Tot i que aquesta és una tasca comuna per a totes les administracions (estatal, autonòmica i local), és en l'àmbit local on calen cercar respostes ràpides i efectives per donar respostes al repte que planteja la immigració.

La gestió local del procés migratori s'ha convertit el repte principal de l'Administració local a començament del segle XXI, ja que ha esdevingut el principal agent de gestió dels processos d'integració de la població tant per als autòctons com per als nousvinguts estrangers.

Un dels grans dèficits de l'actual model migratori és precisament que, de vegades, els municipis han d'afrontar un conjunt de responsabilitats, especialment en l'àmbit de la prestació de determinats serveis, sense tenir les competències necessàries ni els recursos suficients per garantir aquests serveis i la seva qualitat. El fet que les administracions locals s'excedeixin estrictament de la seva actuació i la molt limitada distribució de competències establertes en matèria d'immigració s'han convertit en les característiques o notes definitòries d'aquest procés.

Les característiques socials, culturals, econòmiques dels nousvinguts generen un impacte considerable en les societats d'acollida i provoquen importants transformacions, a ritmes molt ràpids, en la conformació de la població dels municipis receptors d'immigració. Per aquest motiu cal adaptar els serveis municipals a aquesta nova realitat, a la dinàmica i a la transformació que comporta l'arribada de nous ciutadans, sense que això suposi dirigir aquests serveis exclusivament cap als nousvinguts, sinó tot el contrari, s'han d'integrar dins dels col·lectius destinataris dels serveis partint del principi que qualsevol actuació o política desenvolupada en l'àmbit municipal ha d'abastar tota la població i evitar, d'aquesta manera, els riscos d'exclusió, ja sigui respecte dels nousvinguts o dels autòctons.

Cal tenir en compte, però, que l'impacte de la immigració en l'àmbit municipal no afecta totes les administracions locals de la mateixa manera. Això és, en gran part, pel nombre d'immigrants que arriben a un determinat municipi, així com per la freqüència amb què aquests arriben o al volum que representen respecte del total de la població resident. La taxa de creixement, l'origen, la llengua dels nousvinguts, les formes d'arribada i de convivència, i fins i tot el temps de previsió d'estada, són altres factors que cal tenir en compte a l'hora d'analitzar les diferències que pot tenir l'impacte del fet migratori en municipis diferents.

Per tot això, si bé les actuacions municipals poden diferir en un municipi respecte d'altres a causa de l'especificitat local que es manifesta en els diversos plans municipals d'immigració, ha de mantenir-se un disseny

2. CRID (Consorti de Recursos per a la Integració de la Diversitat). Municipi i diversitat. Estratègies, polítiques i serveis municipals per a la integració de persones immigrants no comunitàries, p. 16.

comú pel que fa a la gestió de l'impacte del procés migratori i de la gestió de la diversitat. L'Administració local exerceix un paper essencial en l'objectiu final de facilitar la integració social dels immigrants que arriben al municipi, amb el desenvolupament d'una política encertada de recepció, d'acollida i d'acompanyament que garanteixi la cohesió social i la convivència intercultural dins del territori.

En moltes ocasions, la gestió local del fenomen migratori, en especial quan existeix un model d'integració i una política dissenyada amb aquesta finalitat, pot reduir-se a un tema d'ordre financer, ja que l'increment de costos en la gestió d'aquest fenomen exigeix un augment dels recursos disponibles per fer front a l'increment de població que resideix dins del municipi i que fa ús dels serveis que aquest ofereix. No hem d'oblidar un fet important: les característiques pròpies dels col·lectius d'immigrants converteixen aquests en destinataris potencials dels serveis municipals, i generen, per tant, un notable increment de la demanda d'alguns d'aquests serveis.

Així doncs, des del punt de vista financer, cal apostar per un decidit increment dels recursos disponibles i vincular-lo a l'increment de població resident i de les seves necessitats. Cal apostar, també, per una revisió o reorientació del finançament dels serveis deficitaris i per la recerca de recursos extraordinaris, i abandonar la idea que la gestió dels fluxos migratoris pot efectuar-se amb el mateix pressupost amb què es gestionaven els serveis municipals abans de l'arribada massiva de nous conciutadans, ja que el risc d'exclusió de sectors desafavorits, autòctons, principalment, pot, sens dubte, dificultar de forma considerable la percepció que aquests tenen dels nousvinguts.

