

Informe

Les competències municipals en
matèria d'immigració i la
incidència de la legislació
d'estrangeria sobre els municipis

Aquest informe ha estat elaborat pels Drs.

Eduardo Rojo Torrecilla i Ignasi Camós Victòria

(catedràtic i professor titular de Dret del Treball i

de la Seguretat Social de la Universitat de Girona i

director i membre de la Càtedra d'Immigració,

Drets i Ciutadania de la UdG, respectivament)

Ha estat un encàrrec del Servei de Polítiques de Diversitat i

Ciutadania de l'Àrea d'Igualtat i Ciutadania de la

Diputació de Barcelona

14 de gener de 2005

SUMARI

INTRODUCCIÓ

L'Administració local davant el fenomen migratori	5
---------------------------------------------------	---

PRIMERA PART

El règim de competències de les administracions locals en matèria d'immigració	11
1. La manca de títols competencials propis i la gestió local del fenomen migratori	13
2. La participació de l'Administració Local en la gestió del fenomen migratori	15
3. L'actual marc de competències locals en matèria d'immigració	17
4. Competències locals vinculades al fenomen migratori	23
4.1 L'habitatge	23
4.2 L'assistència sanitària	25
4.3 L'ensenyament	25
4.4 Els Serveis socials	27
5. L'empadronament com a acte bàsic pel reconeixement dels drets dels immigrants	33
6. Altres normes que atribueixen competències a l'Administració Local en matèria d'immigració	35
6.1 La Llei 2/2004, de 27 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2005	35
6.2 La Llei 56/2003, de 16 de desembre, d'ocupació	37

SEGONA PART

L'impacte del Reial Decret 2393/2004, de 30 de desembre, pel qual s'aprova el Reglament d'execució de la Llei Orgànica 4/2000, d'11 de gener, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social (BOE, 7 de gener de 2005), sobre les competències municipals	45
1. El nou Reglament d'estrangeria i la seva incidència per a l'Administració Local	47
2. El procés de normalització: La Disposició Transitòria tercera	51
3. La coordinació administrativa per a la tramitació dels expedients d'estrangeria	57
4. El paper de l'Administració Local davant el reagrupament familiar	59
5. L'arrelament dels estrangers i l'Administració Local	63
6. La revocació de les autoritzacions de residència i de treball per compte aliè	67
7. La residència temporal i els treballadors per compte aliè	69
8. El treball dels estrangers per compte propi o autònom	71
CONCLUSIONS	73

INTRODUCCIÓ

L'ADMINISTRACIÓ LOCAL DAVANT EL FENOMEN MIGRATORI

L'impacte que la població immigrant extracomunitària està tenint en l'àmbit municipal és, des de mitjan dècada dels anys noranta, considerable, i comporta una important transformació no només pel que fa al nivell social i econòmic de l'entorn, sinó també canvis en la gestió municipal d'alguns dels recursos i serveis prestats per aquesta administració, ja que es pot considerar amb propietat que els municipis són l'Administració cap a la qual es dirigeixen les migracions.

L'Administració local com a administració més propera al ciutadà, tot i no disposar del ressort normatiu apropiat i de les competències corresponents, es troba sovint davant la necessitat de resoldre demandes plantejades per la immigració amb motiu de la passivitat de l'Administració competent, sigui l'autonòmica o l'estatal.

És, doncs, indubtable que les administracions locals s'han convertit en l'Administració "gestora" del fenomen migratori i el repte que assumeixen és, certament, considerable, ja que "han de gestionar un cos social cada cop més diversificat i el compliment dels seus objectius requereix una sofisticació creixent dels seus sistemes de detecció de necessitats, disseny de polítiques, de presa de decisions [estructuració de serveis i actuacions] i de models i tècniques de gestió".¹ Han d'assumir riscos considerables, molt especialment pel que fa a la possibilitat de ser víctimes de situacions no desitjades de conflictivitat social que distorsionin més o menys la convivència veïnal.

Tenint en compte el factor de proximitat que té l'Administració local amb els seus ciutadans, l'èxit i/o el fracàs d'una determinada política d'immigració dependrà, en gran part, de la manera com aquesta administració sigui capaç de gestionar el fenomen migratori, ja que, tot i que aquesta és una tasca comuna a totes les administracions

¹ CRID (Consorti de Recursos per a la Integració de la Diversitat). *Món local i diversitat. Estratègies, polítiques i serveis municipals per a la integració de persones immigrants no comunitàries*, 2001, p. 16.

(estatal, autonòmica i local), és en l'àmbit local on s'han de cercar respostes ràpides i efectives per respondre al repte de la immigració.

La gestió local del procés migratori s'ha convertit en un dels reptes mes importants, si no el principal, de l'Administració local en iniciar-se el segle XXI, ja que els ens locals s'han convertit en els principals agents de gestió dels processos d'integració de la població, incloent dins d'aquest procés tant els autòctons com els nousvinguts estrangers.

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

Les característiques socials, culturals i econòmiques dels nousvinguts generen un impacte considerable en les societats d'acollida i provoquen transformacions importants, a ritmes molt ràpids, en la conformació de la població dels municipis receptors d'immigració, per la qual cosa és necessari 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 orientar-los cap als nousvinguts, sinó tot el contrari, integrar-los dins dels col·lectius destinataris dels serveis. S'ha de partir, doncs, del principi segons el qual qualsevol actuació o política desenvolupada en l'àmbit municipal ha d'afectar tota la població, per evitar d'aquesta manera els riscos d'exclusió, ja sigui respecte als nousvinguts o als 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, ja que depèn, en gran mesura, del

nombre d'immigrants que arriben a un determinat municipi, així com del ritme d'arribada i del volum que representen respecte al total de la població resident al municipi, la taxa de creixement i altres factors com l'origen i la llengua dels nousvinguts, les formes d'arribada i de convivència, i fins i tot del temps de previsió d'estada i del projecte migratori.

Per tot això, si bé les actuacions municipals poden diferir en un municipi respecte a altres, producte de l'especificitat local que es manifesta en els diversos plans municipals d'immigració, s'ha de mantenir un disseny comú pel que fa a la gestió de l'impacte del procés migratori i de la gestió de la diversitat. L'Administració local ha de tenir un paper essencial en l'objectiu final de facilitar la integració social dels immigrants que arriben al municipi, desenvolupant una encertada política de recepció, acollida i acompanyament que enforteixi la cohesió social i la convivència intercultural dins del territori.

No poques vegades la gestió local del fenomen migratori, d'una manera especial quan existeixen un model d'integració i una política dissenyada amb aquesta finalitat, es pot reduir a un tema d'ordre financer, ja que l'increment de costos en la gestió del fenomen migratori exigeix un augment dels recursos disponibles per afrontar l'increment de població que resideix dins del municipi i que fa ús dels serveis que ofereix. En efecte, no hem d'oblidar un fet rellevant, com és que les característiques pròpies dels col·lectius d'immigrants els converteixen en destinataris potencials dels serveis municipals, la qual cosa pot generar un notable increment de la demanda d'algun d'aquests serveis.

Així doncs, des del punt de vista financer, cal apostar per un important increment dels recursos disponibles, que s'haurien de vincular a l'augment 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; cal abandonar la idea que la gestió dels fluxos migratoris es pot fer 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 desfavorits, autòctons principalment, sens dubte pot dificultar de manera considerable la percepció que aquests sectors tenen dels nouvinguts.

En definitiva, malgrat els importants dèficits existents pel que fa a les competències i recursos i la necessitat de reivindicar una major corresponsabilitat financera i descentralització competencial, el paper que fa l'Administració local davant del fenomen migratori és cada cop més transcendental, ja que ha d'assumir tasques que s'estenen més enllà de les seves estrictes i difuses competències. És un exemple clar del que acabem de dir la normativa en matèria d'estrangeria, en la qual queda palès el paper que s'atribueix en determinats àmbits als municipis, que supera l'estricta, però important, tasca administrativa de l'empadronament i la prestació de determinats serveis, mitjançant l'atribució de competències com l'elaboració d'informes on es deixi constància, entre altres coses, del grau d'inserció social dels estrangers.

PRIMERA PART

EL RÈGIM DE COMPETÈNCIES DE LES ADMINISTRACIONS LOCALS EN MATÈRIA D'IMMIGRACIÓ

1. LA MANCA DE TÍTOLS COMPETENCIALS PROPIS I LA GESTIÓ LOCAL DEL FENOMEN MIGRATORI

El règim vigent de competències locals en relació amb la immigració es manifesta a partir d'un complex entrecruament de títols competencials, així com per la transversalitat d'alguns conceptes, com són *integració social* i *cohesió social*, que dona 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 local,² quan ens trobem davant d'assumptes que directament afecten 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 sentència del Tribunal Suprem (3a) de 21 de maig de 1997 (RJ 1997, 594).³

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 implicada molt directament en la gestió del fenomen migratori –potser és la que ho està més–, però, en canvi, 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 es disposa en l'art. 149.1. 2 de la Constitució (CE), segons el qual es reserva a l'Estat la competència exclusiva sobre: “Segona nacionalitat, immigració, emigració, estrangeria i dret d'asil”. En la legislació d'estrangeria s'ha produït un important silenci sobre el paper que hi fa o hi ha

² AGUADO i CUDOLÀ, V., “L'aplicació del marc jurídic de la immigració a les administracions locals: un primer balanç (II)”. *Quaderns de Dret Local*, núm. 1, 2003, pàg. 85.

³ SOSA WAGNER, F., *Manual de derecho local*, Ed. Aranzadi, Pamplona, 2000, p. 61.

de fer l'Administració local, fet que dificulta enormement la delimitació de l'àmbit d'actuació d'aquesta administració davant del fenomen migratori.

2. LA PARTICIPACIÓ DE L'ADMINISTRACIÓ LOCAL EN LA GESTIÓ DEL FENOMEN MIGRATORI

Que l'Administració local ha de participar i participa activament en la gestió del fenomen migratori és indubtable. El problema es planteja a l'hora de fixar quin és l'espai d'actuació que pertany a cada administració i, molt especialment, a l'Administració local en relació amb les altres administracions, ja que sovint ha d'actuar de fet, malgrat la manca de competències, per tal de respondre a demandes urgents dels seus ciutadans, fins i tot davant la passivitat d'altres administracions.

La participació de les entitats locals en la legislació d'estrangeria s'ha limitat fins ara al fet de ser presents en òrgans de participació com el Consell Superior de Política d'Immigració, òrgan creat l'any 2001 pel Reial decret 344/2001, de 4 d'abril, i modificat pel Decret 507/2002, de 10 de juny. El Consell és un òrgan creat per coordinar les actuacions de les administracions públiques amb competències o que tinguin incidència en la política d'integració dels immigrants. Ens trobem davant d'un òrgan adscrit al Ministeri de l'Interior, de caràcter col·legiat, de coordinació i cooperació entre l'Administració general de l'Estat, les comunitats autònomes i les entitats locals. Aquestes últimes estan representades dins del Consell per deu vocals, d'un total de 47, designats per les associacions d'entitats locals d'àmbit estatal amb més implantació.

Les entitats locals també són presents en el Fòrum per a la Integració Social dels Immigrants, òrgan creat pel Reial decret 367/2001, de 4 d'abril, que regula la composició, les competències i el règim de funcionament d'aquest òrgan. Es configura també com un òrgan col·legiat de consulta, informació i assessorament del Govern i, si s'escau, de les comunitats autònomes i les administracions locals en matèria d'integració dels immigrants.

Pel que fa a la seva composició, a més del president i el secretari, en formen part 24 vocals, dels quals vuit representen les administracions públiques, quatre són en representació dels departaments ministerials amb competències funcionals o orgàniques en matèria d'estrangeria i immigració, dos en representació de les administracions autonòmiques i dos en representació de les administracions locals. Aquests darrers són elegits pel Consell Superior de Política d'Immigració.

Dins de les competències del Fòrum cal destacar la de rebre informació sobre programes i activitats que es desenvolupen en les diferents administracions, incloent-hi les administracions locals⁴, cosa que permet que es puguin conèixer les diferents accions, programes i plans d'immigració que desenvolupen les diferents administracions locals.

