

Els drets dels estrangers i les competències dels departaments de la Generalitat

Estudi encarregat pel Departament de Benestar Social

Novembre de 1999

RPEEO 75

ELS DRETS DELS ESTRANGERS

Estudi realitzat per:

Alegría BORRAS, catedrática de
Dret Internacional Privat de
la Universitat de Barcelona
i

Cristina GONZÁLEZ BEILFUSS,
professora titular interina de
Dret Internacional Privat de
la Universitat de Barcelona

ÍNDEX

I. <u>Objecte del treball i estructura</u>	p. 2
1. Objecte i metodologia	p. 2
2. Estructura i criteris generals	p. 8
II. <u>Departament de Sanitat</u>	p. 10
1. La Constitució Espanyola i els Tractats Internacionals	p. 10
2. La normativa estatal i autònoma	p. 17
a) L'assistència sanitària pública	p. 20
b) L'empadronament	p. 20
c) El carnet de salut infantil	p. 22
CONCLUSIONS	p. 24
III. <u>Departament de Benestar Social</u>	p. 26
1. La Constitució Espanyola i els Tractats Internacionals	p. 26
2. La normativa estatal en matèria d'assistència als immigrants	p. 27
3. La normativa catalana: el Sistema Català de Serveis Socials	p. 28
A) Subvencions a persones naturals	p. 30
a) Ajudes d'atenció social a persones amb disminució	p. 30
b) Programa de vacances per la gent gran	p. 32
c) Programa d'ajuts personalitzats a l'allotjament	p. 34
d) Subvencions a fons perdut, assistencials i personalitzades als propietaris i usuaris afectats per patologies estructurals en els habitatges del barri Plana Lledó de Mollet del Vallès	p. 34
B) El Programa de la Renda Mínima d'Inserció	p. 35
C) La protecció de menors	p. 36
CONCLUSIONS	p. 38

IV. Departament d'Ensenyament p. 40

- 1. La Constitució i Tractats Internacionals p. 40
- 2. Normes estatals i autonòmiques p. 42

A) Qüestions conflictives relacionades amb l'educació dels fills dels immigrants p. 44

- a) La concentració de nens estrangers a unes determinades escoles p. 44
- b) L'atorgament de títols per part de l'Estat p. 46
- c) L'homologació de títols acadèmics estrangers p. 47
- d) L'accés al mercat de treball dels fills d'immigrants educats a Catalunya p. 50
- e) Els deures dels immigrants respecte a l'obligatorietat de l'educació p. 52

CONCLUSIONS p. 54

V. Departament de Política Territorial i Obres Públiques p. 56

- 1. La Constitució Espanyola i els Tractats Internacionals p. 56
- 2. Les normes autonòmiques en matèria d'habitatge p. 57
- 3. Qüestions relacionades p. 59

- a) Actituds xenòfobes per part dels ciutadans autòctons p. 57
- b) L'amuntegament de treballadors immigrants en vivendes inadequades p. 61

CONCLUSIONS p. 63

VI. Departament de Treball p. 64

- 1. La Constitució Espanyola i l'Estatut d'Autonomia p. 64
- 2. La regulació estatal del treball dels estrangers p. 64
- 3. La normativa autonòmica p. 65

CONCLUSIONS p. 66

VII. Departament de Cultura p. 67

VIII. Departament de Governació p. 69

- a) Els drets polítics dels estrangers p. 69

I. Objecte del treball i estructura

1. Objecte i metodologia

L'article 149. 1. 2 de la Constitució Espanyola estableix que l'Estat té competència exclusiva sobre les matèries de la nacionalitat, l'estrangeria i el dret d'asil. Nogensmenys, com vem establir en un anterior treball realitzat per encarrec de la Conselleria de Benestar Social amb motiu de l'elaboració del Pla Interdepartamental d'Immigració de la Generalitat de Catalunya i com confirma també el darrer Informe de la Fundació Pi i Sunyer en la seva anàlisi de l'activitat de l'Estat i de les Comunitats Autònomes de l'any 1993¹, les Comunitats Autònomes tenen competències en matèries que afecten de manera immediata la integració social dels immigrants com poden ser, entre d'altres, la vivenda, la cultura, l'assistència social, l'educació i la sanitat. Aquest treball té precisament per objecte analitzar quins són els concrets drets dels que gaudeixen en aquestes matèries els immigrants establerts a Catalunya.

L'estudi que presentem pretén concretar qui són els destinataris dels serveis que l'administració ofereix. Es tracta, per tant, d'una anàlisi de la normativa que regula aquests serveis la qual es farà de manera sectorial, posant en relació els drets dels estrangers amb els Departaments de la Generalitat de Catalunya dels que depenen els serveis. Cal assenyalar però, que un estudi d'aquest tipus no pot mai tenir caràcter exhaustiu per què són moltes les actuacions administratives que es realitzen dins un Estat que, com el nostre, es caracteritza pel seu intervencionisme i no sempre és possible identificar quines d'aquestes

¹ La part dedicada a la immigració ha estat elaborada per Eva Pich Frutos de l'àrea de Dret Administratiu de la Universitat Autònoma de Barcelona. (Veure p.p 216-219).

intervencions afecten especialment al col·lectiu dels immigrants. Davant la impossibilitat d'abastar-ho tot, s'ha optat per dedicar especial atenció als serveis de caràcter més bàsic i a establir criteris generals que puguin ser útils per resoldre les dificultats que puguin aparèixer en relació a altres sectors.

El treball que presentem es centra, com hem dit, en l'àmbit competencial propi de la Generalitat de Catalunya i en les normes que regulen els serveis oferts per l'Administració. Nogensmenys, en alguns punts s'ha considerat necessari incloure algunes qüestions que queden fora d'aquest objecte principal. D'aquesta manera es tractaran, per exemple, els drets dels estrangers en matèria de sufragi actiu i passiu, l'homologació de títols acadèmics i les possibilitats d'intervenció de l'administració quan els particulars -persones jurídiques o físiques- discriminen als immigrants per la seva condició. Això es deu a què aquest treball ha intentat tenir en compte les dificultats reals que troben els diversos col·lectius d'immigrants i que han estat denunciades, especialment, per les organitzacions no governamentals. Els que es podrien considerar defectes des del punt de vista de la sistemàtica científica es deuen a que s'han volgut tenir en compte les necessitats de la pràctica.

Com ja es pot deduir dels objectius descrits, aquest estudi no pretén realitzar una crítica, que d'altre banda, ja s'ha fet en moltes ocasions, de la normativa d'estrangeria [Llei Orgànica 7/1985 de 1 de juliol sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya (BOE de 3 de juliol de 1985) i Reglament d'execució de la Llei 7/1985 de 1 de juliol sobre els drets i llibertats dels estrangers a Espanya (BOE de 12 de juny de 1986, correcció d'errors BOE de 23 d'agost)]. Per la gran influència que aquesta normativa té en

l'articulació pràctica de l'àmbit competencial de la Generalitat de Catalunya serà, però, inevitable fer-ne referència en alguna ocasió. Abans d'endinsar-nos en l'objecte del nostre treball és convenient realitzar una sèrie de consideracions prèvies respecte a aquesta normativa.

Al Document de Presentació del Pla Interdepartamental d'Immigració aprovat pel Govern de la Generalitat de Catalunya el 28 de setembre de 1993 es posa de relleu que un dels objectius generals del Pla es promoure una política global d'integració dels immigrants estrangers i que un dels principis en que es basa el Pla és el principi d'integració. Quan posteriorment es concreta el concepte d'integració es parla d'integrar "totes aquelles persones d'origen estranger que han escollit Catalunya per viure-hi". El Pla Interdepartamental d'Immigració no sembla, per tant, excloure a priori d'aquest objectiu d'integració al col·lectiu d'immigrants en situació irregular front la normativa d'estrangeria.

Aquesta opció política, que es justifica en molts casos per motius humanitaris, planteja, però, certes contradiccions, doncs bàsicament el que succeix és que una Administració fa esforços per integrar socialment a tot un seguit de persones que són objecte de persecució per part d'un altre Administració en virtut d'una legislació que, com no pot ser d'altre manera, regeix per tothom. En aquest sentit hem de recordar el que va dir el Departament de Migració de Caritas Diocesana a un escrit que es va produir precisament com a resposta a aquest treball. Deia aquesta organització: "cada cop és més evident que l'obtenció de la documentació mínima per poder residir legalment al país d'acollida és un element indispensable per a la integració. Sense aquest requisit

previ no podem demanar a cap persona que es plantegi un projecte de vida estable ni aquí ni enlloc".

Veurem al llarg d'aquest estudi fins a quin punt és jurídicament possible considerar que els immigrants establerts a Espanya de manera irregular poden ser destinataris de serveis públics. Cal deixar, però, clar que la normativa d'estrangeria pot frustrar, sobretot per les arbitrarietats que s'han denunciat en relació a la seva aplicació i pel caràcter restrictiu del Reglament d'execució de la LLei, aquest objectiu d'integració. Sembla, per tant, oportú aprofitar l'avinentesa de la realització d'aquest informe per afegir-nos a aquells que sol·liciten, no ja la derogació i canvi d'orientació de la normativa d'estrangeria, objectiu que sembla poc realista i fins i tot demagògic dins el contexte europeu, sinó la reforma d'aquesta normativa per tal de eliminar traves burocràtiques. Encara més important, pot ser que la reforma de la normativa seria millorar l'aplicació d'aquesta per tal d'evitar els excessius retards, per exemple, a la renovació dels permisos de residència i treball i a la concessió dels visats de reagrupament familiar². Un aspecte molt concret: les dificultats per cobrar el subsidi d'atur quan caduca el permís de treball serà objecte d'examen més endavant.

Els retards a la concessió i renovació de permisos i l'excessiva presència a la pràctica dels permisos de curta durada col·loquen a gran part de la població immigrant en una posició d'incertesa i precarietat absoluta. En el cas del reagrupament familiar, per exemple, si bé la Disposició Addicional Tercera del Reglament d'Estrangeria estableix que "tindran tractament preferent i es tramitaran pel

² Vegeu, per exemple, l'Informe presentat pel Síndic de Greuges al Parlament l'any 1993, pp. 41-45.

procediment d'urgència les peticions de visat, permisos de residència i permisos de treball formulades per persones que es proposin el seu reagrupament amb un membre de la família, degudament instal·lat a Espanya i amb capacitat econòmica suficient per al seu sosteniment", el cert és que després a la pràctica es posen moltes traves burocràtiques que de fet restringeixen i, fins i tot, impossibiliten aquest reagrupament. Segons informacions provinents de cercles d'advocats, els documents necessaris per poder endegar un procés de reagrupament no es poden obtenir en menys de sis mesos. És, per tant, necessari que la Generalitat de Catalunya segueixi reclamant que es millori la regulació de l'estrangeria, doncs si bé aquesta no és una matèria en la que tingui competències, es tracta d'una qüestió que condiciona fortament tota l'actuació posterior que es pugui dur a terme respecte a un sector important dels immigrants estrangers.

Un altre qüestió força preocupant és la de les garanties que envolten els procediments judicials en matèria d'estrangeria. En aquest sentit cal recordar la Circular núm. 1/1994, de 15 de febrer, sobre la intervenció del Ministeri Fiscal en relació a determinades situacions dels estrangers a Espanya. Mitjançant aquesta circular es va decidir la creació a determinades fiscalies d'un Servei d'Estrangeria dirigit per un Fiscal o Advocat Fiscal i integrat pel nombre de Fiscals que es consideri necessari tenint en compte el volum de treball. Les funcions d'aquest servei tenen totes un denominador comú: es tracta d'agilitzar els procediments d'expulsió.

No s'analitzarà amb gaire profunditat en aquest treball la situació de la immigració que és conseqüència de l'existència del Mercat Interior Comunitari i que es recolza en la llibertat de circulació comunitària. Això

es deu a què aquest treball ha volgut tenir especialment en compte, com ja hem dit abans, les dificultats que s'han detectat a la pràctica. El cert és que, d'acord amb la informació disponible, els treballadors comunitaris establerts a Catalunya juntament amb les seves famílies no creen especials dificultats, doncs es tracta de grups que pertanyen a sectors de la població que no estan gaire necessitats de la intervenció del sector públic. Cal assenyalar que per la seva condició de ciutadans comunitaris aquests grups de població estan pràcticament assimilats als ciutadans de nacionalitat espanyola.