Malgrat els importants dèficits existents pel que fa a les competències i recursos i la necessitat de reivindicar una major corresponsabilitat financera i un avanç significatiu en la descentralització competencial, el paper que desenvolupa l'Administració local davant del fenomen migratori és, sens dubte, cada cop més transcendental. Aquesta assumeix tasques que s'estenen més enllà de les seves estrictes i difuses competències, i n'és un clar exemple, l'actual normativa en matèria d'estrangeria en què queda palès el paper atribuït, en determinats àmbits, als municipis, en permetre que superin l'estricta, però important, tasca administrativa de l'empadronament i la prestació de determinats serveis, mitjançant l'atribució de tasques com ara l'elaboració d'informes on es deixi constància, entre d'altres coses, del grau d'inserció social dels estrangers a efectes de la concessió de les autoritzacions inicials de treball.

Cal tenir en compte tres qüestions –no menors– a l'hora d'abordar l'important paper que tenen els municipis en l'objectiu final de la política d'immigració com és la integració social dels ciutadans nousvinguts.

1. La necessitat de considerar la immigració com una de les prioritats en l'agenda política. Cal actuar amb valentia i responsabilitat, i de manera proactiva, per evitar l'ús partidista que es pot fer i es fa de la immigració, especialment per part de col·lectius i sectors d'extrema dreta.
2. Cal apostar, tal com hem subratllat, per un increment dels recursos destinats a reforçar els serveis públics ja que sovint la percepció de la ciutadania és que s'ha produït una disminució dels beneficis per als usuaris

autòctons en favor dels nousvinguts. Per justificar el redimensionament de recursos cal que el seu increment estigui vinculat a l'increment de població usuària d'aquests (autòctona o no). Cal evitar el risc d'exclusió i/o substitució de la població autòctona per la nousvinguda.

3. La legislació d'estrangeria ha viscut sempre d'esquena al paper que desenvolupa l'Administració local. Potser una excepció ha estat el RD 2393/2004, de 30 de desembre, pel qual s'aprova el Reglament de la Llei d'Estrangeria, ja que, tot i que només sigui una forma parcial, ha atorgat rellevància als governs locals pel que fa, entre d'altres i de forma molt significativa, a l'arrelament social o l'adequació d'habitatge per al reagrupament familiar.

El règim de competències de les administracions locals en matèria d'immigració

El règim vigent de competències locals amb relació a la immigració es manifesta a partir d'un complex entrecruament de títols competencials com també a través de la transversalitat d'alguns conceptes, com ara "integració social" i "cohesió social", que donen lloc a una certa presumpció de competència a favor dels ens locals que el legislador sectorial, ja sigui estatal o autonòmic, ha de respectar com a conseqüència de la garantia constitucional de l'autonomia local³. Així, sobretot quan ens trobem davant d'assumptes que afecten directament el cercle d'interessos de l'Administració local, és a dir, tasques o funcions que es manifesten i poden ser resoltes dins de l'espai territorial del municipi, sense que la simple projecció d'aquest fora de l'àmbit de les fronteres supranacionals el converteixi, sense més, en supralocal, tal com s'estableix a la STS de 21 de maig de 1997 (RJ 1997, 594)⁴.

La capacitat d'incidència que té l'Administració local en matèria d'immigració és important des del punt de vista pràctic, ja que es tracta d'una administració molt implicada directament en la gestió del fenomen migratori; potser la que més. No obstant això, la seva capacitat d'influència en la política d'estrangeria és menor ja que es tracta d'una competència, en principi, exclusiva de l'Estat, d'acord amb el que disposa l'article 149.1. 2 de la Constitució espanyola, en què es reserva a l'Estat la "competència exclusiva" sobre: "2ª Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo". Val a dir que s'ha produït un important silenci en la legislació d'estrangeria sobre el paper que hi té o ha de tenir l'Administració local, la qual cosa dificulta enormement la delimitació de l'àmbit d'actuació d'aquesta davant del fenomen migratori.

La participació de les entitats locals en la legislació d'estrangeria s'ha limitat fins ara a la seva presència en òrgans de participació com ara el Consell Superior de Política d'Immigració, òrgan creat l'any 2001 pel Reial Decret 344/2001, de 4 d'abril, modificat pel Decret 507/2002, de 10 de juny; o el Fòrum per a la Integració Social dels Immigrants, òrgan regulat pel Reial Decret 367/2001, de 4 d'abril.

Reprement el tema de les competències locals en matèria d'immigració, l'article 25 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, de la LBRL (Llei de Bases reguladora de Règim Local), estableix, en el seu apartat primer, que el municipi, per a la gestió dels seus interessos i en l'àmbit de les seves competències,

3. AGUADO i CUDOLÀ, Vicenç. "L'aplicació del marc jurídic de la immigració a les administracions locals: un primer balanç (II)". *Quaderns de Dret Local*, núm. 1 (2003). P. 85

4. SOSA WAGNER, Francisco. *Manual de Derecho Local*. Pamplona: Ed Aranzadi, 2000. P. 61.

“puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal”.