⁴ D'acord amb l'art. 3 del RD 367/2001, de 4 d'abril, són també funcions del Fòrum per a la Integració dels Immigrants: formular recomanacions per tal de promoure la integració dels immigrants i refugiats en la societat espanyola; rebre i canalitzar les propostes de les organitzacions socials que tenen activitats en l'àmbit de la immigració, amb la finalitat de facilitar la convivència entre els immigrants i la societat d'acollida; preparar un informe anual sobre els treballs realitzats i sobre la situació de la integració social dels immigrants i refugiats; elaborar informes sobre propostes, plans i programes que poden afectar la integració social dels immigrants que siguin reclamats pels òrgans competents de l'Administració general de l'Estat; qualsevol altra actuació que es consideri necessària en relació amb la integració en la societat espanyola dels estrangers legalment establerts, o que li sigui atribuïda per qualsevol disposició vigent.

3. L'ACTUAL MARC DE COMPETÈNCIES LOCALS EN MATÈRIA D'IMMIGRACIÓ

Tornem ara al tema de les competències locals en matèria d'immigració. En l'art. 25 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local (LBRL), s'estableix, en l'apartat 1r, que el municipi, per a la gestió dels seus interessos i en l'àmbit de les seves competències, "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 la seva consideració, tal com esmentàvem abans, com una mena de presumpció de competències a favor del municipi, no està exempt 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 art. 25 de la LBRL inclou una llista, en l'apartat 2n, de les competències dels municipis que aquests exerciran en els termes de la legislació de l'Estat i de les comunitats autònomes, en la qual, si bé no s'hi inclou cap competència expressament vinculada a la immigració ni cap referència a la coordinació amb altres administracions, sí que s'inclouen competències que tenen rellevància clara pel que fa a la gestió del fenomen migratori. Es detallen com a competències dels municipis, entre 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 en 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 3e 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 falta d'una garantia directa de competències municipals és una de les característiques de la LBRL, però, no obstant això, és possible defensar que les remissions que fan els articles 2 i 25 d'aquesta llei poden ser complertes sense necessitat d'atribuir als municipis competències pròpies, ja que, en el marc d'un sistema de relacions administratives clar, la intervenció de l'Administració local pot assegurar-se en la participació dins d'aquest sistema sense necessitat de ser titular de competències o mitjançant l'exercici de competències delegades que es poden exercir sense autonomia.⁵

La transcendència que les competències enumerades en l'art. 25 de la LBRL tenen en relació amb 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 estan subjectes a un règim de competència concurrent entre Estat i comunitats autònomes representen obstacles seriosos per a un desplegament adequat en l'àmbit municipal d'aquestes competències pròpies i per estendre'n l'aplicació al conjunt de ciutadans que integren el municipi.

⁵ Vegeu amb més detall, en aquest sentit, les reflexions de MIR, J. “Las competencias de los entes locales”, a: *La posición institucional de la Administración local ante el siglo XXI*, Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, Oñati, 1998, p. 254 i s.

Com podem observar, l'abast de les competències pròpies és, per diverses raons, molt limitat, i la seva projecció davant el fenomen migratori no està exempta d'una certa complexitat atesa la falta 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 adquireixen una importància especial tant l'art. 27 de la LBRL com l'art. 2 d'aquesta mateixa llei, en els quals, a grans trets, es permet la delegació de l'exercici de competències –no pas la titularitat– en matèries que afectin els interessos propis del municipi, sempre que amb la delegació s'assoleixi una millora de l'eficiència de la gestió pública i s'obtingui una major participació ciutadana, o es parla també de garantir el dret a intervenir en aquells assumptes que afectin directament el cercle dels interessos del municipi, atribuint-li les competències que calgui atenent l'activitat pública de què es tracti i la capacitat de gestió de l'entitat local, d'acord 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 ens trobem 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.

Sens dubte, la integració social dels immigrants entra dins dels interessos propis de les administracions locals, ja que és una garantia per a la convivència i la cohesió social de la població que viu al municipi. Caldria superar aquesta concepció que s'ha sostingut fins ara

segons la qual la immigració és una competència exclusiva de l'Estat, ja que 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 locals.⁶

S'imposa, així doncs, la necessitat d'aclarir l'abast i la 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 concurrències d'actuacions, no només provoca un cost excessiu dels serveis públics, o fins i tot el fet que una administració, generalment la local, hagi d'assumir la prestació d'uns determinats serveis sense títol competencial directe o indirecte i per tant sense recursos, sinó que també trenca el principi de racionalitat i eficàcia que ha d'estar present en l'exercici de les competències administratives. Aquest aclariment permetria, d'altra banda, identificar de manera més precisa l'Administració responsable de cada servei davant del ciutadà.

En el cas específic de Catalunya, el panorama no és gaire diferent si ens centrem en l'anàlisi del Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya (TRLMRLC). Valorem l'exercici de competències delegades entre l'Administració de la Generalitat de Catalunya i els ens locals, ja que l'Administració de la Generalitat pot delegar competències als ens locals i atribuir-los la gestió dels serveis propis d'aquesta administració, d'acord amb la naturalesa i les característiques dels ens locals, el principi de subsidiarietat, i procurant de manera general que l'exercici de les competències correspongui, preferentment, a les autoritats més properes als ciutadans, d'acord amb el que s'estableix en l'article 9 i en els articles 137 i següents del TRLMRLC. No obstant això, hem de dir també que les competències de l'Administració autonòmica en matèria d'immigració són també limitades, atès el caràcter de competència gairebé exclusiva de l'Estat, i la gran majoria se centren en la col·laboració o cooperació amb l'Administració de l'Estat.

⁶ Vegeu sobre aquesta qüestió AGUADO i CUDOLÀ, V., per al qual 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. Op. cit., p. 85.

La participació de les comunitats autònomes es realitza bàsicament mitjançant les seves competències en matèries sectorials que afecten la política d'integració, tal com també passa en el cas de l'Administració local. Es delega la responsabilitat sobre aquesta darrera administració tenint en compte la seva proximitat envers el ciutadà.

En tot cas, tal com hem apuntat anteriorment, els conceptes d'*integració social* i *cohesió social* han actuat com a "títols competencials" i han permès superar la rigidesa i poca claredat del marc formal de distribució de competències entre les diferents administracions pel que fa a la gestió del fenomen migratori.

La integració social i la cohesió social, conceptes de difícil definició, han estat sovint els elements a partir dels quals s'ha desenvolupat l'actuació municipal en l'àmbit de la immigració, si més no per atendre les necessitats del conjunt de la població que integra el municipi, entre la qual hi ha els nouvinguts (tant si estan en situació regular com irregular), i per prevenir els possibles conflictes de convivència entre ciutadans, així com per participar en l'objectiu final de la normativa d'estrangeria, que no és cap altre que el de facilitar i promoure la integració social de la població immigrant.

El paper que desenvolupen en la pràctica quotidiana els municipis en l'àmbit de la immigració no es correspon, ni de bon tros, al que li atribueixen les normes, tant les que defineixen el règim general de competències municipals com les lleis sectorials reguladores dels sectors d'activitat administrativa considerats com a propis de l'interès del municipi. És a dir, més enllà de la manca de competències específiques, l'actuació municipal davant la immigració excedeix amb escreix el que correspondria d'acord amb els títols competencials, de manera que s'imposa una clara revisió de la consideració de l'estrangeria com a títol competencial estatal amb caràcter omnicomprensiu i plenament determinant de les actuacions vinculades a la qüestió migratòria. Cal reconèixer el paper

que en aquest àmbit poden desenvolupar les comunitats autònomes i exerceixen els ens locals.

4. COMPETÈNCIES LOCALS VINCULADES AL FENOMEN MIGRATORI

Existeixen nombrosos àmbits de competència municipal que estan afectats per l'impacte del fenomen migratori, tal com succeeix, entre d'altres, en el cas de l'habitatge, l'assistència sanitària, l'ensenyament i, molt especialment, en relació amb l'accés als serveis socials, tots reconeguts com a drets dels immigrants per la legislació d'estrangeria. Els analitzem amb detall a continuació.

4.1 L'HABITATGE

Pel que fa a l'habitatge, la Llei orgànica 4/2000, d'11 de gener, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social (LOE), reformada per les també lleis orgàniques 8/2000, de 22 de desembre, 11/2003, de 29 de setembre, i 14/2003, de 20 de novembre, es limita a reconèixer en l'article 13 el dret que tenen els estrangers a accedir al sistema públic d'ajuts en matèria d'habitatge en les mateixes condicions que els espanyols.

Tot i que la LOE es refereix de manera expressa i limitada als residents pel que fa a l'accés als ajuts en matèria d'habitatge,⁷ l'article 8 del Decret autonòmic 188/2001, de 26 de juny, dels estrangers i la seva integració social a Catalunya, estén aquest dret als

⁷ No hem d'oblidar que, precisament, la distinció entre residents i no residents pel que fa al reconeixement d'alguns drets ha estat la base fonamental dels recursos d'inconstitucionalitat plantejats contra la LO 8/2000, de 22 de desembre, de reforma de la LO 4/2000, d'11 de gener, ja que, en aquesta norma, l'exercici d'alguns drets resta condicionat a l'obtenció prèvia, per part de l'estranger, d'una autorització d'estada o de residència, malgrat el caràcter de drets que pertanyen a la persona com a tal i haver estat considerats com a drets imprescindibles per a la garantia de la dignitat humana, com és el cas dels articles 21, 22, 24 i 28 de la CE, declarats com a tals pel mateix TC en la STC 107/1984, de 23 de novembre, doctrina recollida en la STC 115/1987, de 7 de juliol, per la qual es resol el recurs d'inconstitucionalitat plantejat contra la LO 7/1985, d'1 de juliol, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya.

estrangers inscrits al padró quan així s'especifiqui en les bases reguladores dels ajuts. Cal recordar aquí que el dret a l'habitatge, recollit a l'article 47 de la CE, fa referència a l'accés a un habitatge digne i adequat.

Correspon a les administracions en general, incloent-hi la local en particular, ja que té competències en matèria d'habitatge (l'article 25.2 d de la LBRL estableix que els municipis exerceixen competències en matèria de promoció i gestió de l'habitatge), vetllar per la dignitat i per les condicions adequades dels habitatges del municipi. És important aquesta competència pels vincles existents amb altres que són reconegudes als municipis en matèria de salut pública i higiene (salubritat pública), molt especialment d'acord amb el que es disposa en la Llei 14/1986, de 25 d'abril, general de sanitat, en la qual s'estableix que és competència dels ajuntaments (article 42. 3 c) el control sanitari d'edificis i llocs d'habitatge i convivència humana.

Si ens centrem en les accions de promoció de l'habitatge i l'accés als ajuts de què són beneficiaris els estrangers residents, la Llei autonòmica 24/1991, de 29 de novembre, atribueix tant a l'Administració autonòmica com a la local l'establiment de mesures de foment per facilitar l'accés a l'habitatge, especialment per als col·lectius o grups en situació de dificultat específica.

La finalitat d'aquest dret no és cap altra que la de garantir el dret dels estrangers residents a resultar adjudicatari en les mateixes condicions que la resta de ciutadans dels habitatges promoguts per l'Administració local o qualsevol altra administració en règim de promoció pública o qualsevol altre règim de protecció pública.

4.2 L'ASSISTÈNCIA SANITÀRIA

Pel que fa al dret a l'assistència sanitària, l'art. 12 de la LOE estableix que els estrangers a Espanya que estiguin inscrits al padró del municipi on resideixin habitualment tenen dret a l'assistència sanitària en les mateixes condicions que els espanyols. Més enllà de destacar la importància de l'empadronament com a acte instrumental de competència municipal que permet a l'estranger accedir, entre d'altres, a aquest important dret, tot i que l'assistència sanitària no és una competència local més enllà de participació, reconeguda als municipis per la LBRL en l'article 25. 2. i), en la gestió de l'atenció primària de la salut, les importants connexions existents entre aquesta i la salubritat pública a què ens hem referit abans permeten atribuir responsabilitats, qualificades per la mateixa Llei de sanitat com a mínimes, pel que fa al compliment obligat de les normes i plans sanitaris en àmbits molt diversos.