Hi ha una qüestió, però, sobre la que ens agradaria cridar l'atenció en relació a aquest tema i que fou objecte d'examen per part del Tribunal de Justícia de la Comunitat a una sentència de 9 d'agost de 1994. Els fets són els següents: El senyor Vander Elst, empresari de nacionalitat belga, emplea a treballadors marroquins a la seva empresa. Aquests treballadors resideixen legalment a Bèlgica i són titulars de permisos de treball d'acord amb la legislació belga. En un determinat moment l'empresa del senyor Vander Elst és contractada per realitzar una sèrie de treballs a França on desplaça un equip de vuit treballadors, quatre dels quals són de nacionalitat marroquina. Amb ocasió d'una inspecció realitzada a França es detecta que aquests treballadors marroquins no tenen el permís de treball per treballar a França, per la qual cosa es multa al Sr. Vander Elst.

Aquesta situació fou objecte d'un recurs prejudicial plantejat davant el Tribunal de Justícia de la Comunitat. El Tribunal va arribar a la conclusió de que els articles 59 i 60 del Tractat de Roma són contraris a que els Estats membres obliguin a les empreses establertes a un altre Estat membre a obtenir

un permís de treball nacional per als treballadors d'Estats tercers que treballin per l'empresa de manera regular i habitual quan l'empresa es desplaci al territori del primer Estat per prestar els seus serveis.

Hem considerat d'interès aquesta sentència perquè demostra fins a quin punt la immigració extracomunitària es veu afectada pel Dret Comunitari. Estem davant d'una matèria que a la llarga, pensem, serà absorbida, al menys en gran part, pel Dret Comunitari. Això planteja la necessitat d'actuar amb rigor tot respectant els drets que deriven de la Constitució i les obligacions internacionals lliurement assumides mitjançant la ratificació de Tractats Internacionals. Ens fixarem amb especial atenció en aquests aspectes.

2. Estructura i criteris generals

Els apartats del present estudi segueixen una estructura comuna. Una vegada identificat l'àmbit competencial del corresponent Departament de la Generalitat de Catalunya amb incidència en matèria d'immigració, s'intentarà determinar quins són els drets dels que gaudeixen els estrangers respecte a aquell sector material. Aquesta determinació no es fixara només en el que estableixi la normativa autonòmica, ans el contrari, tenint en compte el principi d'integritat de l'ordenament jurídic es tindran també en compte les disposicions de la Constitució Espanyola i dels Tractats Internacionals ratificats per Espanya, així com la normativa estatal relevant. Per evitar reiteracions inútils, els primers apartats s'ocuparan de les qüestions comunes i després es faran les oportunes remissions internes. Cada apartat finalitzarà amb unes

conclusions que resumiran allò que sembla de més interès per cada Departament.

La qüestió, potser, més interessant per l'administració catalana és establir fins a quin punt tenen dret a rebre prestacions públiques els subjectes estrangers que demanen els ajuts que l'Administració atorga. Abans d'examinar detalladament la qüestió de manera sectorial cal assentar un criteri general: la definició de qui són els beneficiaris dels ajuts i serveis de l'Administració s'ha de deduir de la pròpia normativa que regula aquests ajuts. En cas que la normativa no exclogui de manera clara determinats col·lectius d'estrangers per raó de la seva nacionalitat o perquè no compleixen les condicions establertes per la normativa d'estrangeria cal interpretar de manera àmplia aquesta normativa per la vinculació, que veurem tot seguit, d'aquests serveis i prestacions amb els drets humans. Cas que es considerés que l'escassetat dels recursos disponibles no permet aquesta universalització dels serveis, caldria reformar la legislació. No seria, en canvi, jurídicament correcte que l'Administració restringís aleatòriament l'àmbit de destinataris fixat a la normativa.

II. DEPARTAMENT DE SANITAT

1. La Constitució Espanyola i els Tractats Internacionals

L'article 149.1. 16ena de la Constitució Espanyola estableix que l'Estat té competència exclusiva en relació a la Sanitat exterior i en relació a les bases i coordinació general de la sanitat. D'acord amb aquesta disposició l'article 17 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya diu que "correspon a la Generalitat de Catalunya el desenvolupament legislatiu i l'execució de la legislació bàsica de l'Estat en matèria de sanitat interior".

Al Manual de Dret públic de Catalunya dels Professors Albertí, Aja, Font, Padrós i Tornos es posa de relleu el marcat caràcter autonòmic de la sanitat en tant es refereix a "serveis de caràcter personal, l'ordenació i prestació dels quals solen identificar-se amb l'àmbit regional i local"³. L'administració autònoma ha de donar, per tant, resposta a les demandes de serveis plantejades per persones que no sempre són de nacionalitat espanyola i ha de tenir, doncs, clar qui són els destinataris dels serveis d'acord amb allò que disposa la legislació vigent.

Tractant-se d'una anàlisi de la legislació vigent cal fixar-se, en primer lloc, en la Constitució Espanyola i seguidament en els Tractats Internacionals ratificats per Espanya, donada la superioritat jeràrquica d'aquestes normes front la legislació estatal i autonòmica.

La Constitució diu a l'article 15 que tothom té dret a la vida i a la integritat física i moral. La

³ ALBERTÍ i altres: Manual de Dret públic de Catalunya, Barcelona, 1992, p. 236.

pròpia redacció d'aquest precepte en parlar de tothom no reserva aquest dret fonamental exclusivament als espanyols ni a les persones que són considerades ciutadanes⁴. Seria, nogensmenys, excessiu deduir d'aquest precepte conseqüències en matèria de sanitat, doncs la seva finalitat es garantir l'absència de tortures i tractes inhumans o degradants i abolir la pena de mort, per tant, assegurar que els poders públics no atemptaran contra la vida i la integritat física o moral de les persones.

Dins el Capítol Tercer del Títol Primer de la Constitució figura, però, l'article 43 que reconeix el dret a la protecció pública de la salut. El precepte resulta poc clar respecte a la qüestió de qui són els destinataris d'aquest "dret". Es pot mantenir que, tenint en compte que al segon paràgraf del precepte s'estableix que "la llei establirà els drets i deures de tots al respecte", tota persona ha de ser considerada subjecte del dret a la protecció pública de la salut, si bé d'aquesta interpretació no es deduiria un veritable dret subjectiu dels estrangers a gaudir de les prestacions ofertes per la Sanitat pública, doncs la mesura en què aquest dret pot ser al·legat davant els tribunals de justícia ve establerta per la llei ordinària que desenvolupa aquest precepte (article 53.3 de la Constitució).

Els Tractats Internacionals en matèria de Drets Humans tenen una posició especial dins el nostre ordenament jurídic, doncs l'article 10 que encapsala el Títol Primer de la norma suprema (Dels Drets i Deures Fonamentals) estableix que "les normes relatives als

⁴ Vegeu en canvi l'article 14 de la Constitució (principi d'igualtat) que fa referència als espanyols o l'article 23 (dret de participació) referit exclusivament als ciutadans.

drets fonamentals i a les llibertats que la Constitució reconeix s'interpretaran de conformitat amb la Declaració Universal de Drets Humans i els Tractats i acords Internacionals sobre les mateixes matèries ratificats per Espanya". Entre aquests darrers destaquen, pel que ens interessa en aquest contexte, el Pacte Internacional de Drets Civils i Polítics de 19 de març de 1966 (BOE de 30 d'abril de 1977), el Pacte Internacional de Drets Econòmics, Socials i Culturals de 19 de desembre de 1966 (BOE de 30 d'abril de 1977) i el Conveni sobre els Drets del Nen de 20 de novembre de 1989 (BOE de 1 de desembre de 1990).

La Declaració Universal De Drets Humans estableix al seu article 25 que tota persona té dret a un nivell de vida adequat que li aseguri, entre d'altres, l'assistència mèdica i els serveis socials necessaris. S'ha de tenir, però, en compte que la Declaració Universal de Drets Humans només estableix un ideal comú que tots els pobles i nacions han d'esforçar-se en assolir i que, per tant, no estem davant de veritables drets subjectius que es beneficien d'un sistema internacional de garanties.

Jurídicament el Pacte de Drets Civils i Polítics i el Pacte de Drets Econòmics, Socials i Culturals tenen un caràcter més vinculant pels Estats que els han ratificat. D'acord amb el Pacte de Drets Civils i Polítics aquests Estats es comprometen a dictar les disposicions legislatives i d'altre caràcter necessàries per fer efectius els drets que el propi Pacte reconeix i a establir un sistema de recursos efectius per a les persones que vegin violats els seus drets. Per garantir internacionalment l'efectivitat dels drets reconeguts pel propi Pacte s'estableix un Comité de Drets Humans davant el qual els Estats han de presentar informes periòdics. Aquest mateix sistema- la presentació

d'informes periòdics- s'estableix també al Pacte de drets Econòmics, Socials i Culturals. En aquest darrer instrument, però, els Estats només es comprometen a adoptar mesures per assolir progressivament la plena efectivitat dels drets que es reconeixen, la qual cosa s'explica pel caràcter universal del Pacte i perquè la majoria d'aquests drets afecten a la despesa pública.

El Pacte de Drets Civils i Polítics només conté un precepte d'interès per aquest estudi: l'article 24 diu que tots els infants, sense discriminació alguna per motius de raça, color, sexe, idioma, religió, origen nacional o social, posició econòmica o naixement, tenen dret a les mesures de protecció que la seva condició de menor requereix, tant per part de la seva família com de la societat i l'Estat. El Pacte de Drets Econòmics, Socials i Culturals introdueix un precepte que va més enllà: l'article 12, que reconeix el dret de tota persona a gaudir del nivell més alt possible de salut física i mental.

El Pacte de Drets Civils i Polítics i el Pacte de Drets Econòmics, Socials i Culturals no introdueixen cap tipus de diferenciació entre els nacionals o ciutadans i les altres persones. Podem, per tant, concloure que d'acord amb aquests Tractats ratificats per Espanya totes les administracions que actuen a l'Estat Espanyol haurien d'esforçar-se en universalitzar el màxim possible el serveis que presten en matèria sanitària, si be es clar que dins el marc del Pacte de Drets Econòmics, Socials i Culturals les mancances existents sempre es podrien justificar per raons pressupostàries. Creiem, però, que tenint en compte que Catalunya és una nació desenvolupada, seria més aviat il·legítim argumentar d'aquesta manera i que la prestació de protecció sanitària a totes les persones és una obligació derivada d'aquestes normes internacionals

que l'administració ha d'esforçar-se en anar assolint de manera progressiva.

El darrer Tractat en matèria de Drets Humans que examinarem és el Conveni de Nacions Unides sobre els Drets del Nen que en el seu primer article ja estableix que els Estats respectaran els drets que el propi Conveni reconeix i asseguraran la seva aplicació a tot nen subjecte a la seva jurisdicció independentment de la raça, el color, el sexe, la llengua, l'opinió política o d'altre mena, l'origen nacional ètnic o social, la posició econòmica, els impediments físics, el naixement o qualsevol altre condició del nen, dels seus pares o dels seus representants legals. És, per tant, indubtable que el Conveni té una aplicació absolutament universal i que, per tant no seria lícit establir discriminacions per raons de nacionalitat o per la situació irregular del nen al territori de l'Estat que ha ratificat el Conveni.

Respecte als drets econòmics i socials el Conveni estableix que els Estats adoptaran les mesures legals, administratives o d'altre mena que calguin per donar efectivitat als drets convencionals fins el màxim dels recursos que disposin.

Els articles que a nosaltres ens poden interessar són els següents: el dret del nen mental o físicament impedit a rebre tractaments especials que, sempre que sigui possible, s'hauran de prestar de manera gratuïta (article 23), el dret de tot infant a gaudir del nivell més alt possible de salut i al tractament de malalties i serveis de recuperació de manera que tots els Estats s'hauran d'esforçar perquè cap nen sigui privat del seu dret a rebre serveis sanitaris (art. 24) i el dret de tots els nens a beneficiar-se de la Seguretat Social (art. 26).