L'abast d'aquesta clàusula general de competències, malgrat la important força expansiva que té i pot exercir sobre l'àmbit de la política d'immigració i malgrat que es consideri, tal com abans esmentàvem, com una mena de presumció de competències a favor del municipi, no està exempta de serioses dificultats pràctiques atesa la seva consideració com a concepte jurídic indeterminat i la impossibilitat, en molts casos, d'atribuir-se competències no pròpies, vinculades a la gestió del fenomen migratori sobre la base essencial de contribuir a satisfer les necessitats i aspiracions veïnals.

El mateix article 25 de la LBRL inclou un llistat, en el seu apartat segon, de les competències dels municipis en els termes de la legislació de l'Estat i de les comunitats autònomes, en què si bé no s'inclou cap competència expressament vinculada a la immigració ni cap referència a la coordinació amb altres administracions, sí que hi figuren competències que tenen rellevància clara pel que fa a la gestió del fenomen migratori. Com a competències dels municipis se citen, entre d'altres: “[...] a) seguridad en lugares públicos; d) [...] promoción y gestión de viviendas [...]; h) protección de la salubridad pública; i) participación en la gestión primaria de la salud; j) cementerios y servicios funerarios; k) prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social [...]; m) actividades e instalaciones culturales y deportivas; ocupación del tiempo libre [...]; n) participar en la programación de la enseñanza y cooperar con la Administración educativa en la creación, la construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, intervenir en sus órganos de gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria”.

És important destacar que ni a l'article 25 de la LBRL ni en cap altre article d'aquesta llei es defineix l'abast d'aquestes competències. De fet, l'apartat tercer d'aquest mateix article es limita a establir que: *“Sólo la Ley determina las competencias municipales en las materias enunciadas en este artículo de conformidad con los principios establecidos en el artículo 2”.*

La manca d'una garantia directa de competències municipals és una de les característiques de la LBRL. No obstant això, és possible defensar que les remissions que fan els articles 2 i 25 de la LBRL poden ser complides sense necessitat d'atribuir als municipis competències pròpies ja que, en el marc d'un sistema de relacions administratives clar, pot assegurar-se la intervenció de l'Administració local sense necessitat de ser titular de competències, o mitjançant l'exercici de competències delegades que es poden exercir sense autonomia⁵.

La transcendència que les competències esmentades a l'article 25 de la LBRL tenen cap a una adequada i eficaç gestió del fenomen migratori és indubtable, però la manca de concreció del seu contingut i el fet que la gran majoria d'aquestes competències estan subjectes a un règim de competència concurrent entre Estat i comunitats autònomes són seriosos obstacles per al seu desplegament adequat en l'àmbit municipal així com per estendre la seva aplicació davant del conjunt de ciutadans que integren el municipi.

5. Vegeu amb més detall en aquest sentit, les reflexions de MIR, Josep. “Las competencias de los entes locales”. *La posición institucional de la Administración Local ante el siglo XXI*. Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, Oñati (1998). P. 254 y ss.

Com podem observar, l'abast de les competències pròpies és, per raons diverses, molt limitat, i la projecció d'aquestes davant del fenomen migratori no està exempta de certa complexitat a causa de la manca d'un títol competencial exprés i el difícil encaix de la nova realitat de la immigració davant d'unes normes massa rígides.

Per tot això, tant l'article 27 de la LBRL com l'article 2 d'aquesta mateixa llei tenen una rellevància especial. En aquests articles, a grans trets, es permet la delegació de l'exercici de competències –no la titularitat– en matèries que afecten els interessos propis del municipi sempre que amb la delegació s'assoleixi una millora en l'eficiència de la gestió pública i s'obtingui una major participació ciutadana; es parla també de garantir el dret a intervenir en aquells assumptes que afectin directament el cercle dels interessos del municipi, atribuint-ne les competències que calguin segons l'activitat pública i la capacitat de gestió de l'entitat local, de conformitat amb els principis de descentralització i de màxima proximitat de la gestió administrativa als ciutadans.

Així doncs, més enllà del difícil marc legal, des del punt de vista formal, de distribució de competències a favor de les administracions locals que en el cas de la immigració, incloent-hi la clàusula general de competència, s'ha d'entendre, necessàriament, a partir de la premissa que estem davant d'una competència exclusiva de l'Estat, les possibilitats de delegació i/o intervenció municipal haurien de permetre ordenar millor l'actual marc de competències en aquest àmbit sobre la base de l'interès propi i real de l'Administració local per a la gestió més directa i eficaç d'allò que gira al voltant del fenomen migratori i que incideix molt especialment sobre la cohesió social i la integració dels immigrants en la societat d'acollida.