4.3 L'ENSENYAMENT

En matèria d'ensenyament, la LOE regula en l'art. 9 el dret que tenen tots els estrangers menors de 18 anys a l'educació en les mateixes condicions que els espanyols, dret que comprèn l'accés a un ensenyament bàsic, gratuït i obligatori, a l'obtenció de la titulació acadèmica corresponent i a l'accés al sistema públic de beques i ajuts, i el dret dels estrangers residents a l'educació de naturalesa no obligatòria també en igualtat de condicions respecte als espanyols. La LOE estableix una sèrie d'obligacions adreçades a les administracions públiques: d'una banda, garantir l'existència de places suficients per assegurar l'escolarització de la població que ho demani; d'una altra, promoure que els estrangers que ho necessitin puguin rebre ensenyament per a la seva millor integració

social, amb reconeixement i respecte a la seva identitat cultural. A més, el nou Reglament de la LOE, que serà objecte d'estudi en la segona part del nostre informe, introdueix en la disposició addicional catorzena una modificació d'indubtable importància en l'àmbit dels drets educatius, ja que permet que les administracions competents puguin facilitar l'accés dels estrangers menors d'edat que estiguin empadronats en un municipi "a los niveles de enseñanza posobligatoria no universitarios y a la obtención de la titulación académica correspondiente en igualdad de condiciones que los españoles de su edad".

És a dir, l'Administració autonòmica catalana podrà continuar actuant, amb la cobertura legal necessària, en els termes previstos en l'article 4.6 del Decret 188/2001, de 26 de juny, precepte que va ser anul·lat per la Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya (contenciós administratiu) de 4 de novembre de 2004, pel fet de considerar que la previsió continguda en l'esmentat precepte "para facilitar el acceso de los extranjeros inscritos en el padrón de cualquiera de los municipios de Cataluña a la enseñanza de naturaleza no obligatoria y a los centros de formación de adultos... excede del marco legal al no exigir la residencia en los términos que lo hace el artículo 9.3 de la Ley Orgánica 8/2000 de 22 de diciembre, bastando simplemente el empadronamiento para que la Generalidad facilite al extranjero el acceso a la enseñanza de naturaleza no obligatoria utilizando fondos públicos en una actividad no querida por el legislador estatal que tiene competencia exclusiva en materia de extranjería, debiendo la Administración de la Generalidad respetar el estatuto jurídico diseñado por la normativa estatal...".

L'Administració local, tal com ja hem vist, té atribuïdes competències en matèria educativa pel que fa, d'acord amb l'article 25. 2 n) LBRL, a la participació en programes d'ensenyament, a la cooperació amb l'Administració educativa en la creació, construcció i sosteniment de centres docents públics, a la intervenció en els òrgans de gestió i a la participació en la vigilància del compliment de l'escolaritat obligatòria.

4.4 ELS SERVEIS SOCIALS

Dels drets reconeguts a la LOE a favor dels estrangers, el que té més incidència pràctica en l'àmbit de l'actuació municipal és, segons el nostre parer, el que fa referència a l'accés als serveis socials.

La LOE estableix en l'article 14, apartat 2n, que els estrangers residents tindran accés als serveis i a les prestacions socials, tant als generals i bàsics com als específics, en les mateixes condicions que els espanyols. En l'apartat 3r s'afegeix que els estrangers, sigui quina sigui la seva situació administrativa, tenen dret als serveis i prestacions socials bàsics.

Tot i que es tracta d'una competència essencialment autonòmica a partir de la interpretació de la noció *assistència social* a què fa referència l'article 148.1.20 de la CE, en el qual es permet que aquesta competència sigui assumida per les comunitats autònomes, l'Estat i molt especialment els municipis tenen competència en aquest àmbit, ja que la prestació d'aquests serveis és una competència típicament local.

La participació dels ens locals queda al marge de qualsevol dubte, així com la vinculació entre els serveis socials i la població estrangera com a beneficiaris potencials d'aquests mateixos serveis, tenint en compte el concepte de *servei social* tal com està definit en la Llei autonòmica 16/1996, de 27 de novembre, reguladora de les actuacions inspectores i de control en matèria de serveis socials i de modificació del Decret legislatiu 17/1004, de 16 de novembre, pel qual s'aprova la fusió de les lleis 12/1983, 26/1985 i 4/1994, en matèria d'assistència i serveis socials. Segons aquesta llei, el servei social es conceptua com a tota activitat organitzada que, mitjançant la intervenció de personal preparat i amb el suport de l'equipament i els recursos adequats, s'orienta a prevenir contra l'exclusió social i a promoure la prestació de suport personal, informació, atenció i ajuda als ciutadans, especialment a les persones, famílies i col·lectius que, a causa de dificultats de

desenvolupament i integració en la societat, de falta d'autonomia personal, de disminucions físiques, psíquiques o sensorials, de problemes familiars o de marginació social, són creditors d'un esforç col·lectiu i solidari.

A les dificultats de delimitació conceptual dels termes utilitzats en la LOE, la normativa autonòmica de Catalunya respecte a aquesta qüestió, i més en concret el Decret legislatiu 17/1994, de 16 de novembre, afegeix un cert grau més de confusió en distingir entre "serveis d'atenció primària" i "serveis d'atenció especialitzada".

Els serveis d'atenció primària constitueixen el punt d'accés immediat al sistema català de serveis socials, el primer nivell i per això el més proper al ciutadà. Per la seva banda, els serveis d'atenció especialitzada constitueixen el nivell d'actuació específica adreçada al diagnòstic, valoració, tractament, suport i rehabilitació dels dèficits socials de les persones que pertanyen a col·lectius o segments de població caracteritzats per la singularitat de les seves necessitats.

Tot i que no s'inclou una àrea específica d'actuació adreçada als immigrants, aquests serveis s'adrecen a tota la població. A l'article 7 del Decret 17/1994, de 16 de novembre, s'estableix que totes les persones tenen el dret d'accedir als serveis d'atenció primària i als serveis especialitzats, d'acord amb les condicions que fixi el reglament. Pel que fa als estrangers, aquest mateix article 7 es limita a assenyalar que el govern de la Generalitat ha d'establir les condicions en què se'n poden beneficiar els estrangers, respectant els tractats i convenis internacionals, el principi de reciprocitat i la legislació específica sobre dret d'asil i la condició de refugiat.

L'atenció o els serveis socials adreçats als nouvinguts es poden inserir dins de la gran majoria d'àrees d'actuació que es detallen en l'article 10 del Reial decret 17/1994, de 16 de novembre, si bé en general es poden incloure dins del marc de les ajudes en situació d'emergència social o dins de la previsió d'altres situacions de necessitat, l'atenció i ajuda

a persones que per altres motius d'importància social ho necessiten, i la lluita contra qualsevol classe de marginació social a què fan referència les lletres h) i i), respectivament.

D'acord amb allò que s'estableix expressament a l'article 27 d'aquest decret, correspon als ajuntaments: a) exercir les funcions que es desenvolupin en les àrees bàsiques de serveis socials constituïdes per un municipi; b) prestar i gestionar els serveis que s'hagin establert d'acord amb la clàusula general de poders recollida a l'art. 22 d'aquest RD, que permet a l'Administració pública catalana prestar, d'acord amb les seves competències, capacitats i recursos, qualsevol tipus de servei social de nivell igual o superior al que li atribueix aquesta norma en les condicions que estableixi la normativa vigent i les que siguin determinades per via reglamentària, i els que rebin per delegació en coordinació amb l'Administració comarcal; c) col·laborar, d'acord amb allò que estableixi el reglament, en la gestió de les prestacions econòmiques i les subvencions de l'Institut Català d'Assistència i Serveis Socials.

Per la seva banda, correspon als ajuntaments amb una població superior a cinquanta mil habitants prestar i gestionar els serveis de transport adaptat establerts en el segon nivell de serveis d'atenció especialitzada integrats en la xarxa bàsica de serveis socials de responsabilitat pública.

No hem d'oblidar que, en el marc de l'estructura territorial del sistema català de serveis socials, l'àrea bàsica d'aquests serveis, considerada com la unitat territorial elemental de prestació de serveis, està formada per un municipi de més de vint mil habitants o pel conjunt de municipis de fins a vint mil habitants que s'integren en una comarca.

S'inclou dins de les funcions que desenvolupen les àrees bàsiques no només programar els serveis socials d'atenció primària, la seva ubicació i el repartiment per zones, sinó també coordinar la prestació dels serveis socials corresponents al primer nivell o del

mateix nivell prestats per institucions d'iniciativa social o mercantil, i proporcionar suport informatiu, d'avaluació i estadístic en les tasques ordenadores i de planificació de l'Administració de la Generalitat. També s'encarreguen de prestar i gestionar els serveis socials d'atenció primària, mitjançant un o més equips multiprofessionals.

La LOE, per la seva banda, tal com hem assenyalat abans, distingeix entre serveis i prestacions socials generals i bàsics, que es reconeixen a tots els estrangers, i els serveis i prestacions específics, que es reserven només 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 manera clara en l'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.

El Decret esmentat atorga un mandat especialment als ajuntaments i consells comarcals competents en matèria d'assistència social primària, per tal de vetllar perquè els treballadors temporers amb permís de treball siguin allotjats en condicions d'higiene i dignitat adequades, i perquè promoguin l'assistència dels serveis socials adequats per garantir la seva atenció social durant la temporada o campanya.

A ningú no se li escapa que la pressió que exerceixen els nouvinguts sobre les àrees de serveis socials d'àmbit municipal és cada cop més gran, tant en termes quantitius com qualitius, ja que són moltes les necessitats que cal atendre en una primera etapa d'acollida i recepció dirigida a la seva integració social. Aquestes necessitats afecten àmbits cada cop més diversos, més enllà de la condició de ciutadà immigrant, davant del

risc, molt present en la majoria de casos, de marginació o exclusió social que cal prevenir i sobre el qual es fa imprescindible actuar per eliminar o si més no minvar els múltiples dèficits que presenten.

5. L'EMPADRONAMENT COM A ACTE BÀSIC PEL RECONeixEMENT DELS DRETS DELS IMMIGRANTS

Més enllà d'aquestes matèries, l'actuació municipal està estretament i necessàriament vinculada a la situació administrativa de l'estranger. En aquest àmbit hi té un paper essencial 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 per a la seva integració social, com ara l'arrelament laboral i/o social, objecte d'estudi en la segona part d'aquest informe.

El padró és una eina essencialment estadística. D'acord amb l'article 16 de la LBRL, és un registre administratiu on consten els veïns del municipi i que permet, a partir de les dades incloses, saber quina és la població d'un municipi determinat i d'aquesta manera poder planificar i programar serveis que requereixen una certa previsió; 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. Ara bé, l'empadronament afecta de manera essencial la situació jurídica de l'estranger. En aquest àmbit hi tenen un paper essencial els ajuntaments, ja que és una competència municipal bàsica perquè corresponen a l'Ajuntament la formació, el manteniment, la revisió i la custòdia del padró municipal, tal com es disposa a l'article 17 de la LBRL.

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

Les modificacions introduïdes en els articles 16 i 17 de la LBRL per la LO 14/2003, de 20 de novembre, de reforma de la LOE, que afecten la necessitat de renovar la inscripció en el padró de manera periòdica (cada dos anys) per part dels que no disposin d'una autorització de residència permanent, o 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 disposició addicional setena de la LBRL, per a la finalitat exclusiva 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 en relació amb la situació jurídica dels estrangers. Amb el nou Reglament d'estrangeria ha revifat la importància de l'empadronament com a condició prèvia per accedir a la normalització d'una situació irregular i per acreditar l'estada i inserció social de l'immigrant, més enllà de la seva importància com a dada estadística o com a via d'accés a determinats serveis.