Per examinar el compliment d'aquests drets es crea el Comitè dels Drets del Nen que rep periòdicament informes respecte a les mesures adoptades per cada Estat per tal d'intentar assolir aquests drets. Del Conveni dels Drets del Nen i de la resta de la normativa existent en matèria de Drets Humans podem deduir que en matèria de protecció de la infància no és internacionalment admissible establir discriminacions per raó de nacionalitat o d'altre mena i que l'Estat Espanyol s'ha compromès a dedicar el més alt nivell possible de recursos públics per resoldre les situacions de necessitat. És per aquesta raó que pensem que, encara que jurídicament fos possible justificar que l'escassetat dels recursos disponibles no permet prestar tots els serveis sanitaris necessaris en matèria d'infància seria difícil argumentar que els recursos es repartissin de manera desigual, tenint en compte criteris de nacionalitat o que s'excloqués dels serveis públics als fills dels immigrants il·legals. Creiem que jurídicament es pot, per tant, afirmar la necessitat d'incloure obligatoriament a tots els nens en la cobertura pública de la salut.

Un altre sector de Convenis que ha de ser tingut en compte en aquesta matèria són els Convenis de Seguretat Social. Entre aquests destaca especialment pel seu caràcter multilateral el Conveni Europeu de Seguretat Social i l'acord complementari per l'aplicació d'aquest, fets a París el 14 de desembre de 1972 i ratificats per Espanya el 10 de gener de 1986 (BOE de 12 de novembre de 1986).

Es tracta d'un Conveni elaborat pel Consell d'Europa que estableix l'igualtat de tractament entre els treballadors nacionals dels Estats del Conveni. L'eix central del Conveni és, certament, l'article 8 que disposa que les persones amb residència a un Estat

contractant i que siguin nacionals d'un Estat contractant així com els membres de la seva família s'acolliran als beneficis de la legislació de qualsevol Estat contractant amb igualtat de condicions que els nacionals d'aquest darrer Estat. El propi Conveni estableix que la residència equival a residència habitual i l'àmbit material d'aplicació del Conveni es refereix a les prestacions per malaltia i maternitat, les prestacions per invalidesa, les prestacions per vellesa, les prestacions per orfandat i viudetat, les prestacions derivades d'accidents de treball i malalties professionals, les prestacions per atur i les ajudes familiars. Resulta, per tant, del Conveni que les persones amb la nacionalitat d'un Estat contractant que resideixin a un Estat contractant (el mateix o un altre) seran tractades com els espanyols pel que respecte a les prestacions cobertes pel Conveni.

Un altre Conveni que pot ser d'interès és el Conveni núm. 102 de la OIT de 28 de juny de 1952 ratificat per Espanya el 17 de maig de 1988 (BOE de 6 d'octubre de 1988). Aquest Conveni estableix la norma mínima en matèria de Seguretat Social. No totes les parts d'aquest Conveni han de ser acceptades per l'Estat que el ratifica, la part XII que estableix el principi d'igualtat de tracte dels residents no nacionals és, però, obligatòria per tothom. El terme "residència" es defineix de manera autònoma dins el propi Conveni. Per "residència" s'enten "la residència efectiva al territori del membre".

La part XII d'aquest Tractat està formada per un sol article, l'article 68 que diu el següent: "Els residents no nacionals hauran de tenir els mateixos drets que els residents nacionals. Nogensmenys podran dictar-se disposicions especials per als no nacionals i per als nacionals nascuts fora del territori del membre

pel que fa referència a les prestacions o part de les prestacions finançades exclusivament o de manera preponderant amb fons públics i pel que respecta als règims transitoris". L'obligació existeix, per tant, només respecte a les prestacions exclusivament contributives, la qual cosa vol dir que, de fet, aquesta norma només beneficia als residents legals que són els que contribueixen a finançar l'assistència sanitària i social pública de caràcter contributiu.

2. La normativa estatal i autonòmica

La LLei 14/1986, de 25 d'abril, General de Sanitat (BOE de 29 d'abril de 1986) estableix amb tota claredat que "són titulars del dret a la protecció pública de la salut i a l'atenció sanitària tots els espanyols i els ciutadans estrangers que tinguin establerta la seva residència al territori nacional" (art.1.2 LGS) i que "els estrangers no residents a Espanya, així com els espanyols fora del territori nacional tindran garantit aquest dret en la forma que disposin els Tractats Internacionals" (art.1.3 LGS).

D'una interpretació conjunta d'ambdues disposicions es dedueix que el concepte de residència ha de ser interpretat com a purament fàctic, és a dir, que aquest concepte no fa referència exclusivament a les persones que tenen una situació regular davant la legislació d'estrangeria. Si s'entengués així la situació de les persones establertes il.legalment no estaria prevista per la LLei General de Sanitat que, en canvi, preveu la situació dels estrangers i espanyols no residents. L'argumentació que proposem i que es basa en criteris literals i sistemàtics, es reforça si tenim en compte que és habitual que el legislador especifiqui que determinats drets, com per exemple, el dret d'adquisició de la nacionalitat espanyola, estan vinculats al

caràcter legal de la residència del estranger a Espanya. El caràcter legal de la residència no és, per tant, una qüestió inherent al concepte de residència, sinó que, ben al contrari, és una condició que el legislador afegeix quan li sembla necessari i oportú. Això vol dir que la LLei General de Sanitat considera que també els estrangers en situació irregular front la normativa d'estrangeria són titulars del dret a la protecció pública de la salut.

La LLei bàsica 14/86 ha estat desenvolupada a Catalunya per la LLei núm 15 de 9 de juliol de 1990 d'ordenació sanitària que entre els seus principis informadors conté la "universalització per a tots els ciutadans residents a Catalunya dels serveis sanitaris de caràcter individual i col·lectiu" (art. 2 c de la LLei). La redacció d'aquest precepte confirma, en principi, la interpretació defensada en relació a la LLei General de Sanitat, doncs no es demana que la residència tingui caràcter legal. El principi d'universalització es refereix, però, als ciutadans i cas que no s'afegeixi cap altre qualificació, cal entendre que el terme ciutadà fa referència a nacional.

Aquesta concepció de la ciutadania està, però, en crisi com a conseqüència del caràcter estructural que està assolint la immigració⁵. L'exclusió dels treballadors assalariats immigrants de determinats drets presenta un dèficit de legitimitat perquè aquestes persones contribueixen amb el seu treball a la creació de riquesa i estan subjectes a les mateixes lleis que els espanyols, és a dir, que els ciutadans strictu sensu⁶. Sembla, per tant, correcte incloure en aquesta

⁵ Vegeu DE LUCAS, J.: "¿Derechos sin fronteras? a SAUCA, J.M.: Problemas actuales de los derechos fundamentales; Madrid, 1994, (pp. 165-180), p. 167.

⁶ DE LUCAS, J.: cit., p. 170.

categoria als estrangers amb residència legal a Espanya i assimilar-los als espanyols.

Respecte als immigrants en situació il.legal hi ha, però, una certa contradicció entre el dret a la prestació pública d'assistència sanitària que els hi reconeix la LLei General de Sanitat i un principi informador de la LLei catalana. Aquesta contradicció no impedeix, però, que a l'hora d'articular la prestació pública de l'assistència sanitària es vagi més enllà de l'objectiu inicialment fixat, doncs d'aquesta forma es protegeix també als ciutadans establerts a Catalunya contribuint, per exemple, a eradicar les malalties infeccioses.

Una altra possibilitat és assimilar el terme "ciudadà" al de persona i entendre que la norma es refereix a un concepte ampli de ciudadà. Per recolzar aquesta interpretació es pot fer valer el caràcter de norma de desenvolupament que respecte a la LLei General de Sanitat té la LLei catalana d'ordenació dels serveis sanitaris. Si la norma bàsica estableix que tota persona té dret a la protecció pública de la salut no és admissible que la norma de desenvolupament restringeixi aquest dret. Aquesta és la interpretació que a nosaltres ens sembla més encertada, ja que, com hem vist, el dret a la salut és també un dret fonamental per la normativa internacional de drets humans.

a) L'assistència sanitària pública

D'acord amb el que preveu la LLei estatal de Sanitat i d'acord també amb el principi informatiu de la LLei catalana d'ordenació de la Sanitat abans esmentat, es va dictar el Decret núm. 178 de 30 de juliol de 1990 que va universalitzar l'assistència sanitària pública en establir que "tots els ciutadans residents a Catalunya tenen dret a l'assistència sanitària pública". Entre les condicions d'accés en aquest dret s'estableix, entre d'altres, la d'estar "empadronat a qualsevol dels municipis de Catalunya i acreditar la residència efectiva". Aquest requisit es confirma també a l'Ordre de 25 de març de 1990 de desplegament de la norma creadora que desenvolupa el Decret núm. 55 de 5 de març de 1990 que regula a Catalunya la concessió d'aquest benefici. L'Ordre es refereix únicament a "les persones amb residència a Catalunya", la qual cosa confirma que l'equiparació ciutadà- persona abans defensada per nosaltres és encertada.

b) L'empadronament

Encara que hem tingut coneixement de que a determinats municipis s'ha intentat vincular l'empadronament a la residència legal a Espanya, hem de dir que aquest no és un requisit previst a la LLei Municipal i de Règim Local (LLei de 15 d'abril de 1987). A l'article 38 d'aquesta LLei es diu que tots els residents d'un municipi constitueixen la seva població i que la condició de resident deriva de la inscripció al padró municipal. Entre els residents es diferencia entre veïns i domiciliats. Els veïns són els ciutadans espanyols majors d'edat que resideixen al municipi i que estan inscrits al padró. Els domiciliats són tant els espanyols menors d'edat inscrits al padró com els

estrangers que resideixen habitualment al municipi i que estan empadronats al mateix.

La categoria de domiciliats fa, per tant, referència, en primer lloc, a una condició de pur fet- la residència habitual- que depèn d'elements objectius: l'establiment al municipi durant un marge de temps suficient per tal de considerar que aquest establiment té la permanència suficient com per ser habitual. Aquest requisit és fàcil de provar mitjançant, per exemple, rebuts d'un contracte de lloguer o els rebuts de pagament de serveis com aigua, llum i gas.

El segon requisit per assolir la categoria de domiciliat és la inscripció al padró. Respecte a aquesta condició només es diu que té caràcter obligatori per tothom que resideixi habitualment a un municipi (article 39.1 de la LLei). Per tant, no només és incorrecte negar la inscripció al padró a qui no té la tarja de residència sino que, ans al contrari, es pot considerar que les persones establertes de manera irregular, pel que fa a la normativa d'estrangeria, a un municipi català estan obligades a inscriure's al padró.

En aquest sentit paga la pena tenir en compte el que diu el Síndic de Greuges d'Euskadi a l'Informe que ha enviat enguany al Parlament Basc. Diu el Síndic de Greuges Basc: "En cualquier caso, aún denunciando la evidente falta de coherencia de los dos textos citados (Llei d'estrangeria i Llei reguladora de les bases del Règim local), lo que puede inferirse con claridad de la legislación vigente es que el factor determinante a la hora de considerar a un habitante como residente, es la habitualidad de su permanencia en el municipio en cuestión, es decir, la presunción de su voluntad de residir de modo estable y continuado en dicha localidad, en el estado de cosas vigente en cada momento, deseo

expresado a través de su estancia física y jurídica en dicho ámbito local."

Aquesta situació pot semblar estranya perquè implica certa descoordinació entre ambdós sectors normatius- l'estrangeria i la regulació del règim local- però aquest és el resultat que deriva del Dret positiu actualment vigent, per la qual cosa és freqüent que col·lectius d'immigrants il·legals estiguin efectivament empadronats al municipi on tenen establerta la seva residència de fet. Per tant s'ha de dir que un subjecte que reuneixi els requisits previstos pel Decret núm. 178, ha de poder accedir a l'assistència sanitària pública i que no és possible excloure'l per raó de la seva situació irregular davant les normes d'estrangeria perquè la llei no ho ha previst així. S'ha de tenir en compte el caràcter de dret humà del dret a la salut i el que diu la Llei General de Sanitat.

c) El Carnet de Salut Infantil

A l'Ordre de 7 d'abril de 1983 que fixa les condicions d'entrega del Carnet de Salut Infantil s'estableix que aquest "serà lliurat als pares dels nous nats a Catalunya o a les persones que tinguin sota la seva guarda i custòdia infants des del moment del seu naixement". No es fixa cap condició suplementària per rebre'l només el fet que el nen hagi nascut a Catalunya, per tant, d'aquí es dedueix que ha de ser lliurat als pares de qualsevol nen estranger, sigui quina sigui la seva situació legal a Catalunya. L'Ordre no fa sinó confirmar el que ja establia el Decret de 17 de març de 1980 d'aprovació i distribució del Carnet de Salut Infantil que preveia que la distribució del carnet es fes de manera que pogués arribar a totes les persones que tinguin al seu càrrec infants nou nats.