Indubtablement, la integració social dels immigrants entra dins dels interessos propis de les administracions locals ja que són una garantia per a la convivència i la cohesió social de la població que viu en el municipi. Caldria, doncs, donar un pas endavant i superar la concepció, fins ara mantinguda, que la immigració és una competència exclusiva de l'Estat que només ateny a aquest. Cal tenir en compte que l'efectivitat dels drets socials en què es basa la integració depèn de l'aplicació de competències sectorials que s'atribueixen a les comunitats autònomes i als ens locals⁶.

S'imposa, així doncs, la necessitat de clarificar l'abast i incidència de les competències atribuïdes a cada Administració pública, i molt especialment a l'Administració local, ja que l'estat actual de situació caracteritzat per una important duplicitat i concurrència d'actuacions provoca un cost excessiu dels serveis públics. A més a més, en ocasions, es tracta de l'assumpció, per part d'una administració (generalment la local) d'una prestació i de l'oferta d'uns determinats serveis sense, emperò, títol competencial directe o indirecte i, per tant, sense recursos. En definitiva, es trenca el principi de racionalitat i eficàcia que ha d'estar present en l'exercici de les competències administratives.

Aquesta clarificació permetria, per la seva part, identificar, de forma més precisa, l'Administració responsable de cada servei davant del ciutadà.

Un dels dèficits del nostre marc jurídic en matèria d'immigració és, precisament, les dificultats de definició legal, que no tant real, del marc d'actua-

6. Vegeu al respecte AGUADO i CUDOLÀ, Vicenç, per a qui hi ha una altra raó per defensar aquesta superació del caràcter de competència estatal de la immigració com és el fet que la integració comença per un règim adequat d'entrada i permanència que és, en definitiva, la clau d'altres drets. "L'aplicació del marc jurídic de la immigració..." Op, cit. P. 85.

ció dels governs locals en la gestió del fet migratori. No hi ha una delimitació d'espais d'actuació ni de les corresponents responsabilitats. L'Administració local sovint actua, malgrat la manca de competències i davant la passivitat d'altres administracions, com a Administració de proximitat, per tal de fer front a les necessitats de la població resident en el seu municipi.

El marc legal de competències genera un fet inqüestionable: disfuncionalitats entre la capacitat d'incidència del món local en el disseny de les polítiques d'immigració (estatals i, en menor mesura, autonòmiques) en trobar-nos davant d'una competència exclusiva de l'Estat, tal com està reconeguda a l'article 149.1.2 de la CE (Constitució espanyola), amb relació a l'article 138 de l'EAC (Estatut d'Autonomia de Catalunya), i la gestió pràctica del fet migratori, *delegada* als governs locals.

La normativa d'estrangeria, per la seva part, distingeix entre serveis i prestacions socials generals i bàsiques que es reconeixen a tots els estrangers, i els serveis i prestacions específiques que sembla només reservat als estrangers residents.

Deixant de banda els nombrosos problemes d'interpretació que ha generat aquesta distinció, en el cas de Catalunya, el Decret 188/2001 de 26 de juny estableix de forma clara en el seu article 9. 2 que els estrangers que visquin o es trobin a Catalunya, sigui quina sigui la seva situació administrativa, tenen dret a accedir, en les mateixes condicions que la resta de ciutadans, als serveis bàsics d'atenció primària, als serveis d'atenció domiciliària, als serveis de menjador, als serveis residencials d'estada limitada, als serveis de centres oberts per a infants i adolescents i a les ajudes d'urgència social atorgades per les administracions públiques de Catalunya.

També determina que els ajuntaments i els consells comarcals competents en matèria d'assistència social primària són els encarregats de vetllar per tal que els treballadors temporers amb permís de treball siguin allotjats en condicions d'higiene i dignitat adequades, i promoure l'assistència dels serveis socials adequats per tal de garantir la seva atenció social durant la temporada o campanya.

Així, la pressió que exerceixen els nouvinguts sobre les àrees de serveis socials d'àmbit municipal és cada cop més gran, tant en termes quantitatius com qualitius, ja que són moltes les necessitats que cal atendre en una primera etapa de recepció i acollida i, en un segon estadi, dirigida a la integració social d'aquests. Atencions que afecten a àmbits cada cop més diversos, més enllà de la condició de ciutadà immigrant davant del risc, molt present, en la gran majoria de casos, de marginació o exclusió social que cal prevenir i sobre el qual es fa imprescindible actuar per tal d'eliminar o, si més no, atenuar els múltiples dèficits que hi presenten.