6. ALTRES NORMES QUE ATRIBUEIXEN COMPETÈNCIES A L'ADMINISTRACIÓ LOCAL EN MATÈRIA D'IMMIGRACIÓ

Abans de finalitzar la primera part d'aquest informe, sembla necessari recordar que hi ha altres normes, més enllà de les ja esmentades, que afecten les competències de les administracions locals en matèria d'immigració i sobre les quals convé fer algunes referències.

6.1 LA LLEI 2/2004, DE 27 DE DESEMBRE, DE PRESSUPOSTOS GENERALS DE L'ESTAT PER A L'ANY 2005

En primer lloc, ens referim a la Llei 2/2004, de 27 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2005 (BOE, 28). Volem destacar-ne els aspectes següents: la regulació (annex I) del programa 231 N, de coordinació en matèria d'estrangeria i immigració, al qual s'assigna un crèdit total de 12.390,34 euros; la incorporació en la secció 19 (Treball i Afers Socials) de la partida 19.07-231-B-454, per un import de 120.000 euros, destinada a fons de suport a l'acollida i la integració dels immigrants i al seu reforç educatiu.⁸

⁸ El Grup Parlamentari Popular al Senat va presentar una esmena (número 1078) de vet a la secció 19, MTAS, en la qual s'exposava, entre altres arguments, que "no se consideran los efectos económicos a raíz de la regularización de inmigrantes que se producirá con el Reglamento de la Ley de extranjería, no teniéndose en consideración ni en la recaudación en los ingresos por cotizaciones sociales ni en los gastos en prestaciones por desempleo, incapacidad temporal y políticas de integración".

Per la seva banda, el grup de CiU al Senat va presentar una esmena (número 2073) a la Secció 19, MTAS, en què se sol·licitava l'increment del fons per a la integració social dels immigrants (Secció 07, Programa 231 B, Concepte 751) en 100.000,00 euros, justificant l'increment del Fons creat en la tramitació del Projecte de Llei al Congrés "para afrontar los problemas sociales de integración de la inmigración que puedan experimentar las Comunidades Autónomas y los municipios".

L'impuls parlamentari a les polítiques d'integració dels immigrants posada en marxa en els àmbits municipals pot i ha de ser un primer exemple de com es pot posar en funcionament un nou marc d'actuació jurídica a escala local, en el qual serà necessari cada cop més clarament valorar el cost real dels serveis que presten els ajuntaments. Ja ho va assenyalar el president del Govern espanyol el dia 25 de novembre de 2004 a Vitòria, en la conferència de cloenda del Fòrum de les Ciutats, organitzat per la Federació Espanyola de Municipis i Províncies: "Ha llegado el momento de pensar seriamente en dotar de contenido a la autonomía política y financiera de nuestras entidades locales". També va criticar la situació actual, en la qual es carrega els ajuntaments amb noves responsabilitats però "se les regatea o niegan los medios necesarios para afrontarlos", i va posar de manifest la necessitat de "hacer equidistantes las responsabilidades y los medios necesarios para afrontarlas". Va subratllar expressament que ja s'ha fet algun pas en aquest sentit i que en els pressupostos generals de l'any 2005 hi haurà, tal com ja hem explicat, "una partida específica para apoyar a los ayuntamientos en sus acciones derivadas del tratamiento y acogida de la inmigración". No cal oblidar tampoc les referències que va fer el president del govern, Sr. Rodríguez Zapatero, en relació amb el paper rellevant que han d'assumir els ajuntaments en el marc del procés d'integració europea, "a la hora de definir nuevos objetivos y enfoques de las políticas regionales, de las políticas de cohesión, de las políticas de empleo, de los objetivos de Lisboa".

Precisament, en el Fòrum en què va participar el president del govern es va aprovar l'anomenada "Carta de Vitòria", que inclou el decàleg del municipalisme del segle XXI i en la qual es planteja, en sintonia amb les tesis exposades en el discurs del president, que cal regular un àmbit competencial propi dels ajuntaments, "que les permita gestionar una parte importante de los asuntos públicos bajo su propia responsabilidad y en beneficio de

Les dues esmenes no van arribar a ser votades, ja que el Senat va vetar tot el text del projecte de llei de pressupostos i el va tornar al Congrés dels Diputats. Vegeu *Boletín Oficial de las Cortes Generales-Senado*, sèrie II, 3 de desembre de 2004, núm. 4, p. 246 i 978, respectivament.

sus vecinos, así como un sistema de financiación que les garantice recursos suficientes para su adecuado ejercicio”.

6.2 LA LLEI 56/2003, DE 16 DE DESEMBRE, D'OCUPACIÓ

També cal fer un esment especial de la Llei 56/2003, de 16 de desembre, d'ocupació. Respecte a això, hem de formular, amb caràcter previ, algunes consideracions per situar el marc polític, econòmic i social en el qual se situa la nova llei, en una realitat sensiblement diferent de la que hi havia quan es va aprovar la Llei bàsica d'ocupació (LBO) de l'any 1980, caracteritzada, entre altres coses, pels escenaris següents:

a) Pel desplegament del marc polític constitucional i estatutari, amb la transferència de la gestió de les polítiques actives d'ocupació de l'Estat a les comunitats autònomes durant l'última dècada i la present. És a dir, ha canviat el mapa territorial de l'ocupació.

b) Per la implicació creixent de les administracions locals en l'aplicació, l'execució i el desplegament de polítiques d'ocupació, encara que no estiguessin dotades del marc legal propi per portar a terme aquesta activitat. Les administracions locals cada vegada tenen més a fer i dir sobre les polítiques d'ocupació.

c) Per la incorporació d'Espanya a la Comunitat Europea a partir del 1986 i l'adaptació gradual i progressiva del nostre marc jurídic, amb l'obligació, a partir de l'entrada en vigor del Tractat d'Amsterdam, el 1997, d'adequar la nostra política d'ocupació a les orientacions generals de la política econòmica comunitària, a l'Estratègia Europea d'Ocupació i a les directrius anuals per a l'ocupació. La política d'ocupació espanyola no es pot concebre sense el seguiment de les línies bàsiques i de les directrius comunitàries.

d) Per l'obertura de les tasques reservades anteriorment de manera exclusiva a l'INEM i a les entitats col·laboradores, públiques o privades, com ara les d'informació, orientació i intermediació. Ha desaparegut el monopoli públic de la col·locació i cada vegada hi ha més subjectes que fan de mitjancers en el mercat de treball.

En el context descrit, els objectius de les noves polítiques d'ocupació que s'emprenguin amb la nova llei han de ser, segons el nostre parer, els següents:

D'una banda, donar una resposta adequada als nous reptes dels mercats de treball, combinant adequadament tots els instruments jurídics disponibles des de l'àmbit comunitari fins al local, amb una aplicació estricta del principi de subsidiarietat i amb una coordinació adequada i eficaç de tots els serveis públics d'ocupació (comunitari, Servei Públic d'Ocupació Estatal, el de cada de cada autonomia i els d'aquells àmbits locals que n'hagin posat en marxa). Es tracta d'aconseguir que els instruments jurídics permetin fer la política d'ocupació més eficaç i més propera als ciutadans.

D'altra altra, la recerca de la plena ocupació estable i de qualitat, mitjançant la combinació adequada de polítiques actives d'accés al mercat de treball i de polítiques de protecció econòmica per a les persones que es troben en situació d'atur. Atenció especial, tant en polítiques "de quantitat" com "de qualitat", als col·lectius amb més dificultats, com les dones, els aturats de llarga durada, els joves, els discapacitats i bona part dels immigrants incorporats, de manera regular o irregular, al mercat de treball espanyol. Es tracta de prestar atenció a un mercat de treball cada vegada més diversificat i amb instruments adequats que permetin fer front a aquesta diversitat.

Segons el nostre parer, els reptes que plantegen l'aplicació i el desplegament de la normativa estatal d'ocupació són:

En primer lloc, una coordinació adequada de la política d'ocupació entre les autoritats estatals, autonòmiques i locals. És important assenyalar que, si bé la competència en matèria de política d'ocupació és del govern de l'Estat, que l'exerceix a través del Ministeri de Treball i Afers Socials, aquesta competència es posarà en marxa "en el marc dels acords adoptats per la Conferència Sectorial d'Afers Laborals".

És a dir, com a tret rellevant del nou marc legal, la CSAL assumeix un paper important en el disseny i l'aplicació de les polítiques d'ocupació, en la mesura que es configura com "un instrument de col·laboració, coordinació i cooperació entre l'Administració de l'Estat i de les comunitats autònomes en matèria d'ocupació". No només és l'Estat, sinó molt especialment les comunitats autònomes, que són les que tenen les competències de gestió en matèria de polítiques actives d'ocupació, els que estaran especialment interessats que existeixi aquesta coordinació i cooperació, i per això la importància que la comunitat autònoma de Catalunya es configuri com un referent de primera magnitud per a l'impuls de polítiques d'ocupació articulades i coordinades en l'àmbit estatal i autonòmic, amb estricte respecte a les estratègies comunitàries, per la part superior, i amb atribució de competències a l'àmbit local, per la part inferior.

En segon lloc, hem de mirar cap a Europa i corregir els nostres dèficits, bàsicament l'elevada taxa d'atur i la baixa taxa d'ocupació en comparació amb la UE. Hem de posar en marxa polítiques orientades a la plena ocupació per complir l'estratègia europea d'ocupació i els objectius de la cimera de Lisboa.

Per primera vegada s'obre legalment el camí per potenciar la dimensió local de la política d'ocupació. La nova llei és taxativa en disposar la seva implicació en l'execució dels programes i de les mesures de polítiques actives d'ocupació, mitjançant mecanismes de col·laboració i participació amb els serveis públics d'ocupació autonòmics. Però no és només aquesta llei, ja que la Llei de mesures per a la modernització del govern local atribueix a les diputacions provincials competències en matèria de cooperació en el

foment del desenvolupament econòmic i social. Per aquest motiu els poders públics, tant autonòmics com locals, hauran d'actuar a partir d'ara de manera clara i decidida per aprofitar totes les possibilitats existents.

En la nostra normativa de règim local, tal com hem tingut oportunitat d'analitzar en la primera part del nostre informe, la determinació de les competències locals es fa a partir d'una triple consideració. En primer lloc, mitjançant la determinació d'un mínim comú que regeix per a tots els ens locals en el territori nacional; en segon lloc, respectant la competència estatutària de les comunitats autònomes; en tercer lloc, assumint la impossibilitat de determinar les competències locals de manera definitiva des de la legislació de règim local. D'aquesta manera, la LBRL consagra en l'article 25.1 un principi de legitimació general dels municipis per a la gestió dels seus interessos, i en l'article 25.2 enumera les matèries en les quals el legislador bàsic estatal ha considerat que existeix una connexió amb l'interès municipal. Així, es compromet el legislador sectorial, ja sigui estatal o regional, que reservi en aquests àmbits (o en uns altres, si així ho considera convenient) competències determinades i específiques. En l'article 26 s'inclouen els serveis que obligatòriament hauran de prestar els ajuntaments.

És important subratllar que la normativa espanyola no atribueix als ajuntaments cap mena d'obligació legal ni els dota de competències en sentit estricte en l'àmbit de les polítiques d'ocupació, si bé certament existeixen vies de caràcter econòmic i de política industrial que possibiliten una intervenció indirecta en aquest àmbit (penseu en l'esmentat article 25 de la LBRL), tot i que caldria que la normativa de règim local incorporés, mitjançant la modificació normativa corresponent i tal com ha estat sol·licitat reiteradament, noves competències clarament definides en matèria d'ocupació. Ara bé, en tot cas, i al marge que es produeixi aquesta hipotètica modificació normativa, s'han de potenciar ja amb els mitjans legals existents les accions concertades de les corporacions locals amb les instàncies competents estatals i autonòmiques en matèria d'ocupació, així com amb els agents locals presents en el territori. Es tractaria, en suma, que les administracions locals

s'impliquessin activament en la creació d'ocupació, buscant la interrelació necessària i possible amb altres administracions públiques, associant el món empresarial local en els projectes de desenvolupament i jugant amb les competències ja existents en l'àmbit de política social per crear les condicions que possibilitin que els col·lectius de més difícil accés al mercat de treball tinguin l'oportunitat d'incorporar-s'hi.