Hi ha, però, una situació que no està prevista, que el nou nat arribi a Catalunya havent nascut fora d'aquí, situació que pot ser freqüent entre sectors de la població amb hàbits de vida transhumants. Caldria incloure a la norma alguna regulació específica sobre aquesta població.

CONCLUSIONS

En matèria sanitària hem de dir que de la normativa examinada es dedueix que tothom ha de poder gaudir de les prestacions públiques de protecció de la salut. L'article corresponent de la Constitució no exclou de manera expressa a cap grup de persones d'aquest dret que és proclamat com a dret fonamental a diverses normes internacionals de drets humans, ratificades per Espanya i que obliguen a les administracions nacionals a dedicar en aquesta qüestió el màxim dels recursos disponibles. Aquesta obligació es veu especialment reforçada quan el subjecte que ha de rebre l'atenció sanitària és un infant.

D'altre banda la LLei General de Sanitat considera que totes les persones són titulars del dret a rebre els tractaments sanitaris previstos pel servei públic de protecció de la salut. És, per tant, possible defensar que quan la LLei catalana es refereix als ciutadans està equiparant aquest terme amb el de persona.

Com és fàcil d'imaginar el principal problema a l'hora d'articular la prestació efectiva d'aquest servei rau en què hi ha certa contradicció entre aquesta universalització del servei i la normativa d'estrangeria. Així és conegut que els col·lectius d'immigrants estrangers en situació irregular tenen certa preferència per determinats centres sanitaris- com ara l'Hospital del Mar de Barcelona- perquè saben que les dades que se'ls demanen per ingressar-hi no alertaran a les forces d'ordre públic que poden iniciar el corresponent procediment d'expulsió. És, per tant, important trobar les vies- potser col·laborant amb agents socials que treballen amb aquests col·lectius- per tal de superar aquesta dificultat. Cal assenyalar que aquesta iniciativa afavoriria també a la resta de la

població, doncs s'evitaria la possible extensió de malalties infeccioses com ara l'hepatitis B o la tuberculosi.

III. DEPARTAMENT DE BENESTAR SOCIAL

1. La Constitució Espanyola i els Tractats Internacionals

D'acord amb el que estableix l'article 9 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, la Generalitat de Catalunya té competència exclusiva en matèria d'assistència social i respecte a les institucions públiques de protecció i tutela de menors, respectant en aquest darrer cas la legislació civil, penal i penitenciària. Aquestes matèries corresponen al Departament de Benestar Social.

Tant la Constitució com els Tractats Internacionals ratificats per Espanya contenen poques indicacions respecte a qui són els destinataris d'aquests serveis de protecció social. Les disposicions de la Constitució que hi fan referència són, principalment l'article 39 ("Els poders públics asseguraran la protecció social, econòmica i jurídica de la família"), 49 ("Els poders públics garantiran una política de previsió, tractament, rehabilitació i integració dels disminuïts físics, sensorials i psíquics...") i 50 ("Els poders públics ...promouran el benestar (dels ciutadans de la tercera edat) mitjançant un sistema de serveis socials que atenguin als seus problemes específics"). Tal i com hem dit no estem però davant de veritables drets subjectius, doncs la mesura en què aquests drets poden ser al·legats davant la jurisdicció ordinària depèn del que estableixin les lleis que els desenvolupen.

Tampoc els Tractats Internacionals són gaire més explícits, doncs es tracta de drets de caràcter econòmic i social que estan estretament vinculats a la despesa pública i respecte als que només es poden establir els objectius que caldria assolir. Hi ha però una posició clara a favor de què els Estats s'esforcin fins a on

permetin els recursos disponibles en garantir el benestar social de totes les persones, doncs es considera que els drets econòmics i socials són inherents a la dignitat humana (art. 22 de la Declaració Universal de Drets Humans, art. 24 del Pacte de Drets Civils i Polítics, articles 9 i 10 del Pacte de Drets Econòmics, Socials i Culturals, article 27 del Conveni del Drets del Nen). La normativa internacional ratificada per Espanya significa, doncs un compromís per anar avançant cap a una progressiva generalització i universalització dels serveis socials que un país amb un nivell relativament alt de recursos econòmics com el nostre ha de tenir present a l'hora d'establir el seu sistema de serveis socials.

Aquest compromís és especialment important pel que fa a la protecció de la infància, doncs el Conveni dels Drets del Nen estableix que " els Estats part respectaran els drets enunciats al present Conveni i asseguraran la seva aplicació a tot nen subjecte a la seva jurisdicció, sense distinció alguna" (art. 2.1 del Conveni). En matèria de protecció de la infància no és, per tant, possible fer diferències en virtut de criteris com el de la nacionalitat, per la qual cosa totes les actuacions que realitzi el Departament de Benestar Social, especialment la Direcció General d'Atenció a la Infància hauran de dirigir-se cap a tots els nens que es trobin en territori català.

2. La normativa estatal en matèria d'assistència als immigrants

Encara que, com hem vist, la matèria de l'assistència social té un marcat caràcter autonòmic també l'Estat realitza tot un seguit d'actuacions per facilitar la integració social dels immigrants. La Comissió interministerial d'estrangeria creada pel Reial

Decret 511/1992, de 14 de maig (BOE de 4 de juny de 1992) té com a funció coordinar l'actuació dels Departaments Ministerials amb competència respecte al règim d'entrada, permanència i sortida, treball i integració social dels estrangers a Espanya" i existeix una Comissió delegada dedicada exclusivament a la promoció i integració social dels immigrants i refugiats. Un dels problemes assenyalats pel darrer Informe de la Fundació Pi i Sunyer és precisament la manca de coordinació entre les actuacions administratives autonòmiques i les de caràcter estatal⁷, la qual cosa pot conduir a duplicitats i, per tant, suposar un malbaratament dels recursos públics.

Ens interessa ara veure a qui destina l'Estat els ajuts que concedeix. L'Ordre de 25 de març de 1993 (BOE de 10 d'abril) va aprovar, per exemple, una sèrie de programes per facilitar la promoció i integració socio-laboral dels immigrants mitjançant la concessió de subvencions de la Direcció General de Migracions. Entre aquestes es preveia la concessió d'ajudes a treballadors immigrants per atendre a necessitats de caràcter transitori. Si examinem la documentació que calia presentar per accedir a aquests ajuts, veurem que es demana que s'adjunti a la sol·licitud una fotocòpia compulsada del permís de treball i residència, la qual cosa vol dir que aquestes ajudes es destinen només a les persones establertes de manera legal a l'Estat Espanyol.

3. La normativa autonòmica: El Sistema Català de Serveis Socials

Les norma bàsica pel que fa al Sistema Català de Serveis Socials és el Decret legislatiu núm. 17 de 16 de novembre de 1994 (DOGC núm. 1997 de 13 de gener de 1995)

⁷ Informe de la Fundació Pi I Sunyer, p. 217.

que refon la LLei núm. 12, de 14 de juliol de 1983, la LLei núm. 26, de 27 de desembre de 1985 i la LLei núm 4, de 20 d'abril de 1994. La LLei refosa té per objecte "ordenar, estructurar, promoure i garantir el dret a un sistema de serveis socials de responsabilitat pública a l'àmbit territorial de Catalunya".

El precepte clau pel que ens interessa en aquest estudi és l'article 7.1 de la LLei que determina l'accés als serveis socials. Aquest precepte diu que "tota persona té dret d'accés als serveis d'atenció primària i als serveis especialitzats d'acord amb les condicions que es fixin per reglament". Això vol dir que, en principi, tota persona sense discriminacions per raó de nacionalitat pot accedir al Sistema Català de Serveis Socials. Tots els immigrants poden, per tant, beneficiar-se d'un sistema que com precisa l'article 4 "abasta totes les activitats organitzades que, mitjançant la intervenció de personal preparat i amb el suport d'equipaments i recursos adequats s'orienta a prevenir l'exclusió social i a promoure la prestació social de suport personal, d'informació, d'atenció i d'ajut a tots els ciutadans...".

Ara bé, encara que el criteri de caràcter general sigui obrir a tothom els serveis, l'accés a un concret servei es regula reglamentàriament. Per veure fins a quin punt les activitats del Departament de Benestar Social beneficien a totes les persones que es troben a territori català, caldrà examinar la normativa que regula les diverses activitats. Sense ànim exhaustiu ens hem fixat en les subvencions que es concedeixen a les persones naturals, en el programa de la renda mínima d'inserció i en la protecció dels menors.

A) Subvencions a persones naturals

a) Ajudes d'atenció social a persones amb disminució

Entre les condicions que fixava el Programa d'ajudes d'atenció social a persones amb disminució establert pel Decret núm. 153 de 16 de juliol de 1991 (derogat) figurava que només podien ser beneficiàries les persones amb residència legal a Catalunya. La pròpia norma incloïa per tant a tots els espanyols i als estrangers amb residència legal a Espanya i excloïa als estrangers establerts de manera irregular que, per tant, no podien ser beneficiaris dels ajuts econòmics que aquest Programa comportava.

Darrerament s'ha restringit l'àmbit dels possibles destinataris d'aquests ajuts. Al Decret núm. 142 de 22 de juny de 1992 i a l'Ordre de 29 de juliol de 1992 (derogats) que el desenvolupava s'establia entre d'altres, que podien ser beneficiaris d'aquests ajuts els residents a Catalunya i que els estrangers estarien supeditats "als acords i convenis internacionals i al principi de reciprocitat".

El Decret núm. 50 de 22 de febrer de 1994 i l'Ordre de 2 de març de 1994 recullen aquestes condicions i afegeixen que "els ciutadans comunitaris accediran a les ajudes d'aquest Programa en iguals condicions que els de nacionalitat espanyola".

Tal i com estan regulats actualment aquests ajuts els seus beneficiaris són les següents persones:

(a)- Espanyols amb residència a Catalunya. Com que la residència no es posa en relació amb l'àmbit municipal considerem que no cal la inscripció al padró, doncs el

que estableix l'article 38 de la LLei Municipal i de Règim Local només és aplicable per la qualitat de resident a un determinat municipi. Els nacionals espanyols podran, per tant, beneficiar-se dels ajuts si tenen establerta la seva residència de fet a un municipi català, la qual cosa podrà ser provada mitjançant rebuts del lloguer, de la llum, del gas, etc.

(b)- Ciutadans d'un Estat membre de la Comunitat Europea residents a Catalunya. Com el cas dels espanyols que hi ha prou amb la residència de fet.

(c)- Nacionals d'un Estat tercer que es beneficiïn d'un Conveni bilateral de Seguretat Social; s'hauria d'examinar cas per cas, és a dir, nacionalitat per nacionalitat. Els Convenis de Seguretat Social tenen, però, una característica comuna: normalment només fan referència als ciutadans dels Estats part (Convenis inter partes) que tinguin residència legal al territori d'un altre Estat part. Els beneficiaris seran, per tant, en tot cas persones amb una situació regular des del punt de vista de la normativa d'estrangeria.

(d)- Nacionals d'un Estat tercer que acreditin que als seus països els espanyols es beneficien del mateix tipus d'ajuts. Aquest cas és el més problemàtic i per això el requisit de la reciprocitat formulat d'aquesta manera és molt criticat per la doctrina internacional privatista. El nacional d'un Estat tercer hauria de provar documentalment que, al país del que és nacional, un espanyol en les seves mateixes condicions rebria un ajut similar. Per tant, des del punt de vista teòric, caben tant el supòsit de que a aquell Estat les ajudes a disminuïts estrangers es limitin a les persones amb residència legal com que aquests ajuts s'atorgin amb independència de la situació del subjecte front la normativa d'estrangeria. Aquesta darrera possibilitat és

però difícilment imaginable. En primer lloc, perquè als països del Tercer Món no són freqüents, per evidents raons pressupostaries, aquest tipus d'ajuts i en segon lloc, perquè els països que poden concedir aquestes subvencions acostumen a ser molt estrictes respecte al compliment de la normativa d'estrangeria.