Més enllà d'aquestes matèries, l'actuació municipal està estretament i necessàriament vinculada a la situació administrativa de l'estranger i té un paper essencial en aquest àmbit l'acte de l'empadronament com a títol reconeixedor de la gran majoria de drets esmentats i d'altres situacions essencials per a l'immigrant i la seva integració social com ara l'arrelament laboral i/o social al qual ens referirem en la segona part d'aquest informe.

Tot i tractar-se d'una eina essencialment estadística ja que el padró és, d'acord amb l'article 16 de la LBRL, un registre administratiu on consten els veïns del municipi, permet, a partir de les dades incloses en aquest, no només conèixer quina és la població d'un determinat municipi i d'aquesta manera poder planificar i programar serveis que requereixen una certa previsió, sinó també incideix molt directament sobre els recursos que rep el municipi ja que del nombre d'inscrits depèn la participació dels ajuntaments en els pressupostos generals de l'Estat. L'empadronament afecta, de forma essencial, la situació jurídica de l'estranger i els ajuntaments representen en aquest àmbit un paper essencial en trobar-nos davant d'una competència municipal bàsica ja que tal com s'estableix a l'article 17 de la LBRL correspon a l'Ajuntament la formació, manteniment, revisió i custòdia del padró municipal.

No hem d'oblidar que les seves dades constitueixen, tal com s'estableix a l'article 16 abans citat, prova de la residència en el municipi i de domicili habitual; de fet, les certificacions que s'emeten tenen caràcter de document públic i feient per a qualsevol efecte administratiu, sobre la base de l'existència d'una obligació d'inscriure's en el padró adreçada a tots els que visquin a Espanya, els quals hauran d'empadronar-se en el municipi on resideixen habitualment.

Les modificacions introduïdes en els articles 16 i 17 de la LBRL per part de la LO 14/2003, de 20 de novembre de reforma de la Llei orgànica d'estrangeria, que afecten la necessitat de renovar la inscripció en el padró de forma periòdica (cada dos anys) per part dels qui no disposen d'una autorització de residència permanent, o a la cessió de dades del padró a altres administracions públiques que ho sol·licitin sense necessitat d'autorització prèvia per part de l'interessat i, fins i tot, el controvertit accés de la Direcció General de la Policia, tal com s'estableix en la nova Disp. addicional setena de la LBRL –l'exclusiva finalitat de l'exercici de les competències establertes en la LOE sobre control i permanència dels estrangers a Espanya–, no han modificat els efectes que l'empadronament té amb relació a la situació jurídica dels estrangers que amb la reforma del Reglament d'estrangeria i la incorporació de l'arrelament laboral i/o social com a via per a la regularització transitòria i permanent ha revifat la seva importància més enllà del seu valor estadístic o d'accés a determinats serveis com a mecanisme per acreditar la seva estada i inserció social.

Cal tenir en compte que l'avantprojecte de Llei Bàsica del Govern i l'Administració local de 3 de maig del 2006⁷ estableix en el seu article 24 que té com a rúbrica: "*competencias municipales reconocidas por las Leyes estatales y autonómicas*" que, amb l'objectiu de garantir l'elaboració i execució de polítiques pròpies, correspon als municipis, en el marc que com a mínim comú fixin les normes amb rang de Llei de l'Estat i de les comunitats autònomes, la potestat normativa entre, d'altres matèries, en: (...) f) immigració.

L'avantprojecte de Llei Bàsica del Govern i l'Administració local atribueix als municipis potestat normativa limitada en matèria d'immigració. Aquesta qüestió és de difícil concreció i execució pel fet d'estar supeditada al mínim comú que fixin les normes amb rang de Llei de l'Estat i de les comunitats autònomes.

7. Es pot consultar l'avantprojecte a: www.map.es/iniciativas/nueva_agenda_territorial/reforma_gobierno_local/parrafo/03/document_es/ANTEPROYECTO_DE_LEY_BASICA_DEL.pdf

Ens trobem davant d'un concepte jurídic indeterminat amb els nombrosos problemes d'interpretació i concreció que aquests generen.