De tot el que s'ha exposat fins aquí cal deduir que la nova articulació dels organismes gestors de la política d'ocupació haurà de ser sensiblement diferent de la que es preveia en la LBO del 1980, ja que, quan ens referim al Servei Públic d'Ocupació, caldrà pensar en el servei estatal i els serveis autonòmics, sense oblidar la implicació dels serveis locals d'ocupació creats en l'àmbit autonòmic i que han de ser legalment reconeguts per dotar de tanta operativitat i eficàcia com sigui possible les mesures d'ocupació que s'adoptin en els àmbits territorials corresponents. En tots aquests serveis hi haurà d'haver participació de les forces socials que tinguin la consideració de representatives, a fi de complir el que es disposa en el Conveni núm. 150 de l'Organització Internacional del Treball, del 1978, sobre administració del treball. Aquest conveni, ratificat per Espanya el 1982 i que per consegüent forma part de l'ordenament jurídic intern, és igualment important per defensar la potenciació de la descentralització de la gestió de les polítiques d'ocupació fins als nivells més propers als ciutadans; en efecte, en el seu article 5 es disposa l'obligació d'establir procediments adequats per garantir la consulta, la cooperació i la negociació entre les autoritats públiques i els representants de les forces socials, i s'afirma en l'article 5.2 que, "en la mesura que siguin compatibles amb la legislació i la pràctica nacionals, aquests procediments s'hauran d'aplicar en l'àmbit nacional, regional i local, així com en el dels diferents sectors d'activitat econòmica". Per la seva banda, l'article 1 b) permet incloure dins l'expressió "administració del treball", entre altres, tots els òrgans de l'Administració pública, "ja siguin departaments dels ministeris o organismes públics, amb inclusió dels organismes paraestatals i regionals o locals, o qualsevol altra forma d'administració descentralitzada".

El suport jurídic per a la posada en marxa de polítiques locals d'ocupació el donen, al nostre entendre, l'article 4 de la Llei d'ocupació i la modificació de l'article 36.3 de la LBRL que ha operat la Llei 57/2003, de 16 de desembre, de mesures de millora i modernització del govern local. En el primer es planteja l'ajustament de les polítiques d'ocupació a les necessitats del territori, per afavorir les mesures de generació d'ocupació en l'àmbit local i donar-hi suport. D'aquesta manera, i d'acord amb la CE, els estatuts d'autonomia i la Llei de bases de règim local, es disposa l'establiment pels serveis públic d'ocupació de les comunitats autònomes dels mecanismes de col·laboració, i si escau de participació, amb les corporacions locals "per a l'execució dels programes i mesures de les polítiques actives d'ocupació".

Respecte al segon –l'article 36.3 de la Llei estatal de bases de règim local–, el precepte reformat atribueix a les diputacions provincials competències en matèria de cooperació en el foment del desenvolupament econòmic i social i en la planificació en el territori provincial, "d'acord amb les competències de les altres administracions públiques en aquest àmbit". En el preàmbul de la llei se subratlla la importància d'aquesta modificació, "ja que enllaça directament amb un conjunt d'activitats de creixent importància dels governs locals contemporanis, en el qual les diputacions provincials ja s'han anat implicant de manera creixent durant els últims anys".

Ara bé, a més de les possibilitats que obre la nova normativa, considerem que és necessari aprofitar al màxim les possibilitats que permet la normativa en matèria de règim local pel que fa a l'ampliació de competències als ens locals i amb independència del grau de cooperació de les administracions implicades o de la potestat de coordinació que es reservi l'autoritat que delega la competència. Pel que fa a això, els articles 2 i 4 de la Llei de bases de règim local permeten, al nostre entendre, obrir nous àmbits d'intervenció municipal en serveis o activitats que no hagin estat atribuïts expressament, i les polítiques d'ocupació locals en són un exemple. Es podria plantejar la transferència als ens locals, de manera gradual i progressiva, i com a competència delegada, de la gestió de les

oficines d'ocupació del servei autonòmic d'ocupació, sense perjudici de la reserva de la funció de coordinació en mans dels òrgans de direcció del servei públic d'ocupació.

En definitiva, pensem que, a més de l'impuls polític necessari, hi ha base jurídica suficient en la legislació estatal per fer efectiva la proposta continguda en l'acord subscrit el mes de desembre del 2003 entre les forces polítiques que governen Catalunya per desconcentrar i descentralitzar competències i recursos a favor dels governs locals, i en concret la proposta del traspàs de competències als ajuntaments en matèria de polítiques actives d'ocupació (ocupació i formació), “amb les condicions i el finançament necessari per exercir-les adequadament”, i al mateix temps potenciar els pactes locals per a l'ocupació. Tot això tindria, sens dubte, una veritable importància per al tractament laboral de la immigració per part dels poders públics locals.

SEGONA PART

L'IMPACTE DEL REIAL DECRET 2393/2004,
DE 30 DE DESEMBRE, PEL QUAL S'APROVA EL
REGLAMENT D'EXECUCIÓ DE LA LLEI ORGÀNICA
4/2000, D'11 DE GENER, SOBRE DRETS I
LLIBERTATS DELS ESTRANGERS A ESPANYA I LA
SEVA INTEGRACIÓ SOCIAL (BOE, 7 DE GENER
DE 2005), SOBRE LES COMPETÈNCIES
MUNICIPALS

1. EL NOU REGLAMENT D'ESTRANGERIA I LA SEVA INCIDÈNCIA PER A L'ADMINISTRACIÓ LOCAL

És objecte d'estudi en aquesta segona part del nostre informe el Reial decret 2393/2004, de 30 de desembre, i més en concret els preceptes d'aquesta norma que incideixen sobre les actuacions de les administracions locals en diferents àmbits en els quals tenen atribuïts o no, tal com hem vist en la primera part de l'informe, títols competencials per actuar en matèria d'immigració.

Es tracta d'un reglament que, com ha dit encertadament, segons el nostre parer, el Consell d'Estat en el seu Dictamen núm. 3203/2004, de 16 de desembre, "no es una mera adaptació a la reforma de noviembre de 2003 del Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 4/2000, aprobado por el Real Decreto 864/2001, de 20 de julio, sino un nuevo texto bastante innovador que responde al cambio de orientación en la política de inmigración –como política de Estado basada en el consenso–, a los principios esenciales que la informan y a los mecanismos arbitrados para su mejor realización". El Consell d'Estat fa una valoració globalment positiva dels seus preceptes i també "del fortalecimiento que el mismo comporta de los mecanismos dirigidos a dar prioridad a la inmigración regular en España, entendiendo, en definitiva, que responde de manera cabal adecuada a la consecución de los objetivos que persigue", i que respon "a los principios que informan la política común de la Unión Europea y está en la línea de las tendencias de nuestro entorno jurídico en materia de inmigración".

Cal recordar, abans d'avançar la nostra explicació, que el Reial decret 2393/2004 entrarà en vigor el 7 de febrer d'aquest any, un mes després que s'hagi publicat al BOE, i que a partir d'aquest moment començarà a córrer el termini de tres mesos perquè es procedeixi

a la normalització de treballadors estrangers en situació irregular, tal com s'estableix en la disposició transitòria tercera, i que com a excepció, comprensible segons el nostre parer si tenim present la càrrega de treball que hauran de suportar les administracions durant el termini de normalització, la regulació de la sol·licitud de permís excepcional de residència per motiu d'arrelament entrarà en vigor al cap de sis mesos de publicació de la norma.

Tal com va posar de manifest la secretària d'Estat d'Immigració i Emigració del MTAS, Sra. Consuelo Rumí, en una entrevista a la revista electrònica *Cartalocal.es* el 28 d'octubre de 2004, el desplegament normatiu de la LOE havia de: "Recoger el papel que los Ayuntamientos desempeñan en el ámbito de las políticas de primera acogida e integración de inmigrantes". Rumí va constatar la insuficiència econòmica dels recursos de les administracions locals per dur a terme les seves tasques i va manifestar el compromís del govern estatal de "incrementarlos de manera progresiva", ja que els ajuntaments, segons el seu parer, "están llamados a ser cada día más protagonistas del desarrollo de las políticas de inmigración". Veurem amb més precisió més endavant si estan d'acord o no amb la realitat les manifestacions de la Sra. Rumí sobre el fet que els ajuntaments veuen reforçada, en el nou reglament, la seva capacitat de desplegament de la política migratòria, de manera que, per exemple, "deberán certificar el arraigo social para la concesión de autorizaciones de residencia por esta vía, o informar sobre las condiciones de la vivienda en caso de reagrupación familiar".

En la nostra explicació anirem examinant aquells preceptes del nou reglament que es refereixen directament o indirectament a les administracions locals i que les afecten en el desplegament i la posada en marxa de les polítiques d'immigració. Només farem referència a altres normes quan això sigui necessari per a una millor comprensió de la qüestió analitzada. Però, abans d'entrar en l'estudi del text articulat, cal fer un esment especial del fet que en el preàmbul de la norma trobem una referència expressa als ajuntaments. En efecte, la norma vol posar en relleu que a partir de la seva entrada en vigor s'incrementarà la participació de les comunitats autònomes, ajuntaments i agents

socials, ja que “todos ellos vienen asumiendo tareas relacionadas con la atención a los inmigrantes y, consecuentemente, obtienen una participación acorde con esas tareas dentro de los diferentes procesos referidos al ámbito de la inmigración”.

2. EL PROCÉS DE NORMALITZACIÓ: LA DISPOSICIÓ TRANSITÒRIA

TERCERA

En primer lloc, hem de referir-nos a la ja esmentada disposició transitòria tercera, que regula les regles i el procediment per regularitzar els treballadors estrangers que es trobin a Espanya de manera irregular, qualificada d'especialment innovadora pel Consell d'Estat i ajustada a dret "sin reparos de legalidad".

La "normalització o regularització" de treballadors estrangers que es trobin a Espanya en situació irregular (estudis solvents calculen la immigració irregular total en més de 265.000 persones a Catalunya i en prop d'1.200.000 a tot l'Estat) s'haurà de fer en els tres mesos posteriors a l'entrada en vigor del Reglament, i la tramitació s'iniciarà mitjançant la proposta presentada per un empresari d'autorització de residència i treball per compte d'altri per a la persona que vol contractar. Aquestes sol·licituds gaudiran de tramitació preferent, i la documentació es podrà presentar no només a les oficines previstes per la normativa vigent, sinó també en altres oficines públiques expressament habilitades a l'efecte pel Ministeri d'Administracions Públiques. Es pot pensar en l'habilitació novament dels centres d'informació i assistència de la Seguretat Social per facilitar la recollida de la documentació, sense que es pugui descartar que es puguin habilitar també instal·lacions autonòmiques, municipals o dels agents socials implicats en aquest procés.

El treballador per a qui se sol·licita l'autorització haurà d'estar empadronat com a mínim amb sis mesos d'antelació a l'entrada en vigor del Reglament, i, a més, s'haurà de trobar a Espanya en el moment de la sol·licitud.

Amb caràcter general, l'estranger haurà de complir els requisits previstos en l'article 50 del Reglament, amb l'excepció, lògicament, de trobar-se de manera regular en territori espanyol, ni tampoc es tindrà en consideració l'anomenada *situació nacional d'ocupació*. Tenint en compte el seu impacte sobre el procés de regularització, tot seguit examinarem detingudament aquest precepte.

L'article 50 abans esmentat, que regula els requisits per a la concessió de l'autorització de residència temporal i treball per compte d'altri, té una importància cabdal per entendre quines possibilitats hi ha de dur a terme una política d'ocupació per a estrangers en determinats àmbits ocupacionals, així com per determinar la influència que els serveis d'ocupació autonòmics poden tenir sobre aquesta política d'ocupació (que segons el nostre parer és força àmplia).

Un requisit bàsic és que la situació nacional d'ocupació permeti la contractació del treballador estranger. Per determinar aquesta situació, el Servei Públic d'Ocupació Estatal (SPOE) elaborarà trimestralment, amb la consulta prèvia a la Comissió Laboral Tripartida d'Immigració, un catàleg d'ocupacions de difícil cobertura per a cada província, amb la informació subministrada pels serveis públics d'ocupació autonòmics.