En tot cas, correspondrà al sol.licitant del ajut provar aquests extrems. Si pensem en la tipologia social d'aquestes persones serà difícil que puguin aportar la prova necessària per accedir a aquestes subvencions. Seria, per tant, convenient eliminar el criteri de reciprocitat perquè a la pràctica segurament serà inoperant i substituir-lo pel de "residència legal". Com ja hem dit els estrangers establerts legalment a Espanya contribueixen amb el seu treball a la creació de la riquesa nacional i no sembla legítim excloure'ls dels beneficis socials que aquesta riquesa possibilita ni limitar aquests ajuts a fets aliens a ells com ara l'existència d'un Tractat de Seguretat Social o la reciprocitat.

b) Programa de vacances per la gent gran

A títol d'exemple hem examinat la convocatòria de places per participar en torns de 15 dies al Programa de vacances per a gent gran gestionat per l'ICASS que es va fer mitjançant l' Ordre de 19 de gener de 1994. Entre les condicions per ser beneficiari d'aquesta convocatòria es va establir que s'havia de tenir "residència legal a Catalunya".

La noció de "residència legal" té poc sentit en relació als espanyols, perquè com és sabut l'article 19 de la Constitució garanteix als espanyols el dret a escollir lliurement la seva residència dins el territori nacional. No cal doncs cap autorització en aquest

sentit. Els nacionals resideixen a un determinat municipi si d'acord amb el que estableix l'article 38 de la Llei Municipal i Règim Local estan inscrits al padró municipal. Si són majors d'edat seran veïns d'aquest municipi i si són menors d'edat se'ls considerarà domiciliats. Què vol doncs dir tenir residència legal a Catalunya? Al nostre entendre com la norma no fa referència expressament a l'àmbit local no resulta d'aplicació l'article 38 de la Llei Municipal i del Règim Local, per la qual cosa hi haurà prou amb residir de fet a un determinat municipi català.

La "residència legal" és una noció pròpia del Dret d'estrangeria que només es predica en relació als estrangers. La Llei d'estrangeria estableix al seu art. 13.1 b) que "els estrangers poden trobar-se a Espanya en situació de residència, la qual cosa suposa l'obtenció d'un permís." Aquesta situació s'anomena "residència legal" a diverses normes del ordenament jurídic, com ara a l'article 22.3 del Codi Civil que tracta de l'adquisició de la nacionalitat espanyola. En principi, però, la qualitat de "resident legal" no es posa en relació amb un determinat municipi o amb el territori d'una determinada Comunitat Autònoma, sinó amb la totalitat del territori espanyol, doncs l'article 6.1 de la Llei d'estrangeria reconeix la llibertat d'elecció de residència. Respecte als estrangers s'haurà de demanar per tant una doble condició: que tinguin residència legal a Espanya (permís de residència en regla) i que resideixin de fet territori català, sense que calgui l'inscripció al padró d'un municipi català, perquè la norma no posa en relació la residència amb l'àmbit local.

c) Programa d'ajuts personalitzats a l'allotjament

A l' Ordre de 19 de gener de 1994 es regula també la concessió d'uns ajuts a fons perdut a aquelles persones que acreditin no poder pagar els rebuts impagats del lloguer o les quotes d'amortització amb préstec hipotecari no amortitzat del seu habitatge de promoció privada. Entre els requisits que es demanen s'estableix, entre d'altres, que els destinataris han de "residir a Catalunya". Com que la residència no és relaciona amb l'àmbit local entenem que no es aplicable l'article 38 de la LLei Municipal i de Règim Local, per la qual cosa aquests ajuts poden ser sol.licitats per tota persona que tingui fixada la seva residència de fet a Catalunya. En el cas dels estrangers no cal que estiguin en situació de residència legal d'acord amb el que estableix la normativa d'estrangeria, doncs cas que es volgués exigir aquesta condició s'hauria de fer de manera expressa.

d) Subvencions a fons perdut, assistencials i personalitzades als propietaris i usuaris afectats per patologies estructurals als habitatges del barri Plana Lledó de Mollet del Vallés

A títol d'exemple ens ha semblat oportú estudiar una convocatòria extraordinària d'ajuts per habitatges ubicats a Mollet del Vallés (Ordre de 26 de juny de 1994 del Departament de Benestar Social). Aquests ajuts es destinen a les persones que, entre d'altres requisits, estiguin empadronades des de fa més de cinc anys a l'habitatge pel qual es demana l'ajut. Com ja hem vist l'empadronament no depèn del fet d'estar residint de manera legal a Espanya d'acord amb el que disposa la normativa d'estrangeria. Aquests ajuts poden ser, per tant, sol.licitats per tota persona que compleixi el

requisit dels cinc anys d'empadronament, al marge per tant de la seva nacionalitat i de la seva situació front les normes que regulen l'entrada, estada i sortida dels estrangers a Espanya.

B) El Programa de la Renda Mínima d'Inserció

Respecte als marginats i a les persones que pateixen estats de gran necessitat s'han realitzat diverses actuacions. L'any 1981 i 1982 es van convocar unes ajudes individuals i no periòdiques mitjançant l'Ordre de 27 de juliol de 1981 i l'Ordre de 24 de maig de 1982. Aquestes normes establiren que podien ser beneficiàries d'aquestes ajudes "les persones que es trobin en una situació de marginació per manca d'integració a la societat o a la família degut a inadaptació, abandonament familiar o altres causes" (Ordre de 1981) i "les persones que es trobin en circumstàncies de greu necessitat per malaltia, carències familiars i marginació social" (Ordre de 1982). D'aquesta formulació es dedueix que els ajuts estaven destinats a tota persona sense més requisits i que, per tant, podien beneficiar a qualsevol estranger.

El Decret núm. 144 de 28 de maig de 1990 modificat pel Decret núm. 213 d'1 d'octubre de 1991 estableix la renda mínima d'inserció per ajudar a les persones que no tinguin els mitjans suficients per atendre les necessitats essencials de la vida a la nostra societat. Entre les circumstàncies que han de concòrrer a les persones que vulguin ser beneficiàries d'aquest ajut figura, entre d'altres, la d'estar empadronat i residir de manera efectiva i continuada a un municipi de Catalunya amb dos anys d'antelació a la data de presentació de la sol.licitud d'acolliment al programa o la d'empadronar-se en el moment de fer la sol.licitud i acreditar una residència de fet continuada i efectiva

a qualsevol municipi de Catalunya des de fa almenys dos anys.

Com ja hem dit l'empadronament no depèn del fet de tenir residència legal a Espanya. Hem d'entendre, per tant, que totes les persones amb residència de fet a un municipi de Catalunya que reuneixin les demés condicions fixades per la norma tenen dret a sol·licitar aquest ajut i que no seria lícit excloure als immigrants il·legals del mateix. L'evident contradicció que existeix entre, d'una banda, atorgar una renda mínima d'inserció, i d'altra, tenir aquestes persones pendents d'un eventual procés d'expulsió es pot resoldre només amb una intervenció legislativa que restringeixi l'àmbit de destinataris del programa PIRMI. Una altra opció és mantenir la contradicció, tenint en compte que tradicionalment la política d'estrangeria ve marcada per la dialèctica entre períodes de repressió i d'altres on s'opta per regularitzar als col·lectius d'immigrants que s'han establert de facto. En cas que en el futur es produís una nova regularització similar a la que l'Estat va realitzar l'any 1991, serà sense dubte més convenient que els col·lectius que es regularitzin estiguin insertats a la nostra societat.

D) La protecció de menors

La protecció de la infància és una de les matèries que més han preocupat tant al Parlament de Catalunya com a la Generalitat. El Parlament de Catalunya ha dictat tres resolucions especialment importants sobre aquest tema: la Resolució 37/I de 10 de desembre de 1981 (BOPC núm. 60, de 21.12.1981) sobre els drets de la infància, la Resolució 137/II de 15 d'octubre de 1987 (BOPC núm. 224, de 26.10. 1987) sobre els maltractaments infligits als menors i la Resolució 194/III de 7 de març de 1991 (BOPC núm. 248, de 18.3. 1991) sobre els Drets de la

infància adoptada per la Comissió de justícia, dret i seguretat ciutadana. Dos LLeis s'han ocupat amb caràcter general de la protecció de la infància: la LLei 11/1985, de 13 de juny, de protecció dels menors i la LLei 37/1991, de 30 de desembre, sobre mesures de protecció dels menors desemparats i l'adopció. Una Llei general de la infància està actualment en tràmit parlamentari.

Aquesta normativa s'ha d'adequar, com és lògic, al Conveni dels drets del nen que, com ja hem dit en diverses ocasions, estableix una obligació envers tots els nens que es trobin sota la jurisdicció de l'Estat part. Aquest és també el criteri de la LLei 11/1985, en la part que resta en vigor, doncs com estableix l'article 3 " són objecte de protecció, d'acord amb aquesta Llei, els menors d'edat que tenen el domicili o es troben eventualment a qualsevol indret de Catalunya, sense perjudici en aquest cas darrer, de les facultats que corresponguin a l'autoritat competent d'un altre territori". També la Llei 37/91 té una aplicació territorial. L'article 1 d'aquesta norma precisa que "la Generalitat de Catalunya, per mitjà de l'organisme que tingui atribuïda aquesta competència exerceix la protecció sobre els menors desemparats domiciliats a Catalunya o que s'hi troben eventualment". Queda, per tant, garantit que tots els menors, sense excepció, són destinataris de les mesures de protecció que pot prendre l'Administració Catalana.

CONCLUSIONS

La Constitució i els Tractats Internacionals ratificats a Espanya no obliguen a l'Administració Catalana abastar a totes les persones als seus programes d'assistència social, encara que de la normativa de Drets Humans es pot deduir un compromís dels Estats per elevar el nivell de vida de totes les persones. La normativa estatal d'assistència als immigrants restringeix, però, usualment els ajuts individuals que concedeix en matèria d'immigració a les persones que tenen una situació regular des del punt de vista de la normativa d'estrangeria.

L'examen de la normativa autonòmica en matèria de benestar social no permet afirmar clarament que tothom pugui ser el destinatari dels serveis socials. És clar que el sistema català de serveis socials permet l'accés de totes les persones a la xarxa, els concrets requisits per ser beneficiari de cada un dels serveis o ajuts es concreten, però, a la normativa reguladora de cada servei o ajut.

Algunes de les prestacions es fan dependre de la circumstància de tenir residència legal a Catalunya. Com que el terme "residència" no es posa en relació amb l'àmbit local considerem que no cal la inscripció al padró d'acord amb el que estableix l'article 38 de la Llei Municipal i de Règim Local. Els espanyols poden, per tant, ser beneficiaris dels serveis o ajuts si tenen establerta la seva residència de fet a Catalunya. En relació als estrangers la qualitat de "resident legal" fa, en canvi, referència a la normativa d'estrangeria. Un estranger només podria accedir a aquests serveis si té establerta la seva residència de fet a Catalunya i té el permís de residència previst a la Llei d'estrangeria i al seu Reglament de desenvolupament.

Altres ajuts depenen del sol fet d'estar empadronat a un municipi català. En aquest sentit cal destacar que la LLei Municipal i de Règim Local permet i, fins i tot, obliga a tots els estrangers amb residència habitual a un determinat municipi a inscriure's al padró. Els immigrants en situació irregular front la normativa d'estrangeria poden, per tant empadronar-se als municipis catalans i ser els beneficiaris dels ajuts i serveis que depenen d'aquesta circumstància.

En casos aïllats la concessió d'ajuts i la prestació de serveis depenen de criteris aliens a la pròpia persona a la que es destinen aquests ajuts, com és l'existència d'acords de Seguredat Social o de la reciprocitat. Això ha de merèixer una valoració clarament negativa. Especialment el criteri de reciprocitat posa al destinatari del servei davant la necessitat d'aportar una prova que pot ser considerada diabòlica i que, per la seva complexitat, està totalment fora de l'abast del sector social que s'hauria de beneficiar dels ajuts.

IV. DEPARTAMENT D'ENSENYAMENT

1. La Constitució i els Tractats Internacionals

L'article 15 de l'Estatut de Catalunya estableix que "és de competència plena de la Generalitat la regulació i administració de l'ensenyament a tota la seva extensió, nivells i graus, sense perjudici d'allò que disposen l'article 27 de la Constitució i Lleis Orgàniques que, conforme a l'apartat primer de l'article 81 d'aquella, el desenvolupin, de les facultats que atribueix a l'Estat el número 30 de l'apartat 1 de l'article 149 de la Constitució i de l'alta inspecció necessària per al seu compliment i garantia". L'execució d'aquesta competència correspon al Departament d'Ensenyament.