El règim de competències en matèria d'immigració i l'Estatut d'Autonomia de Catalunya

L'aprovació, en referèndum, el dia 18 de juny del 2006 del vigent Estatut de Catalunya que és la norma institucional bàsica on es defineixen els drets i deures de la ciutadania de Catalunya, les institucions polítiques de la nacionalitat catalana, les seves competències i les relacions amb l'Estat i el finançament de la Generalitat de Catalunya, ha suposat un salt qualitatiu pel que fa al tractament autonòmic de la immigració, en haver-se optat per una lectura més adequada a la realitat autonòmica que és la que defensa el professor Santolaya Macheti⁸.

Així, d'acord amb el que s'estableix a l'article 138 de l'Estatut de Catalunya

- 1) Correspon a la Generalitat en matèria d'immigració:
 - a) La competència exclusiva en matèria de primer acolliment de les persones immigrades, que inclou les actuacions sociosanitàries i d'orientació.
 - b) El desenvolupament de la política d'integració de les persones immigrades en el marc de les seves competències.
 - c) L'establiment i la regulació de les mesures necessàries per a la integració social i econòmica de les persones immigrades i per a llur participació social.
 - d) L'establiment per llei d'un marc de referència per a l'acolliment i la integració de les persones immigrades.
 - e) La promoció i la integració de les persones retornades i l'ajuda a aquestes, i l'impuls de les polítiques i les mesures pertinents que en facilitin el retorn a Catalunya.
- 2) Correspon a la Generalitat la competència executiva en matèria d'autorització de treball als estrangers la relació laboral dels quals s'acompleixi a Catalunya. Aquesta competència, que s'exerceix necessàriament en coordinació amb la que correspon a l'Estat en matèria d'entrada i residència d'estrangers, inclou:
 - a) La tramitació i la resolució de les autoritzacions inicials de treball per compte propi o aliè.
 - b) La tramitació i la resolució dels recursos presentats amb relació als expedients a què fa referència la lletra a i l'aplicació del règim d'inspecció i sanció.
- 3) Correspon a la Generalitat la participació en les decisions de l'Estat sobre immigració que tinguin una transcendència especial per a Catalunya i, en particular, la participació preceptiva prèvia en la determinació del contingent de treballadors estrangers mitjançant els mecanismes que estableix el títol V.

Segons el Dictamen del Consell Consultiu de la Generalitat (núm. 261, de 1 de setembre del 2005), es tracta d'una competència integrable dins del títol de "treballs i relacions laborals". D'una competència de caràcter purament administrativa, en què la Generalitat es limitarà a la tramitació

8. Vegeu: "Extranjería y Nuevos Estatutos de Autonomía". *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals de l'Institut d'Estudis Autonòmics de la Generalitat de Catalunya*, núm. 4, 2007. P. 169 i següents.

dels expedients corresponents en aplicació, no només de la Llei Orgànica 4/2000 d'estrangeria reformada, sinó també de la normativa reglamentària estatal, que podrà definir el seu abast i limitar-la, per exemple, a autoritzacions atorgades exclusivament per al seu territori.

A l'hora d'abordar el tema de la Constitució i el dret d'estrangeria, hem de tenir en compte dues qüestions: d'una banda, que l'estrangeria ha estat un tema poc abordat des de la perspectiva constitucional⁹ i, de l'altra, que la immigració ha estat considerada generalment com una qüestió o matèria pròpia de la sobirania de l'Estat. S'ha optat, doncs, per l'establiment, en nom de la salvaguarda de la seguretat i l'ordre públic, com també de la defensa del treballador nacional, d'una sèrie de controls, requisits i autoritzacions per poder instal·lar-se en territori nacional i és, per això, que encara que la CE no aborda de forma directa el tractament de la immigració ni reconeix el dret a instal·lar-se a Espanya per treballar, això no suposa que el marc constitucional resulti indiferent per al tractament de la immigració, i s'opta, en aquest text, per establir una distinció entre la immigració i l'estrangeria .

Així, el punt de partida, des del punt de vista constitucional, pel que fa als drets dels estrangers és, sense cap mena de dubte, l'apartat 1er i 2on de l'article 13 de la CE, on expressament s'estableix que: "els estrangers gaudiran a Espanya de les llibertats públiques que garanteix el present Títol en els termes que estableixin els tractats i la llei". S'afegeix en el segon apartat que: "només els espanyols seran titulars dels drets reconeguts a l'article 23 (sufragi i accés a càrrecs públics), llevat que, atenen criteris de reciprocitat, pugui establir-se per tractat o la llei per al dret a sufragi actiu i passiu en les eleccions municipals" .