Si tenim en compte que la qualificació d'una ocupació com de difícil cobertura implicarà la possibilitat de tramitar l'autorització per treballar i residir de l'estranger sense necessitat de tenir en consideració la situació nacional d'ocupació, ens sembla fonamental que la informació subministrada pel servei d'ocupació autonòmic sigui plenament incorporada al catàleg estatal, circumstància que ens sembla perfectament assumible, atès que és l'autoritat autonòmica, en la nova estructura de la política d'ocupació a Espanya, la que sap en cada província quina és la situació real del mercat de treball.

Cal tenir en compte també la importància de l'activitat del servei d'ocupació autonòmic quan el Reglament, en regular el procediment per sol·licitar autoritzacions de treball i

residència per compte d'altri de caràcter estable, disposa que les sol·licituds es presentaran quan les ofertes d'ocupació no es puguin cobrir per manca de treballadors disponibles segons els serveis públics d'ocupació.

Un altra via per possibilitar la contractació de treballadors estrangers està prevista en el segon paràgraf de l'article 50 a) del Reglament, en el qual s'estableix que l'empresari podrà contractar (i això és molt important, segons el nostre parer) en ocupacions no qualificades com de difícil cobertura, quan acreditin la dificultat de contractació del lloc de treball que es pretén cobrir. Novament en aquest àmbit és important l'actuació del servei d'ocupació autonòmic, ja que l'acreditació es pot produir "mediante la gestión de oferta de empleo presentada ante el servicio público de empleo concluida con resultado negativo". És important recordar que, quan s'utilitza l'expressió "Servicio Público de Empleo", s'hi inclouen tant el servei estatal com els serveis autonòmics. En el Reglament s'estableix un termini màxim de 15 dies perquè el servei públic d'ocupació encarregat de la gestió emeti la corresponent certificació, "en la que se exprese que de la gestión de la oferta se concluye la insuficiencia de demandantes de empleo adecuados y disponibles para aceptar la oferta".

El text preveu també que un requisit de compliment obligatori per poder obtenir l'autorització de residència temporal i treball per compte d'altri és que el treballador estranger no es trobi irregularment en territori espanyol. Es pot comprovar, en conseqüència, que són diferents les vies d'accés al mercat de treball segons que l'estranger es trobi de manera regular (exemple: residència, estudis, etc.) o irregular (arrelament) en territori espanyol.

La futura norma estableix l'obligatorietat d'una durada determinada (un any), però no obliga a l'establiment d'un àmbit geogràfic ni sector d'activitat determinats, sinó que es limita a establir aquesta possibilitat i es remet a les instruccions o directrius que dicti en el seu moment la Secretaria d'Estat d'Immigració i Emigració.

A més, ens sembla especialment important destacar, com a novetat incorporada a la darrera versió del Reglament, la referència expressa al fet que l'autorització per treballar es concedirà sense tenir en consideració la situació nacional d'ocupació quan es tracti de "los nacionales de Estados con los que se hayan suscrito convenios internacionales a tal efecto" (cas dels convenis amb Xile i el Perú, per esmentar només dos exemples significatius).

L'empresari haurà de firmar un contracte amb el futur treballador que garanteixi el manteniment de la prestació laboral per un període mínim de sis mesos, excepte en el sector agrari, on la durada mínima serà de tres mesos. El còmput d'aquest termini de sis mesos es podrà fer dins d'un període màxim de dotze mesos en els sectors de construcció i hostaleria, de manera que el text del Reglament s'até a una petició formulada en el seu moment pels agents socials per prendre en consideració la majoritària activitat estacional en aquests dos sectors. Quan es tracti d'un contracte a temps parcial, i d'acord amb els termes que estableixi el MTAS, "el período de trabajo se incrementará proporcionalmente a la reducción sobre la jornada ordinaria pactada en dicho contrato". En tot cas, els efectes del contracte, sobre la modalitat del qual aquesta norma manté un prudent silenci i ens remet implícitament a allò que es disposa en la normativa laboral general, queden condicionats a l'entrada en vigor de l'autorització de residència i treball sol·licitada.

Un supòsit específic és el de la prestació de serveis en la llar familiar, sempre que es tracti d'una persona que pretengui treballar a temps parcial i en diverses llars familiars (anomenats *treballadors discontinus*). El treballador haurà d'acreditar que compleix els requisits per poder estar d'alta en el corresponent règim de la Seguretat Social com a treballador de la llar discontinu. Haurà de prestar la seva activitat com a mínim durant un nombre de 30 hores setmanals, amb el benentès que el còmput es podrà fer en el total del termini mínim d'activitat que haurà d'acreditar, que serà de sis mesos, igual que la resta de treballadors i amb l'excepció dels que presten serveis en l'agricultura. Pel que fa als

estrangers que desenvolupin una activitat al servei d'una sola llar familiar i a temps complet, la norma estableix que la seva possible normalització o regularització es regularà d'acord amb les mateixes regles que la resta de treballadors.

La resolució de l'autoritat competent (vegeu sobre això la disposició addicional primera, sobre atribució de competències en matèria d'informes, resolucions i sancions) serà motivada i concedirà o denegarà l'autorització sol·licitada. S'haurà de comunicar a l'empresari (o al treballador al servei de la llar familiar quan es tracti d'una persona que presta els seus serveis en diverses llars familiars), per procedir, en el termini màxim d'un mes, a l'afiliació i/o alta del treballador en la Seguretat Social, així com a l'abonament de la taxes corresponents. Un cop complet aquest tràmit (afiliació i/o alta) començarà el període de vigència d'un any de l'autorització concedida, i en el mes immediatament posterior l'estranger haurà de sol·licitar la targeta d'identitat de l'estranger, que li serà expedida pel temps de durada de l'autorització. Si no es formalitza aquest tràmit d'afiliació i/o alta en la Seguretat Social, l'autorització quedarà sense efecte. Es pot observar, en tot cas, que la situació de "tornada a la irregularitat" del treballador depèn no de la seva voluntat, sinó d'una actuació contrària a dret per part de l'empresari, motiu pel qual probablement caldria buscar fórmules jurídiques que permetessin que el treballador no quedés totalment a mercè de la decisió empresarial.

Finalment, és molt important destacar que l'autorització implicarà l'arxiu dels expedients d'expulsió i la revocació d'ofici de les ordres d'expulsió, quan aquests expedients o ordres estiguin basats en les causes previstes en l'article 53 a) i b) de la Llei orgànica 4/2000, és a dir, l'estada i el treball irregular en territori espanyol. Atenent una recomanació del Consell d'Estat en el dictamen abans esmentat, el Reglament recull de manera expressa que la denegació de l'autorització implicarà la continuació dels expedients d'expulsió i l'execució de les ordres dictades d'expulsió.

3. LA COORDINACIÓ ADMINISTRATIVA PER A LA TRAMITACIÓ DELS EXPEDIENTS D'ESTRANGERIA

La disposició final segona del Reial decret 2393/2004 preveu la posada en funcionament, en el termini màxim d'un any des de l'entrada en vigor de la norma, d'una "aplicació informàtica comuna", coordinada pel Ministeri d'Administracions Públiques i amb accés de tots els ministeris implicats en la tramitació d'expedients d'estrangeria, per tal que tots els expedients puguin ser consultats en temps real. També es disposa que en cada ministeri s'establiran diferents nivells d'accés, en funció de les necessitats, per a la consulta de les informacions contingudes en l'aplicació informàtica.

Pensem que seria convenient que es plantegés l'accés a aquesta aplicació a les comunitats autònomes i les corporacions locals, atès que ambdues tenen determinades competències en matèria d'immigració, com hem explicat detalladament en la primera part d'aquest informe, i seria bo i adequat que poguessin saber quina és la situació de la persona que demana algunes prestacions que són de competència autonòmica i/o municipal. Per això, no podem sinó estar d'acord amb les declaracions fetes per la Sra. Consuelo Rumí, en l'entrevista a què ens hem referit abans, quan manifesta que la coordinació entre totes les administracions "forma parte de las prioridades de mi trabajo", i desitjar la instrumentació tècnica de la seva afirmació que amb el nou reglament "vamos a ganar un terreno muy importante, porque por primera vez todos los centros administrativos implicados accederán en tiempo real a la misma información".

Hem de tenir en compte també que la coordinació de les diferents administracions implicades en la gestió de la immigració ja està prevista en altres preceptes del Reglament per garantir l'eficàcia de les actuacions administratives. Més concretament, en la

tramitació del procediment sancionador, en l'article 126 del Reglament es disposa que l'òrgan instructor de l'expedient sol·licitarà dels òrgans i dependències administratives que pertanyin a "cualesquiera de las Administraciones Públicas" la informació que sigui necessària per a l'exercici eficaç de les seves pròpies competències.

Des d'una altra perspectiva, la relació entre les diferents administracions implicades també està prevista en l'article 161, que regula les funcions de les oficines d'estrangeria ("las unidades que integran los diferentes servicios de la Administración General del Estado competentes en materia de extranjería e inmigración en el ámbito municipal"), ja que, entre aquestes funcions, s'inclou "la obtención y elaboración del conjunto de información estadística de carácter administrativo y demográfico sobre la población extranjera y en régimen comunitario de la provincia". Bona part d'aquesta informació és de caràcter estadístic i està disponible mitjançant els serveis estadístics de la corporació local respectiva.

També cal fer esment, tot i que sigui incidentalment, de la regulació dels centres de migracions (articles 162 i següents), que duren a terme les tasques d'integració que la norma encomana al MTAS, perquè el Consell d'Estat, en el seu Dictamen núm. 3203/2004, de 16 de desembre, manifesta de manera clara i contundent que "las previsiones en materia de centros de migraciones deben entenderse sin perjuicio de la existencia de otros centros de acogida, o de similares características, existentes en la órbita propia de otras Administraciones Públicas –singularmente de las Corporaciones Locales– u organizaciones sociales".

4. EL PAPER DE L'ADMINISTRACIÓ LOCAL DAVANT EL REAGRUPAMENT FAMILIAR

Per la seva banda, el reagrupament familiar està previst en els articles 38 a 45 del Reglament. Per poder sol·licitar-lo, l'estranger resident ha d'haver residit legalment a Espanya durant un any i haver obtingut autorització per residir-hi com a mínim un altre any. El reagrupament podrà incloure el cònjuge (només un, ja que no s'admet el matrimoni polígam), els fills del reagrupant i els del seu cònjuge, i els ascendents a càrrec seu. El sol·licitant del reagrupament haurà d'acreditar, entre altres requisits, que té ocupació i/o els recursos suficients per atendre les necessitats de la família.

A l'efecte d'aquest informe, té una importància cabdal la lletra e) de l'article 42 del Reglament, ja que confereix poder a les administracions locals perquè acreditin que l'habitatge de la persona que sol·licita el reagrupament és "adequat" per atendre tant les seves necessitats com les de la seva família. El Reglament fixa un termini de quinze dies perquè l'ajuntament emeti l'informe, i en cas que no s'emeti aquest informe, es possibilita la justificació mitjançant la presentació d'acta notarial mixta de presència i manifestacions, document que serà subsidiari de l'informe de l'Administració local. En qualsevol dels dos supòsits, caldrà fer constar els següents extrems per poder donar per complerta la petició i la necessària justificació: el títol jurídic que acrediti per a l'ocupació de l'habitatge; el nombre d'habitacions de l'immoble; l'ús a què es destina cada una de les dependències de l'habitatge; el nombre de persones que hi habiten (dada important, perquè s'haurà de posar en relació amb el nombre de persones empadronades); en definitiva, i com a requisit rellevant, les condicions d'habitabilitat i equipament de l'habitatge.

Com es pot observar, sobre els serveis tècnics de les àrees d'habitatge de les entitats locals recau una tasca molt important per possibilitar el reagrupament amb les seves famílies dels immigrants que ja són a España.