L'article 27 de la Constitució, que pertany a la Secció 1ª del Capítol 2on del Títol Primer de la norma fonamental (Drets i Llibertats) diu que " Tothom té dret a l'educació". Estem, sembla, davant un dels drets fonamentals que es caracteritzen per una absoluta equiparació entre nacionals i estrangers⁸. Aquesta categoria fou formulada pel propi Tribunal Constitucional a la sentència 107/84, que, no gensmenys, no va establir un llistat de caràcter exhaustiu dels drets que integren aquest grup. A una ulterior sentència, la STC 99/85, el Tribunal Constitucional va incloure el dret a la tutela judicial efectiva dins aquesta categoria. Podem, per tant concloure com l'article 24 (tutela judicial efectiva) es refereix a "totes les persones". Les conclusions a les que arriba el Tribunal Constitucional en relació a aquest dret

⁸ Vegeu sobre aquesta qüestió: CRUZ VILLALON, P.: "Dos cuestiones de titularidad de derechos: los extranjeros, las personas jurídicas", Revista Española de Derecho Constitucional, nº 35, 1992, (pp. 63-83), pp. 67-68

valen igual pel que fa al dret a l'educació que segons el text constitucional correspon a "tothom", és a dir, també a totes les persones. D'acord amb aquesta interpretació el dret a l'educació beneficiaria a les persones en la seva qualitat de tals i podria, per tant, ser al·legat per tots els estrangers sense excepció.

Aquesta conclusió es pot també recolzar en allò que estableixen els Tractats Internacionals en matèria de Drets Humans ratificats per Espanya, que d'acord amb el que estableix l'article 10, serveixen per interpretar les normes constitucionals en matèria de drets fonamentals. Un dels textos cabdals en aquesta matèria es el Conveni dels Drets del Nen, doncs es considera que els destinataris naturals de l'ensenyament són els nens i les nenes. L'article 28 d'aquest Conveni internacional proclama que "els Estats part reconeixen el dret del nen a l'educació i a fi de que es pugui exercir de manera progressiva i en condició d'igualtat d'oportunitats aquest dret, hauran, en particular, de a) implantar l'ensenyament gratuït per a tots, b) fomentar el desenvolupament de l'ensenyament secundari, en les seves diverses formes, inclòs l'ensenyament general i professional....etc.". Del Conveni dels Drets del Nen deriva, per tant, l'obligació de que l'ensenyament arribi a tots els nens i nenes que es trobin a Catalunya, sense tenir en compte cap altre criteri. En aquest sentit cal recordar que el Conveni estableix en al seu article 2 que s'assegurarà l'aplicació dels drets reconeguts al Conveni a tots els nens subjectes a la jurisdicció dels Estats part sense que sigui lícit establir cap distinció per raó de raça, color, sexe, idioma, religió, opinió política, etc.

2. Normes estatals i autonòmiques

El dret de tots els nens estrangers que es trobin a Catalunya a accedir als centres d'ensenyament deriva, com hem vist, directament de la Constitució i dels Tractats Internacionals ratificats per Espanya. A la normativa estatal de desenvolupament aquest dret es veu parcialment confirmat. La LLei Orgànica 8/85, de 3 de juliol, sobre el Dret a l'educació estableix al seu article 1.3 que "els estrangers residents a Espanya tenen també dret a rebre l'educació ...". Com veiem la residència no es condiciona a cap altre requisit, per la qual cosa és una noció purament fàctica. Tampoc la LLei Orgànica 1/1990 de 3 d'octubre sobre ordenació general del sistema educatiu estableix cap tipus de restricció en funció del criteri de nacionalitat. A la Llei d'estrangeria s'estableix, en canvi, que es reconeix el dret a l'educació únicament als estrangers que es trobin legalment a Espanya (art. 9 de la Llei d'estrangeria). Com s'ha de resoldre aquesta contradicció?

Al nostre parer com que el dret a l'educació deriva directament de la Constitució i dels Tractats Internacionals que en matèria de Drets Humans ha ratificat Espanya i aquestes normes són jeràrquicament superiors a la LLei Orgànica d'Estrangeria, l'article 9 de la Llei d'estrangeria resulta inaplicable i fins i tot seria inconstitucional. El Departament d'Ensenyament de la Generalitat de Catalunya actua, per tant, correctament en escolaritzar a tots els fills dels immigrants estrangers, sense tenir en compte la situació d'aquests front la normativa d'estrangeria.

La mateixa política d'universalització del servei d'ensenyament s'adverteix també a la política d'ajuts que depèn d'aquest Departament. La Resolució de 28 de juny de 1994 (DOGC núm. 1919, d'11 de juliol de

1994) va, per exemple, convocar una sèrie de places per a la realització de colònies escolars d'estiu on podien participar "els alumnes de 9 a 14 anys dels centres docents dependents del Departament d'Ensenyament". La participació en aquestes colònies està, per tant, condicionada al fet de ser alumne d'un centre escolar. Com la Constitució, el Conveni dels Drets del Nen i la Llei Orgànica sobre el dret a l'educació recullen el dret de tot nen a ser escolaritzat, els fills dels immigrants podran participar a les activitats que depenguin d'aquesta condició. Aquesta mateixa tècnica es fa servir a altres convocatòries d'ajuts del Departament d'Ensenyament com ara la Resolució de 28 de febrer de 1994 que atorga ajudes individuals als alumnes de 6è., 7è. i 8è de primària dels centres docents de Catalunya per realitzar convivències, la Resolució (de la mateixa data) també concedeix ajuts individuals als alumnes d'ensenyament secundari i COU per realitzar viatges didàctics en grup i convoca ajuts perquè els alumnes d'educació especial puguin realitzar convivències escolars.

Hem de dir que el fet de que el Departament d'Ensenyament acostumi a vincular els ajuts que atorga únicament al fet de ser alumne dels centres escolars que d'ell depenen ens sembla molt encertat, doncs d'aquesta manera es prescindeix de criteris que com el de residència sempre creen especials dificultats en relació als estrangers. Creiem que aquesta és una manera adequada d'integrar als fills dels immigrants a la societat catalana i d'evitar discriminacions per fets aliens als escolars com ara la decisió dels pares de romandre a Espanya en situació d'il·legalitat front la normativa d'estrangeria.

- A) Qüestions conflictives relacionades amb l'educació dels fills dels immigrants

Hi ha una sèrie de qüestions relacionades amb l'educació que creen problemes a la pràctica. Es tracta de la concentració de fills d'immigrants a determinats centres escolars, de l'homologació de títols estrangers i de l'accés dels fills dels immigrants establerts de manera il.legal a Espanya al mercat de treball, especialment quan han estat escolaritzats a Espanya.

- a) La concentració de nens estrangers a unes determinades escoles

La concentració de nens estrangers a determinades escoles és la conseqüència natural del fet de que la població estrangera immigrant sol concentrar-se a determinats indrets allà on pot trobar feina (zones industrials o agrícoles) i on la vivenda té un preu al seu abast. És, però, indubtable que aquesta concentració té efectes negatius sobre la qualitat de l'ensenyament per les dificultats lingüístiques d'aquests nens i que és contrària als objectius d'integració dels nens estrangers a la població autòctona. És, per tant, fins a cert punt natural que aquesta concentració generi conflictes.

Les Organitzacions no governamentals que treballen amb aquests sectors de la població han advertit en diverses ocasions que consideren negatiu que es culpabilitzi, acusant-los de xenofòbia, als pares de nens i nenes catalans que assisteixen a escoles a on hi ha una alta concentració de fills d'immigrants. Han alertat respecte a les trampes que altres pares fan per evitar enviar als seus fills a aquestes escoles i han posat de relleu un fet que consideren preocupant: la negativa de molts centres d'ensenyament subvencionats a matricular a nens estrangers.

Existeix una normativa que regula el procediment d'ingrés als centres d'ensenyament subvencionats que hem considerat oportú examinar. Es tracta de la Resolució de 2 de febrer de 1994 que va regular el procediment de pre-inscripció i ingrés a les Llars d'infants subvencionades (DOGC núm. 1861 de 16 de febrer de 1994), de la Resolució de 9 de febrer de 1994 que estableix les normes regulant la pre-inscripció i matriculació als centres concertats o subvencionats que imparteixen el cicle de parvulari, educació infantil, educació primària EGB i la modalitat d'educació especial per al curs 1994-1995 (DOGC núm. 1862 de 18 de febrer) i de la Resolució de 9 de febrer de 1994 que estableix les normes regulant la pre-inscripció i matriculació per alumnes als centres docents concertats que imparteixen educació secundària obligatòria, batxillerat o formació professional per al curs 1994-1995 (DOGC núm. 1862 de 18 de febrer).

De l'examen d'aquesta normativa no es dedueix que sigui la formulació de la mateixa la que possibiliti la denegació de la matrícula de nens de nacionalitat estrangera. Ans el contrari, en aquestes normes s'introdueixen una sèrie de barems o criteris per classificar les sol.licituds de nou ingrés que tenint en compte criteris com ara la renda anual de la unitat familiar haurien d'afavorir indirectament als sectors més necessitats de la immigració. Sembla, per tant, necessari reforçar els sistemes de control i supervisió de l'aplicació d'aquesta normativa per tal d'evitar que es pugui dissuadir verbalment als pares de nens estrangers de la presentació de sol.licituds de nou ingrés. Es podria, per exemple, pensar en establir alguna norma de caràcter narratiu que recordés als directors dels centres docents l'obligació de tractar amb caràcter d'igualtat les sol.licituds formulades per estrangers, així com establir alguna sanció per respondre als comportaments incorrectes.

b) L'atorgament de títols per part de l'Estat

El Departament d'Ensenyament ha senyalat que té dificultats en relació a l'atorgament de títols acadèmics als immigrants establerts a Catalunya de manera il.legal, doncs l'atorgament de títols és competència de l'Estat. La política de la Generalitat d'escolaritzar els nens i nenes estrangers sense tenir en compte llur situació front la normativa d'estrangeria queda compromesa per la negativa de l'Administració central a atorgar-lis la titulació per la qual s'han estat preparant (títols de graduat escolar i batxiller).

En la nostra opinió hi ha només dues possibilitats d'actuació per fer front a aquesta problemàtica. La primera consistiria en plantejar a l'Administració central el problema, recordant-li el caràcter fonamental del dret a l'educació derivat no només de la Constitució sino també dels Convenis Internacionals. S'hauria de fer especial esment del Conveni dels Drets del Nen de Nacions Unides i de la prohibició establerta per aquest instrument de discriminar el nen per raó del seu origen o la seva situació.

Una altra possibilitat que té només sentit si l'Administració central decideix no modificar la seva actitud front aquesta qüestió, consisteix en advertir als nens i les seves famílies de la impossibilitat que hi ha per atorgar-lis la titulació. Cal, però, tenir en compte que es tracta d'una qüestió molt delicada, doncs és evident que des del punt de vista psicològic resulta difícil entendre perquè d'una banda es vol facilitar la integració i d'altre es nega una eina fonamental com la titulació acadèmica. La contradicció és, però, encara més evident si tenim en compte que, com es desenvolupa detalladament al següent apartat d'aquest estudi, fins i tot el fet de tenir la titulació requerida per

desenvolupar una determinada tasca professional no significa que es pugui gaudir del necessari permís de treball. La concessió d'aquest està subordinada a les necessitats del mercat laboral espanyol i la normativa d'estrangeria protegeix de manera declarada als treballadors de nacionalitat espanyola de la competència que poden significar els immigrants.

c) L'homologació de títols acadèmics estrangers

L'article 149. 1. 30 ena de la Constitució Espanyola atribueix a l'Estat la competència exclusiva en matèria de regulació de les condicions d'obtenció, expedició i homologació de títols acadèmics i professionals. L'homologació de títols estrangers no és, per tant, una matèria respecte a la qual la Generalitat de Catalunya tingui competències. Es tracta, però, d'una qüestió la qual té moltes dificultats a la pràctica i, per aquest motiu hem considerat oportú examinar-la en relació al Departament d'Ensenyament. Probablement aquest Departament de la Generalitat de Catalunya és el que es trobarà amb més demandes i preguntes en relació a aquesta qüestió.

L'homologació de títols estrangers és una matèria on existeixen tot una sèrie de Tractats bilaterals i que ha estat també objecte de directives comunitàries amb les seves corresponents normes d'introducció. És, per tant, un tema bastant complex que no podem examinar amb detall. Per veure quins són els trets generals del procediment d'homologació de títols podem, però, examinar les normes aplicables en defecte de Tractat i fora de l'àmbit comunitari, doncs aquestes són les normes que s'aplicaran respecte a un nombre més elevat d'immigrants.