Centrant-nos en l'examen del primer dels apartats de l'article 13 de la CE, tal com s'ha apuntat per part de la doctrina, la formulació d'aquest primer apartat genera una "tensió entre la primera i la segona part d'aquest precepte", ja que, si bé s'inclou a la primera part d'aquest apartat, un reconeixement exprés de la titularitat dels drets i llibertats continguts en el Títol I de la CE a favor dels estrangers, en la segona part es remet a allò que es disposa als tractats i a la llei amb relació a les condicions per a l'exercici d'aquests drets.

El legislador constituent va optar per una constitucionalització dels drets i llibertats dels estrangers sense que pugui interpretar-se que la remissió que aquest precepte efectua als tractats i la llei impliqui una desconstitucionalització. Tal com s'estableix en el fonament jurídic 3er de la STC 107/1984, de 23 de novembre, la remissió que aquest article fa als tractats i les lleis, "no suposa, tanmateix, la previsió que s'hagi volgut desconstitucionalitzar la posició jurídica dels estrangers relativa als drets i llibertats públiques, ja que la Constitució no diu que els estrangers gaudiran a Espanya de les llibertats que els atribueixin els tractats i la llei, sinó de les llibertats "que garanteix el present títol en els termes que estableixin els tractats i la llei", de manera que els drets i llibertats reconeguts als estrangers continuen sent drets constitucionals i, per tant, dotats –dins de la seva regulació específica– de la protecció constitucional, però tots són, sense excepció pel que fa al contingut, drets de configuració legal".

L'EAC representa, tal com s'ha apuntat anteriorment, un salt qualitatiu, en reconèixer que Catalunya té la competència exclusiva en matèria de

9. A Espanya el dret a la immigració es reconeix, de forma expressa, per primera vegada a la Constitució espanyola de 1812, si bé el referent històric més rellevant és el de la Constitució de la Segona República de 1931 on s'estableix en el seu article 31 que: "el derecho a emigrar o inmigrar queda reconocido y no está sujeto a más limitaciones que las que la Ley establezca".

No va ser, però, fins a la Constitució espanyola de 1978, en concret en l'article 13, on s'estableix que: "los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente Título en los términos que establezcan los Tratados y la ley i amb l'entrada d'Espanya dins de la UE (abans Comunitat Econòmica Europea) quan es va aprovar la primera norma específica en matèria d'estrangeria, la Llei 7/1985, d'1 de juliol, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya, norma que si bé defensava el reconeixement del gaudiment de drets en termes amplis pels estrangers, limitava aquest reconeixement als estrangers que es trobessin legalment a Espanya.

primer acolliment i integració de les persones immigrades i retornades¹⁰, així com la competència executiva en matèria d'autorització de treball als estrangers, la relació laboral dels quals s'acompleixi a Catalunya, que inclou: la tramitació i la resolució de les autoritzacions inicials de treball per compte propi o aliè, com també la tramitació i la resolució dels recursos presentats amb relació als expedients abans citats i l'aplicació del règim d'inspecció i sanció.

Es reconeix també el dret de la Generalitat de Catalunya a la participació en les decisions de l'Estat sobre immigració que tinguin una transcendència especial per a Catalunya i, en particular, la participació preceptiva prèvia en la determinació del contingent de treballadors estrangers.

Per la seva part, l'article 84 de l'EAC inclou un apartat específic (que constitueix una novetat) pel que fa a les competències locals pròpies que han d'ésser exercides per aquestes entitats amb plena autonomia, subjectes només a control de constitucionalitat i de legalitat.

Així, d'acord amb aquest article 84 de l'EAC, els governs locals de Catalunya tenen competències pròpies sobre les matèries següents, en els termes que determinin les lleis:

- a) L'ordenació i la gestió del territori, l'urbanisme i la disciplina urbanística i la conservació i el manteniment dels béns de domini públic local.
- b) La planificació, la programació i la gestió d'habitatge públic i la participació en la planificació en sòl municipal de l'habitatge de protecció oficial.
- c) L'ordenació i la prestació de serveis bàsics a la comunitat.
- d) La regulació i la gestió dels equipaments municipals.
- e) La regulació de les condicions de seguretat en les activitats organitzades en espais públics i en locals de concurrència pública. La coordinació mitjançant la Junta de Seguretat dels diversos cossos i forces presents al municipi.
- f) La protecció civil i la prevenció d'incendis.
- g) La planificació, l'ordenació i la gestió de l'educació infantil i la participació en el procés de matriculació en els centres públics i concertats del terme municipal, el manteniment i l'aprofitament, fora de l'horari escolar, dels centres públics i el calendari escolar.
- h) La circulació i els serveis de mobilitat i la gestió del transport de viatgers municipal. La regulació de l'establiment d'autoritzacions i promocions de tot tipus d'activitats econòmiques, especialment les de caràcter comercial, artesanal i turístic i foment de l'ocupació.
- i) La regulació de l'establiment d'autoritzacions i promocions de tot tipus d'activitats econòmiques, especialment les de caràcter comercial, artesanal i turístic i foment de l'ocupació.
- j) La formulació i la gestió de polítiques per a la protecció del medi ambient i el desenvolupament sostenible.
- k) La regulació i la gestió dels equipaments esportius i de lleure i promoció d'activitats.
- l) La regulació de l'establiment d'infraestructures de telecomunicacions i prestació de serveis de telecomunicacions.
- m) La regulació i la prestació dels serveis d'atenció a les persones, dels serveis socials públics d'assistència primària i foment de les polítiques d'acolliment dels immigrants.