L'enviament de remeses als familiars que encara viuen al país d'origen es convertirà en un poderós instrument per conèixer les disponibilitats econòmiques del reagrupant, ja que s'entendrà que la família és a càrrec seu quan l'interessat acrediti que, com a mínim durant el darrer any de la seva residència a Espanya, "ha transferido fondos o soportado gastos de su familia en una proporción que permita inferir una dependencia económica efectiva". Es deixa al MTAS i al Ministeri de l'Interior la concreció de la quantia d'aquestes despeses o fons.

L'autorització per treballar del cònjuge reagrupat possibilitarà l'obtenció, per la seva banda, d'una autorització de residència temporal independent de la del reagrupant. A més, i ens sembla particularment important, aquesta autorització implicarà que el reagrupat podrà treballar sense necessitat d'esperar al compliment del termini d'un any de residència legal a Espanya (termini general que preveu l'article 96 del Reglament perquè un estranger que resideixi legalment a España pugui accedir a la situació de residència i treball per compte d'altri, tot i que es preveu una excepció, incorporada a proposta del Consell d'Estat, que és la de l'estranger "que acredite una necesidad, por circunstancias sobrevenidas, de trabajar para garantizar su subsistencia"). En aquest punt té una importància especial la intervenció del servei d'ocupació com a intermediador de les ofertes i demandes d'ocupació, ja que la possibilitat de treballar del reagrupat està condicionada, òbviament, al fet que "tenga un contrato de trabajo y reúna los requisitos establecidos por la legislación laboral". Més important encara ens sembla el fet que la concessió d'aquesta autorització no estarà condicionada a la situació nacional d'ocupació (per tant, hi ha total llibertat territorial i sectorial respecte a això), tret dels supòsits dels ascendents del que reagrupa o del seu cònjuge.

En el text final del nou reglament s'ha introduït una modificació respecte al text presentat inicialment el 14 de setembre de 2004 i que afecta l'àmbit de l'ocupació, ja que podran obtenir autorització per treballar el cònjuge no separat de fet o de dret del resident legal i els fills en edat laboral, prèviament reagrupats, "cuando las condiciones fijadas en el contrato de trabajo que haya dado lugar a la autorización, por ser éste a tiempo parcial o por la duración de la prestación de servicios, den lugar a una retribución inferior al salario mínimo interprofesional a tiempo completo".

5. L'ARRELAMENT DELS ESTRANGERS I L'ADMINISTRACIÓ LOCAL

Els articles 45 a 47 del Reglament regulen l'autorització de residència temporal per motius excepcionals, preceptes que incideixen de manera clara i manifesta sobre la política d'ocupació (la gestió de la qual, pel que fa a les polítiques actives, és competència de les comunitats autònomes, amb possible delegació a les corporacions locals).

L'autorització, com a regla general, tindrà una vigència d'un any. Poder accedir a aquesta autorització pot ser una via oberta per a la incorporació posterior al món del treball de manera estable, ja que l'article 98 del Reglament estableix que els estrangers que es trobin en aquesta situació excepcional durant un any com a mínim podran accedir després a la situació de residència, o de residència i treball, sense necessitat de visat; la durada de l'autorització es fixarà en funció del període en què hagin residit prèviament a Espanya. És a dir, l'accés per l'autorització excepcional de residència temporal, acompanyada d'activitat laboral, pot ser la via per a la permanència posteriorment a Espanya de manera estable si l'estranger compleix els requisits per a la renovació de les autoritzacions de residència i treball per compte d'altri que estableix l'article 54 del Reglament.

L'article 45 preveu, per la seva banda, la concessió d'autoritzacions de residència per raons d'arrelament, i diferencia fins a tres supòsits:

A) Arrelament laboral. L'estranger ha d'acreditar un període mínim de dos anys de permanència continuada a Espanya, no ha de tenir antecedents penals ni a Espanya ni al seu país d'origen, i ha de demostrar "la existencia de relaciones laborales cuya duración no sea inferior a un año", qüestió certament difícil de complir en les activitats de caràcter estacional, com són l'agricultura o l'hostaleria.

La concessió de l'autorització de residència temporal implica la concessió d'una autorització per treballar a Espanya durant la seva vigència.

B) Arrelament ordinari, però també vinculat al món laboral. L'estranger ha d'acreditar un termini mínim de tres anys de permanència continuada a Espanya, no ha de tenir antecedents penals ni a Espanya ni al seu país de origen, i ha de tenir un contracte de treball en el moment de la sol·licitud. Aquest contracte ha d'estar signat per ambdues parts, ha de tenir una durada mínima d'un any, i els seus efectes queden condicionats a l'entrada en vigor de l'autorització de residència i de treball sol·licitada.

A més del compliment d'aquests tres requisits, cal, de manera alternativa, o bé acreditar vincles familiars amb espanyols o amb altres estrangers residents (aquests vincles es refereixen exclusivament als cònjuges, ascendents i descendents en línia directa, havent desaparegut en la darrera modificació del projecte de reglament la referència que existia anteriorment al vincle de les persones lligades per una relació d'anàloga naturalesa a la conjugal suficientment acreditada) o bé presentar un informe que acrediti la seva inserció social, emès per l'Ajuntament del seu domicili habitual.

Sobre la important qüestió de l'actuació dels ajuntaments en matèria d'immigració, és important remetre'ns no només a l'àmbit legal corresponent, ja abordat en la primera part d'aquest informe, sinó també a les valoracions crítiques que els alcaldes de les ciutats més importants de l'Estat van fer recentment en un debat (publicat al suplement "Domingo" d'*El País*, de 21 de novembre de 2004), en què és especialment significativa, a manera de síntesi, la tesi de l'alcalde de Madrid, Sr. Ruiz Gallardón, el qual va afirmar que "el Estado debe ser consciente de que nosotros somos la garantía de integración de los inmigrantes en la sociedad española, y de que su primer encuentro con la sociedad es a través de los servicios públicos municipales. Si fracasamos porque no tenemos recursos no habrá integración".

El Reglament atribueix més competències per a les autoritats municipals que potser s'haurien d'estendre també a les comunitats autònomes, ja que possibilita que se sol·liciti a l'autoritat competent "que se exima al extranjero de la necesidad de contar con un contrato de trabajo, siempre y cuando acredite que cuenta con medios de vida suficientes".

Es pot comprovar que s'atribueixen als ajuntaments moltes facultats per possibilitar la concessió de l'arrelament, sempre que, òbviament, es compleixin els requisits laborals, excepte que se'n demani la no-aplicació, ja que l'article 46 c) del Reglament estableix que en l'informe esmentat caldrà fer-hi constar les dades següents: el temps de permanència de l'interessat al seu domicili; els mitjans de vida de què disposa; el grau de coneixement de les llengües que s'utilitzen o, el que és el mateix, el coneixement (oral i escrit) de les llengües oficials al territori geogràfic de referència; la inserció en les xarxes socials del seu entorn; els programes d'inserció sociolaboral d'institucions públiques o privades en què hagi participat; en definitiva, de manera totalment oberta i per tant atorgant àmplies competències als ajuntaments en l'àmbit objecte ara d'atenció, totes aquelles altres circumstàncies que puguin servir o ser útils per determinar el grau d'arrelament.

La concessió de l'autorització de residència temporal implica la concessió de l'autorització per treballar a Espanya durant la seva vigència.

Ens surgeix el dubte sobre quin tipus de contracte s'ha de formalitzar amb el treballador estranger, i si la previsió de la durada mínima d'un any (per tant, un contracte temporal) té cabuda o no en els supòsits específics de contractes de durada determinada regulats en l'article 15 de la Llei de l'Estatut dels treballadors.

C) Un supòsit particular d'arrelament és el dels fills el pare o mare dels quals hagués estat originàriament espanyol. El Reglament no estableix, respecte a aquest cas, cap període

mínim de permanència a Espanya, ni vincula aquest supòsit a l'acreditació de l'existència prèvia d'una relació laboral o de l'existència d'un contracte de treball.

Finalment, cal fer un esment especial del fet que l'article 46. 2 a) obliga el sol·licitant de l'autorització de residència temporal per motius excepcionals a aportar, en cas que sigui major d'edat penal, certificat d'antecedents penals expedit per les autoritats del país o països on hagi residit durant els cinc anys anteriors a la seva entrada a Espanya, on haurà de constar que no ha estat condemnat per delictes existents en l'ordenament espanyol.

6. LA REVOCACIÓ DE LES AUTORITZACIONS DE RESIDÈNCIA I DE TREBALL PER COMPTE ALIÈ

Un altre àmbit d'intervenció dels serveis d'ocupació amb incidència sobre l'àmbit municipal està previst en l'article 54 del Reglament, on es regula la renovació de les autoritzacions de residència i treball per compte d'altri.

En primer lloc, cal recordar que la presentació de la sol·licitud de renovació durant els seixanta dies naturals previs a la data de finalització de la vigència de l'autorització en prorroga la validesa fins a la resolució del procediment, i si aquesta resolució no és dictada en un termini de tres mesos s'entendrà que s'accepta la renovació.

Cal tenir present també que la renovació es pot sol·licitar durant els tres mesos posteriors a la data de finalització de la vigència de l'anterior autorització, sens perjudici, si s'escau, de la sanció administrativa que es pugui imposar.

La renovació es produirà si l'estranger acredita la continuïtat en la relació laboral que va originar la primera autorització, i també quan hagi prestat activitat durant un mínim de sis mesos, hagi formalitzat un contracte de treball amb un nou empresari (amb respecte de les característiques de la seva autorització per treballar), i si acredita també que està en situació d'alta o alta assimilada quan sol·licita aquesta renovació, i que té una nova oferta de feina.

Ara bé, la renovació pot ser concedida amb caràcter excepcional si el treballador acredita que ha treballat durant un mínim de tres mesos i compleix, a més, els requisits següents: que l'extinció de la relació laboral que va donar lloc a l'autorització es va produir per

causes alienes a la seva voluntat; que ha buscat feina activament, participant en les accions que determini el servei públic d'ocupació o bé en programes d'inserció sociolaboral d'entitats públiques o privades que tinguin subvencions públiques, que poden ser centres municipals col·laboradors del corresponent servei d'ocupació autonòmic; i que tingui un contracte de treball en vigor en el moment de sol·licitar la renovació corresponent.

7. LA RESIDÈNCIA TEMPORAL I ELS TREBALLADORS PER COMPTE ALIÈ

Un altre precepte del Reglament que impacta en les competències municipals en matèria de control d'habitatge és l'article 56.1 a), enquadrat dins de la secció segona del capítol segon, que regula la residència temporal i el treball per compte d'altri de durada determinada, ja que un dels requisits per obtenir l'autorització per treballar per part empresarial serà el fet de disposar d'un allotjament adequat que compleixi les condicions previstes en la normativa en vigor en la matèria, i en tot cas caldrà garantir la dignitat i higiene adequades de l'allotjament.

La norma preveu, sorprenentment segons el nostre parer, la possible excepció d'aquesta regla segons les condicions de l'activitat laboral de temporada, excepte en els supòsits de treball de temporada o de campanya.

La possible concessió de la residència temporal amb l'excepció de l'obligació de sol·licitar autorització de treball està prevista en l'article 68 del Reglament i té també interès per a aquest estudi, ja que no hi haurà la necessitat de sol·licitar aquesta autorització per a aquells tècnics, investigadors i científics estrangers que siguin convidats per les diferents administracions públiques, amb la cita expressa en el precepte dels ens locals, o bé per organismes que tinguin per objecte la promoció i el desenvolupament de la investigació i que estiguin promoguts o participats majoritàriament per qualsevol de les diferents administracions.

El paràgraf segon del precepte esmentat reitera l'excepció de l'autorització de treball per a aquells que hagin estat convidats o contractats, en virtut del seus coneixements, per qualsevol de les administracions esmentades (incloent-hi la local) per al desenvolupament d'una activitat o un programa tècnic, científic o d'interès general.