Amb caràcter general l'homologació de títols estrangers és regula a dos Reials Decrets i dues Ordres del Ministerio de Educación y Ciencia. L'homologació dels títols estrangers d'educació superior és l'objecte del Reial Decret núm. 86/1987, de 16 de gener, que desenvolupa l'article 32.2 de la Llei Orgànica 11/1983 de Reforma universitària i de l'Ordre de 9 de febrer de 1987. Respecte als títols i estudis no universitaris obtinguts o realitzats a l'estranger regeixen el Reial Decret núm 104/ 1988, de 29 de gener i les Ordres de 14 i 30 de març de 1988 que desenvolupen el Reial Decret, estableixen determinats criteris en matèria d'homologació i convalidació de títols i estudis estrangers i fixen el règim d'equivalències amb els sistemes educatius de diferents països.

La primera cosa que cal assenyalar és que l'homologació d'un títol estranger suposa únicament una declaració d'equivalència d'aquest amb un títol espanyol a efectes exclusivament acadèmics. L'homologació d'un títol estranger no significa, per tant, automàticament que el subjecte titular d'aquest pugui exercir a Espanya la professió per la qual el capacita el títol. Cal l'obtenció del corresponent permís de treball que en cas que l'estranger es proposi exercir una professió que exigeixi una determinada titulació es condiona a la tenència i, si s'escau, a l'homologació del títol corresponent així com a la col·legiació si la llei ho exigeix (art. 17.1 de la LLei d'estrangeria). Respecte a aquesta qüestió resulta especialment aclaridora la sentència del Tribunal Constitucional 120/1991 de 3 de juny de 1991⁹, que fou dictada en el marc d'un recurs d'empara promogut per dos odontòlegs argentins que una vegada obtinguda l'homologació dels seus títols

⁹ Aquesta sentència fou objecte d'un comentari a la Revista española de Derecho del Trabajo nº 53, (pp. 469-478) a càrrec de la Profesora Margarita Isabel Ramos Quintana.

acadèmics van veure com el Col·legi d'Odontòlegs els obligava a col·legiar-se sense exercici perquè no tenien els permisos de residència i treball previstos per la normativa d'estrangeria. El permís de treball pot ser denegat encara que s'hagi obtingut l'homologació d'un títol com a conseqüència de "l'existència de treballadors espanyols a l'atur en l'activitat que es proposi realitzar el sol·licitant" (art. 18.1 a) de la Llei d'estrangeria).

L'homologació dels títols és competència del Ministerio de Educación y Ciencia que determina el model de sol·licitud, la documentació que cal adjuntar a l'expedient i els requisits que han de complir els documents que es presentin. Els retards en relació a la tramitació dels expedients d'homologació en matèria de títols estrangers que han estat denunciats últimament en cartes al director publicades als principals diaris i per part d'organitzacions no governamentals que treballen en matèria d'immigració són, per tant, responsabilitat del Ministerio de Educación y Ciencia.

No sembla que aquests retards obeeixin a cap raó de fons, per la qual cosa seria relativament fàcil corregir les deficiències de funcionament que tant perjudiquen als estrangers que necessiten fer valer a efectes acadèmics l'equivalència dels títols que han obtingut als seus països. Seria, per tant, convenient que es fessin les oportunes gestions per tal de demanar al Ministerio de Educación y Ciencia una major cura a l'hora de resoldre aquest tema.

d) L'accés al Mercat de treball dels fills d'immigrants educats a Catalunya

Diverses organitzacions que treballen amb els fills dels immigrants il·legals establerts a Catalunya

han denunciat un efecte pervers de la normativa d'estrangeria que es posa de manifest un cop els nens acaben els seus periodos de formació. D'acord amb el que hem analitzat abans, a Catalunya és efectiva la plena escolarització de tots els nens sense tenir en compte criteris de nacionalitat o la situació del nen i la seva família front la normativa d'estrangeria. És, però, evident que una de les funcions- encara que no l'única- de l'ensenyament és capacitar al subjecte per guanyar-se la vida i que aquest objectiu no es pot assolir si l'estranger està en una situació irregular front la normativa d'estrangeria i no gaudeix del necessari permís de treball. En aquest cas es produeix certa contradicció: d'acord amb la normativa d'estrangeria no es permet treballar a un ciutadà que ha estat format amb fons públics. Psicològicament aquesta situació és molt perjudicial per l'individu que la pateix: gràcies a l'escolarització se li ha creat una il·lusió d'integració que es veu frustrada quan intenta posar en pràctica allò que ell ha après.

Aquesta situació és difícil de resoldre. La normativa d'estrangeria privilegia en efecte als nacionals espanyols a l'hora de distribuir un bé que malhauradament s'ha tornat escàs: el treball remunerat. D'una banda, l'article 18.1 de la LLei d'estrangeria permet que en la concessió i renovació del permís de treball es tinguin en compte circumstàncies com l'existència de treballadors a l'atur en l'activitat que el sol·licitant del permís es proposi realitzar així com la insuficiència o escassetat de mà d'obra espanyola en l'activitat o professió i zona geogràfica en què es vulgui treballar. D'altra banda un títol o una capacitació professional no tenen més efecte que el de funcionar com a prerrequisit per la sol·licitud dels permisos de treball si l'activitat professional que es

vol realitzar requereix determinada titulació (art. 17.2 de la LLei d'estrangeria).

Davant la impossibilitat de modificar aquest extrem de la LLei d'estrangeria- políticament es poc probable que l'actual estat del mercat de treball permeti una modificació de la normativa d'estrangeria deixant de protegir l'accés dels nacionals al mercat de treball- hi ha, pensem, únicament dues sortides.

Una possibilitat seria incloure al numero 3 de l'article 18 de la LLei d'estrangeria una altra causa per obtenir amb caràcter preferent el permís de treball basada en el fet d'haver realitzat estudis a Espanya. Hi ha, però, dificultats en aquest sentit, doncs aquesta causa beneficiarà també a totes les persones que vénen a estudiar a Espanya (estudis de posgrau, per exemple). Caldria, per tant establir algun altre tipus de requisit addicional que necessàriament deixaria fora a determinades persones com ara l'haver fet els estudis primaris a Espanya. Tenint en compte que un dels criteris per obtenir amb caràcter preferent el permís de treball és el tenir la nacionalitat d'un país iberoamericà, Portugal, Filipines, Andorra, Guinea Ecuatorial o pertànyer al col·lectiu dels sefardites caldria també veure si el nombre de casos de nens escolaritzats a Catalunya que després no poden accedir al mercat de treball és suficientment elevat com per justificar una intervenció legislativa en aquest sentit.

Un altre possibilitat per resoldre aquestes situacions es tenir en compte el que diu l'article 18.2 de la LLei d'estrangeria. Aquesta norma estableix que " quan el permís sigui per treballar de manera autònoma es valorarà favorablement el fet de que la seva concessió impliqui la creació de nous llocs de treball per espanyols o signifiqui la inversió o aportació de béns

susceptibles de promoure el treball nacional o de millorar les condicions en què aquest es dugui a terme".

Respecte al treball autònom cal dir que l'Administració subvenciona, per exemple, als alumnes que hagin aprovat el 2on grau de la Formació Professional per fer front a les despeses de primera instal·lació d'activitat professional i d'incorporació a cooperatives [Resolució del Departament d'Ensenyament de 12 de maig de 1994 (DOGC núm. 1901 de 27 de maig)]. Es podria, per tant, pensar en intentar integrar, mitjançant ajuts públics, als fills d'immigrants formats a Catalunya a cooperatives o empreses de caràcter autònom que els hi permetessin demanar el permís de treball. Cal però tenir en compte que aquest tipus de convocatòries solen estar pensades per treballadors espanyols (vegeu la documentació que es demana per la presentació de les sol·licituds de subvencions).

e) Els deures dels immigrants respecte a l'obligatorietat de l'educació

Fins ara ens hem fixat només en un aspecte de l'escolarització :el dret de tot nen i tota nena a gaudir d'ella sense discriminacions per raó de nacionalitat o per altres motius. L'educació té, però, una altra vessant que queda ben reflectida al concepte d'educació obligatòria. Els nens i nenes tenen el deure d'assistir a l'escola fins a determinada edat.

Una de les qüestions dubtoses és si aquest deure es refereix també als nens estrangers. En la nostre opinió aquesta és una qüestió força clara: la normativa sobre l'educació, en tant normativa bàsicament administrativa, s'aplica a la totalitat del territori català d'acord amb el principi de territorialitat que regeix respecte a

totes les normes de caràcter públic. El problema rau, però, en els mecanismes per aplicar aquesta normativa. Considerem que, en principi, no hi ha cap inconvenient en què els inspectors del Departament d'Ensenyament assumeixin aquesta funció tal i com ho fan quan es tracta de nens espanyols, si bé s'ha d'assenyalar que tot contacte de l'administració amb la població estrangera establerta de manera irregular pot també donar lloc a la denúncia de la situació d'il·legalitat. S'haurien de donar instruccions internes en un o en un altre sentit.

CONCLUSIONS

En matèria d'educació és clar que tant la Constitució Espanyola com el Conveni de Nacions Unides respecte als drets del nen atribueixen a tothom sense excepció aquest dret. La Llei Orgànica sobre el dret a l'Educació i la restant normativa confirmen que el dret a l'educació és també un dret dels estrangers. Per aquest motiu pensem que les restriccions que introdueix l'article 9 de la Llei d'estrangeria són inaplicables i, fins i tot, podrien resultar inconstitucionals.

D'acord amb aquest plantejament l'actuació del Departament d'Ensenyament resulta correcta. Aquest Departament no només ha escolaritzat a tots els nens immigrants, sigui quina sigui la seva situació front la normativa d'estrangeria sinó que en la política d'ajuts que atorga prescindeix del criteri de la residència a favor del sol criteri de l'escolarització. Aquesta política contribueix, sense dubte, a facilitar la integració dels fills dels immigrants a la societat que els acull.

Hem examinat, però, una sèrie de dificultats que han estat posades de relleu per la pràctica. La primera fa referència al tema de la concentració dels fills dels immigrants estrangers a determinades escoles, la qual cosa és de fet la conseqüència natural de la concentració dels immigrants a determinats indrets geogràfics. En aquest tema sembla necessari reforçar els procediments de matriculació i pre-ingrés als centres educatius concertats i subvencionats, doncs són freqüents les actituds xenòfobes que busquen descoratjar als immigrants que desitgen matricular als seus fills.

Hi ha també dificultats en matèries que de fet no entren dins l'àmbit competencial de la Generalitat com

ara l'atorgament de títols acadèmics, l'homologació de títols estrangers i l'accés al treball dels qui havent-se educat gràcies al suport públic no tenen el corresponent permís de residència i treball. En aquestes matèries hem considerat que la Generalitat de Catalunya hauria d'impulsar políticament les oportunes modificacions en la legislació i en l'aplicació de la normativa existent.

V. DEPARTAMENT DE POLÍTICA TERRITORIAL I OBRES PÚBLIQUES

1. La Constitució Espanyola i els Tractats Internacionals

Una de les qüestions que preocupen més, tant als immigrants estrangers que viuen i treballen a Catalunya com a la població autòctona, és l'accés a la vivenda. Sobretot als grans nuclis urbans el cost de la vivenda en propietat o lloguer resulta freqüentment desproporcionadament elevat si es posa en relació amb el nivell d'ingressos.

L'article 47 de la Constitució estableix que tots els espanyols tenen dret a disfrutar d'una vivenda digna i adequada per la qual cosa els poders públics hauran de promoure les condicions adequades. Aquesta és una de les competències que segons l'article 148.1 3º de la Constitució poden assumir les Comunitats Autònomes en als seus Estatuts i que a Catalunya corresponen amb caràcter exclusiu a la Generalitat (art. 9.9 de l'Estatut). L'exercici d'aquesta competència és atribució del Departament de Política Territorial i Obres Públiques.