10. En aquest sentit, la Generalitat de Catalunya, mitjançant la Secretaria per a la Immigració del Departament d'Acció Social i ciutadania ha impulsat l'elaboració de la Llei d'acollida de les persones immigrades i retornades a Catalunya a partir d'unes bases i d'un procés participatiu. Vegeu: www.gencat.net/benestar/societat/convivencia/immigracio/acollida/index.htm

- n) La regulació, la gestió i la vigilància de les activitats i els usos que es porten a terme a les platges, als rius, als llacs i a la muntanya.

La distribució de les responsabilitats administratives en les matèries a les quals fa referència l'apartat 2 de l'article 84 de l'EAC, entre les diverses administracions locals ha de tenir en compte llur capacitat de gestió i es regeix per les lleis aprovades pel Parlament, pel principi de subsidiarietat, d'acord amb el que estableix la Carta europea de l'autonomia local, pel principi de diferenciació, d'acord amb les característiques que presenta la realitat municipal, i pel principi de suficiència financera.

Per la seva part, l'article 84 estableix que és la Generalitat qui ha de determinar i fixar els mecanismes per al finançament dels nous serveis derivats de l'ampliació de l'espai competencial dels governs locals.

Tot i l'existència d'aquest precepte, continua mancant una referència expressa a la competència que en matèria d'immigració exerceixen els municipis i cal, doncs, omplir-la de contingut, tal com ha succeït fins ara, amb altres matèries de caràcter més transversal i/o complementari que dificulten la concreció tant pel que fa a la seva execució, com pel que fa als recursos necessaris i el repartiment de responsabilitats.

Com a conclusió o síntesi final

Constatat l'impacte que la immigració té sobre el món local, l'evolució de la normativa en matèria d'estrangeria hauria de recollir, amb major precisió, l'abast de les competències que els governs locals han d'exercir per tal de garantir la cohesió social i, al mateix temps, afavorir la integració social de la població estrangera que resideix en el seu territori.

La manca de títols competencials no ha estat obstacle per tal que des dels governs locals s'actui amb gran diligència i es tracti de cercar solucions a les dificultats que l'arribada, en termes generals, d'un nombre considerable de ciutadans d'origen estranger, i en un termini molt ràpid ha plantejat i, encara, òbviament, planteja, sense tenir en compte, en molts casos, els obstacles derivats de la situació regular o irregular de molts d'aquests ciutadans.

La previsió *ad futurum* d'un creixement constant en l'arribada de persones provinents d'altres països obliga a ordenar, d'una manera més efectiva, el repartiment de competències, responsabilitats i recursos entre les administracions implicades, atribuint a l'Administració local un paper més predominant en el disseny de l'estratègia general tenint en compte la dimensió local d'aquest fet.

En el cas de Catalunya la recent aprovació de l'EAC ha suposat un pas endavant en la descentralització de les competències en matèria d'immigració, però encara és necessari aprofundir en aquest àmbit ja que el pas ha estat tímid i ha quedat limitat a la primera acollida, integració i gestió executiva d'alguns documents administratius en matèria d'estrangeria. A l'espera de veure com es concreten aquestes competències, cal valorar com altament positiu el fet que s'hagi optat per atribuir un paper més rellevant al Govern de Catalunya.

La realitat del fet migratori i especialment el seu impacte sobre els municipis ha dibuixat el risc, generalment imaginari, d'amença latent sobre la relació autòctons-nouvinguts en l'accés a serveis públics essencials com ara l'educació, la sanitat, els serveis socials. Davant d'aquest fet, els poders públics es troben en l'obligació no només de fer-ne front a partir d'un disseny més realista de l'administració competent i responsable, sinó també amb la dotació de més recursos a l'Administració local per poder satisfer les necessitats dels nous usuaris i dissipar aquesta suposada amenaça i l'ús que alguns en poden fer.