La incidència de la intervenció de l'Administració local en el manteniment o extinció de les autoritzacions de residència i de treball també es constata de manera fefaent en relació amb la disponibilitat degudament acreditada d'habitatge adequat. En aquest sentit, l'article 75.2 del Reglament preveu l'extinció de l'autorització de residència temporal quan, entre altres supòsits, l'estranger deixi de disposar d'un habitatge adequat (o de recursos econòmics o mitjans de vida suficients, o d'assistència sanitària garantida), sense que pugui disposar d'aquests mitjans (entre els quals s'inclou en conseqüència l'habitatge) en un termini de tres mesos comptats a partir de la notificació en relació amb aquesta circumstància.

8. EL TREBALL DELS ESTRANGERS PER COMPTE PROPI O AUTÒNOM

Pel que fa a la regulació del treball per compte propi, cal assenyalar que el text del Reglament, en concret els articles 58 a 62, ha merescut el vist-i-plau de les organitzacions representatives del sector. En concret, la Unió de Professionals i Treballadors Autònoms (UPTA) va emetre un comunicat sobre l'últim esborrany en què manifestava la seva satisfacció "por el hecho de que la Secretaría de Estado para la Emigración haya recogido la práctica totalidad de sus propuestas" i que d'aquesta manera Espanya s'equipari a altres països receptors d'immigrants, "en los que el trabajo por cuenta propia tiene una gran trascendencia, ya que se ejerce de forma generalizada en sectores como el transporte, la hostelería o el comercio minorista".⁹ En aquest punt, i per la seva importància real, no podem deixar de fer esment de la recentment aprovada Llei autonòmica 8/2004, de 23 de desembre, d'horaris comercials, que ha entrat en vigor a partir de l'1 de gener de 2005, ateses, per una banda, les competències autonòmiques i municipals respecte a aquesta qüestió, i per l'altra, el fet sociològicament cada vegada més important de la presència creixent d'empresaris extracomunitaris en el petit comerç.

El text que s'ha aprovat finalment modifica la primera versió del Reglament i és, segons el nostre parer, més flexible que la normativa anterior per possibilitar la incorporació d'estrangers al món del treball per compte propi. D'aquesta manera, la persona que sol·licita l'autorització haurà de disposar de la qualificació professional exigible o bé una experiència acreditada suficient en l'exercici de l'activitat professional; haurà d'acreditar que està col·legiat quan es tracti d'activitats professionals que ho estableixin; haurà d'acreditar que la inversió prevista és suficient per a la posada en marxa del projecte i de quina manera incideix, si s'escau, en la creació d'ocupació. Es tracta, com es pot veure, d'una redacció bastant més oberta i moderna que la que contenien la normativa anterior i

⁹ Vegeu: <http://www.ugt.es/comunicados/2004/noviembre/COMPRES041102.htm>

també la primera versió del Reglament, en la qual es feia referència a la “incidència en el desenvolupament de l’economia nacional i en la creació d’ocupació”.

Caldrà acreditar també que es preveu que l’exercici de l’activitat generarà recursos suficients des del primer any per al manteniment de l’interessat; la seva capacitat econòmica s’haurà de provar mitjançant l’acreditació que es disposa dels recursos econòmics suficients o bé el compromís suficient de suport per part d’institucions financeres o altres institucions, referència que ha estat entesa per l’UPTA com a prova que “se incentivan los sistemas de microcréditos que podrían ser comprometidos antes de la autorización, aunque se hagan efectivos tras su consecución”. En última instància, cal assenyalar que no caldrà acreditar que s’han obtingut les llicències necessàries abans de l’inici de l’activitat, sinó només la situació en què es troben els tràmits per a la seva consecució, incloent-hi, si s’escau, les certificacions de sol·licitud davant dels organismes corresponents.

En relació amb aquest últim apartat, cal tenir en compte que caldrà complir plenament allò que es disposa en la normativa municipal sobre els requisits que són necessaris per a l’obertura i el funcionament de l’activitat projectada, i que per aquest motiu novament els serveis municipals assumeixen un paper rellevant respecte a l’autorització de la posada en marxa de noves empreses al seu territori.

CONCLUSIONS

PRIMERA

La proximitat de l'Administració local vers el ciutadà l'ha convertit en l'Administració "gestora" de la política d'immigració, més enllà dels escassos títols competencials que té atribuïts. L'Administració local s'ha de fer càrrec sovint de les mancances i dèficits d'una gestió eficaç de la política d'immigració per part d'altres administracions amb competències específiques.

SEGONA

Tot i que no hi ha una normativa específica que obligui les administracions locals a assumir competències concretes en aquest àmbit, més enllà de les derivades de l'empadronament, 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 directament implicada en la gestió del fenomen migratori, potser la que ho està més. En canvi, 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.

TERCERA

És important destacar que la determinació de les competències locals es fa a partir d'una triple consideració que dificulta de manera considerable la determinació específica de les competències en matèria d'immigració. Així, la LBRL consagra en l'article 25.1 un principi de legitimació general dels municipis per a la gestió dels seus interessos, i en l'article 25.2 enumera les matèries en les quals el legislador bàsic estatal ha considerat que existeix una connexió amb l'interès municipal, amb la qual cosa compromet el legislador sectorial, ja sigui estatal o autonòmic, a reservar en aquests àmbits (o en uns altres, si ho considera convenient) competències determinades i específiques. En l'article 26 s'inclouen els serveis que obligatòriament hauran de prestar els ajuntaments.

QUARTA

S'imposa la necessitat de replantejar-se la tradicional configuració de la immigració com a competència exclusiva de caràcter estatal atesa la cada cop més important transcendència, dins l'àmbit de la gestió del fenomen migratori, que ha assolit i ha d'adquirir la integració social dels immigrants com a motor de la política d'immigració, i tenint en compte que aquesta integració depèn de l'aplicació de competències i l'extensió de serveis sectorials atribuïts a les comunitats autònomes i als ens locals.

CINQUENA

No cal menysprear el fet que darrere dels títols competencials s'amaguen els fons o recursos per finançar molts dels serveis que s'ofereixen a partir d'aquella competència pròpia, transferida o delegada, i que la manca d'un reconeixement específic i formal de les tasques desenvolupades pels municipis en aquest àmbit moltes vegades comporta la necessitat de satisfer les necessitats cada cop més elevades de la població nouvinguda amb fons ja establerts, sense tenir en compte la realitat de la immigració i les necessitats i despeses que aquesta comporta.

SISENA

L'examen de les diferents normes que atribueixen competències a les administracions locals posa en evidència la important diferència entre la distribució de competències des del punt de vista formal i la realitat de la gestió local del fenomen migratori. És per això que es fa necessari abordar amb una major descentralització la distribució real de competències i el grau de responsabilitat de les diferents administracions en el compliment de les seves competències.

SETENA

S'imposa, doncs, la necessitat d'aclarir l'abast i la incidència de les competències atribuïdes a cada administració pública, i molt especialment a l'Administració local, ja que l'estat actual de la situació, caracteritzat per una important duplicitat i concurrències d'actuacions, no només provoca un cost excessiu dels serveis públics o fins i tot el fet d'assumir la prestació per part d'una Administració, generalment la local, d'uns determinats serveis sense títol competencial directe o indirecte i per tant sense recursos, sinó que també trenca el principi de racionalitat i eficàcia que ha d'estar present en l'exercici de les competències administratives.

VUITENA

El règim vigent de competències locals en relació amb la immigració es manifesta a partir d'un complex entrecruament de títols competencials, així com per la transversalitat d'alguns conceptes, com *integració social* i *cohesió social*, que dona 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 local.

NOVENA

Ja sigui mitjançant la delegació de competències de l'Estat i les comunitats autònomes cap a l'Administració local a què fa referència l'art. 27 LBRL o bé per mitjà d'un títol competencial específic dirigit a l'atenció i/o l'assistència social als immigrants, es podria avançar en la normalització de l'accés dels nousvinguts cap als serveis públics municipals. Això els configuraria com un servei públic obligatori i s'evitaria d'aquesta manera la distinció entre municipis que presten o no aquest servei i els efectes d'atracció que podria generar.

DESENA

Igualment, caldria assignar de manera específica la competència local en matèria de recepció, acollida i fins i tot d'acompanyament de la població nouvinguda en el marc de la política general d'integració social dels immigrants en la societat d'acollida, tenint en compte que aquest és un factor clau per a la cohesió social i la convivència intercultural dins de l'espai municipal.

ONZENA

La transversalitat del fenomen migratori es reflecteix també en les necessitats i els serveis que requereixen els nouvinguts i impregna amb força el conjunt de la política local. És per això que cal un augment de les competències i els recursos per als municipis que permeti un increment quantitatiu i qualitatiu dels serveis que aquestes administracions presten al conjunt dels ciutadans, incloent-hi, doncs, tant la població immigrant com l'autòctona.

DOTZENA

El nou reglament de la LOE, el Reial decret 2393/2004, de 30 de desembre, valora positivament l'activitat que han dut a terme fins ara els ajuntaments en matèria d'immigració i es proposa, segons el preàmbul de la norma, dotar-los de més competències, que aniran acompanyades, en la mesura que sigui possible, dels recursos econòmics necessaris i ja previstos en la Llei de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2005. La possible assumpció de competències en matèria de política d'ocupació, per delegació de l'Administració autonòmica, incrementarà la relació de les corporacions locals amb els immigrants, més enllà de l'acollida, l'orientació i l'acompanyament inicial.

TRETZENA

S'hauria de possibilitar l'accés de les administracions locals a l'aplicació informàtica comuna prevista en el nou reglament, atès que tindran necessitat de

conèixer la situació administrativa de l'immigrant que demana una prestació de competència municipal. La mateixa reflexió és vàlida, en el seu àmbit competencial corresponent, per a les administracions autonòmiques. Aquest accés possibilitaria sens dubte, segons el nostre parer, una major coordinació de l'activitat de totes les administracions públiques implicades en la matèria de l'estrangeria, un objectiu del nou reglament.

CATORZENA

Les administracions locals assumeixen una importància cabdal a l'hora de facilitar el reagrupament de l'immigrant resident a Espanya amb la seva família, ja que hauran d'acreditar que l'habitatge de la persona que sol·licita el reagrupament és adequat per atendre totes les necessitats. Sobre els serveis tècnics de les àrees d'habitatge, en primera instància, i sobre els dirigents polítics locals, finalment, recau una competència que, sens dubte, cada vegada anirà assolint més importància, en consideració als processos creixents de reagrupament familiar que s'estan produint en els últims anys i que no sembla que s'hagin d'aturar.

QUINZENA

No menys important és la competència assumida per les corporacions locals d'emetre un informe sobre la inserció social d'un immigrant que tingui el domicili habitual a la localitat i que pot significar que aquest immigrant en situació irregular pugui accedir a la residència temporal al nostre Estat per motiu d'arrelament, òbviament si compleix la resta de requisits establerts a la nova normativa. S'ha de prestar atenció, a més, al pes cabdal que s'atribueix a l'Administració local per facilitar l'obtenció del permís de residència temporal per l'immigrant, fins i tot si no disposa d'un contracte de treball, ja que serà la mateixa Administració local la que demanarà que no es tingui en consideració que l'immigrant no disposa de contracte de treball si ha pogut certificar, després de les seves investigacions, que aquest ciutadà té els mitjans de vida suficients.

SETZENA

L'Administració local pot utilitzar les seves competències en matèria d'habitatge, amb respecte del marc competencial estatal i autonòmic, per facilitar o restringir l'accés i/o la permanència d'immigrants al seu territori. Com ja hem explicat en el text de l'informe, i ho sintetitzem ara, en els treballs de temporada un dels requisits necessaris que s'han de complir per obtenir l'autorització per treballar per part empresarial serà el fet de disposar d'un allotjament adequat per als seus treballadors temporers que compleixi els requisits establerts en la normativa vigent. Igualment, l'Administració local pot tenir un paper important en la decisió que prengui l'autoritat administrativa competent d'extinció de l'autorització de residència temporal d'un immigrant, quan deixi de disposar d'un habitatge adequat.

DISSETENA

L'Administració local també pot facilitar i/o restringir l'accés al treball per compte propi al seu territori, amb respecte del marc competencial i autonòmic, en funció dels requisits establerts en la normativa municipal i que siguin necessaris per a l'obertura i el funcionament de l'activitat empresarial projectada.