Els Tractats Internacionals en matèria de Drets Humans no solen ocupar-se en profunditat d'aquesta qüestió, doncs es tracta d'un tema estretament lligat a la despesa pública respecte al qual es difícil fixar drets i obligacions amb un contingut concret. El dret a la vivenda es contempla, no gensmenys, a la Declaració Universal de Drets Humans (art. 25), al Pacte de Drets Econòmics, Socials i Culturals (art. 11) i al Conveni dels Drets del Nen (art. 27). Aquest darrer Tractat estableix, amb especial força, el dret de tot infant a un nivell de vida adequat pel seu desenvolupament ísic, mental, espiritual, moral i social, la qual cosa

significa que els Estats hauran d'adoptar les mesures necessàries per ajudar als pares o a les persones responsables del nen a fer efectiu aquest dret, donant-los, si s'escau, assistència material, particularment pel que fa a la nutrició, l'habitatge i el vestit. Cal recordar que en matèria d'infància el Conveni prohibeix tota discriminació i imposa l'obligació de tractar de manera igual a tots els nens subjectes de la seva jurisdicció. Una política d'ajut de l'habitatge envers famílies d'immigrants il·legals amb nens es podria justificar jurídicament fent esment de la protecció de la infància.

Hi ha però un factor a tenir en compte en aquesta matèria i que ha estat posat de relleu per les organitzacions no governamentals que treballen amb els immigrants. Es tracta del fet que una discriminació positiva en matèria d'habitatge podria tenir efectes negatius en la població autòctona i podria fer apareixer reaccions xenòfobes als sectors de la població que més pateixen les conseqüències de la crisi econòmica. És, per tant, recomanable que l'accés a la vivenda social es produeixi en condicions d'igualtat entre la població autòctona i els immigrants estrangers.

2. Les normes autonòmiques en matèria d'habitatge

La norma fonamental en aquesta matèria és la llei núm. 24 de 29 de novembre de 1991 (DOGC núm. 1541 de 15 de gener de 1992). Té per objecte "garantir a tot el territori de Catalunya el compliment del dret constitucional a l'habitatge, regular i fomentar les condicions de dignitat, habitabilitat i adequació que han de qualificar els habitatges, les mesures de protecció per a llurs adquiridors o usuaris, les mesures de foment i el règim disciplinari. Al Títol IV de la norma es regula amb caràcter general el foment públic de

l'habitatge i s'estableix com a un dels objectius d'aquest "el facilitar l'accés a l'habitatge de les persones o grups en situació d'específica dificultat". Els termes utilitzats indiquen clarament que no s'està pensant només en afavorir als ciutadans espanyols sinó que aquestes mesures de foment poden tenir com a destinatari a qualsevol persona que tingui especials dificultats per accedir a una vivenda digna.

A títol d'exemple hem examinat amb cert detall el Decret núm. 116 de 19 d'abril de 1994 (DOGC núm. 1903 d'1 de juny) que estableix una línia d'ajuts per a entitats que promoguin la construcció d'habitatges o la rehabilitació si s'escau per tal de cedir-los en lloguer a joves que estan dins un determinat nivell d'ingressos. Es tracta d'una línia d'ajuts que té com a destinataris als promotors. Entre les condicions per obtenir aquests ajuts (préstecs qualificats, subsidis i subvencions a fons perdut) s'estableix, entre d'altres, que els habitatges hauran de ser cedits en règim d'arrendament " a joves amb edats compreses entre els 18 i 30 anys que no siguin propietaris de cap habitatge al mateix terme municipal i que tinguin uns ingressos superiors a 3,5 vegades el salari mínim interprofessional". El preu màxim per l'exercici 1995 serà de 1000 pts per m quadrat i la superfície màxima dels habitatges serà de 50 m quadrats.

Com es pot advertir fàcilment no hi ha, en principi, cap obstacle perquè persones amb nacionalitat estrangera compleixin aquestes condicions i puguin beneficiar-se d'aquest tipus d'habitatges. L'única dificultat deriva del fet que a la mateixa norma s'estableix que "els futurs llogaters dels habitatges hauran d'acreditar els seus ingressos o els de les seves famílies mitjançant la declaració de l'impost sobre la renda de les persones físiques de l'últim exercici." En

cas que es tracti de persones no obligades a realitzar aquesta declaració, hauran d'aportar els certificats d'altres i baixes a la Seguredat Social i si s'escau altres documents acreditatius dels ingressos". Això indica carament que s'està pensant més aviat en persones amb una situació regularitzada front la normativa d'estrangeria, la qual cosa sembla lògica perquè el tema de l'habitatge sembla requerir certa estabilitat. En qualsevol cas, la norma no impedeix que els ingressos es demostrin per altres vies i podrien trobar-se mecanismes per afavorir també als col·lectius que estan al marge de la LLei d'estrangeria si així es desitja.

Hi ha, però, certa dificultat en el fet que els contractes d'arrendament que es subscriguin d'acord amb normes d'aquest tipus són contractes entre un promotor privat i les persones físiques que desitgen habitar la vivenda. Hi ha, per tant el risc que el promotor discrimini de manera més o menys conscients als ciutadans estrangers, per la qual cosa talvegada fora bó que es controlés aquest aspecte de manera anàloga a com es pot controlar el tema de l'escolarització a centres concertats o subvencionats.

3. Qüestions relacionades

a) Actituds xenòfobes per part dels ciutadans autoctons

Hem considerat oportú introduir un apartat respecte a les actituds xenòfobes que es produeixen per part dels ciutadans de nacionalitat espanyola envers els immigrants. Aquest apartat l'hem introduït a aquesta seu perquè el tema de la vivenda dona lloc a moltes denúncies en aquest sentit. Hi ha una queixa generalitzada envers immobiliàries i particulars que de manera més o menys oberta es neguen a llogar pisos a

estrangers. Hi ha, però, altres sectors en els quals també es produeixen comportaments d'aquest tipus. Recentment, per exemple, es va denunciar a la premsa que la companyia Telefònica obligava als estrangers a pagar un dipòsit especial per fer front a l'impagament perquè es presumia un alt risc de que aquest es produís. Hem tingut també coneixement d'actituds xenòfobes en matèria de transport escolar.

Aquestes situacions poden ser afrontades per l'administració mitjançant una política de sancions adient que seria fàcil d'articular en cas que els que discriminessin als estrangers fossin persones físiques o jurídiques que actuessin en el marc d'una activitat professional. Els estrangers afectats poden també combatre aquestes actituds denunciant-les davant dels tribunals de justícia i aquests casos podrien, fins i tot, donar lloc a un recurs d'empara basat en la teoria de la "Drittwirkung". Sembla que el futur Codi Penal tipificarà la "xenofòbia" com a delicte, doncs hi ha una proposta en aquest sentit al Projecte de nou Codi Penal¹⁰.

Creiem, però, que la repressió no és probablement la millor manera de que l'administració afronti aquesta problemàtica. Hi ha un aspecte que sempre és difícil en relació a les actituds discriminadores, ja es tracti d'actituds racistes o xenòfobes o d'altres actituds com la discriminació sexista i és el tema de la prova d'aquestes actituds. És, en efecte, difícil demostrar que qui es nega a llogar el seu pis a un estranger ho fa per raó de sentiments xenòfobes. La persona que actua d'aquesta manera sempre pot dir que no vol aquest llogater perquè no li ofereix garanties de pagament, etc. És, per tant, preferible actuar per la via de la

¹⁰ art. 490 i 491 (BOCG- Congrés de Diputats- sèrie A, núm. 77-1 de 26 de setembre de 1994).

conscienciació ciutadana amb iniciatives anàlogues a la que ha inspirat l'elaboració del Conveni sobre la protecció de la cultura i la imatge de les minories ètniques als mitjans de comunicació social de 15 de febrer de 1995. Es podrien, per tant, elaborar campanyes específiques sobre aquesta problemàtica recordant a la ciutadania que, no fa molts anys, eren els treballadors espanyols a l'estranger els que es trobaven amb situacions d'aquest tipus. Pagaria la pena, per exemple, difondre el Conveni sobre l'eliminació de totes les formes de discriminació racial (BOE de 17 de maig de 1969).

b) L'amuntegament de treballadors immigrants en vivendes inadequades

Diverses organitzacions no governamentals han denunciat que amb freqüència els treballadors immigrants habiten "vivendes" que han de ser qualificades d'indignes i que en alguns casos no tenen ni podrien obtenir la cèdula d'habitabilitat prevista a la LLei núm 24 de 29 de novembre de 1991.

El lloguer d'habitatges que no compleixin les condicions objectives d'habitabilitat és una infracció greu segons la Llei de l'habitatge (art. 58.4) i pot donar lloc a la imposició d'una sanció de fins a 15.000.000 de pts (art. 65) als propietaris, els llogaters o els usuaris que promoguin o autoritzin la comissió de la infracció així com a les companyies subministradores de serveis que prestin el subministrament sense la cèdula d'habitabilitat preceptiva [art. 72.1 d)]. La competència per imposar aquesta sanció correpon a la Generalitat de Catalunya i als Ajuntaments segons quina sigui la quantia de la sanció (art. 71). Hi ha per tant els mecanismes legals suficients com per actuar contra les persones que

permetin aquestes situacions. Només cal reforçar l'aplicació, tot tenint però clar que s'ha d'obrir una alternativa als estrangers que viuen en aquestes situacions.

CONCLUSIONS

El tema de l'habitatge dels treballadors immigrants és un dels més difícils de resoldre, sobretot perquè es tracta d'una necessitat social bastant generalitzada entre diversos sectors de la població autòctona i una discriminació positiva en aquesta matèria podria donar lloc a actituds xenòfobes.

Hi ha tres aspectes diferenciats. En primr lloc i pel que fa referència a l'activitat de foment de l'administració hem de dir que de les convocatòries d'ajuts examinades no es dedueix cap dificultat perquè se'n puguin beneficiar els immigrants en igualtat de condicions que els espanyols. Caldria, però, únicament reforçar el control en relació als promotors privats que acostumen a ser els destinataris dels ajuts per evitar discriminacions per via indirecta.

En relació a les reticències de determinats sectors a llogar pisos a persones que pertanyen a determinats grups ètnics s'hauria d'actuar per la via de la conscienciació, doncs una resposta més directa es troba sempre amb les dificultats que planteja la prova de les actituds xenòfobes.

En darrer lloc, hem vist que la legislació vigent permet actuar amb contundència respecte a les persones que lloguen pisos que no reuneixen les necessàries condicions d'habitabilitat. Sembla, per tant, adient reforçar l'aplicació efectiva d'aquesta normativa tot tenint, però, en compte que cal complementar la repressió d'aquestes conductes amb l'oferiment d'alternatives per qui les pateixen.

VI. DEPARTAMENT DE TREBALL

1. La Constitució Espanyola i l'Estatut d'Autonomia

Les relacions laborals són una matèria que correspon essencialment a l'Estat. L'article 11.2 de l'Estatut d'Autonomia atribueix a la Generalitat de Catalunya l'execució de la legislació de l'Estat en matèria laboral, sense perjudici de l'alta inspecció d'aquest. En especial queden reservades a l'Estat totes les competències en matèria de migracions interiors i exteriors.

2. La regulació estatal del treball dels estrangers

Com es conegut, l'exercici d'activitats remunerades es subordina a la Llei d'estrangeria a la prèvia obtenció d'un permís de treball. La concessió d'aquest permís depèn en primer lloc de que es tingui una oferta de treball i pot ser denegada si hi ha treballadors espanyols a l'atur en aquella branca de l'activitat professional.

La tramitació del permís de treball, ha donat lloc a moltes queixes. Els retards són, per exemple, excessius i a la pràctica els permisos que es solen atorgar són permisos de curta durada. Això vol dir que el treballador estranger estarà constantment pendent d'aquests papers i no podrà dedicar els seus esforços a altres qüestions.

Últimament s'està produint una situació parcialment nova derivada de la proliferació al nostre país de la contractació temporal davant de la fixa. En relació a aquests contractes pot succeir fàcilment que el treballador estranger hagi acabat el seu contracte i no tingui cap nova oferta de treball en el moment en el que

ha de renovar el permís. Es crea, per tant, una situació d'il·legalitat sobrevinguda que afecta molt negativament la integració social d'aquesta persona.

Una de les conseqüències d'això és que l'estranger deixa d'estar en situació legal d'atur per la qual cosa perd el dret per cobrar un eventual subsidi pel qual ha cotitzat. Aquesta és una situació injusta i si efectivament es reforma el Reglament d'estrangeria d'acord amb el previst, caldria estudiar aquest tema més a fons. No és una qüestió fàcil doncs de tots és sabut que la precarització del treball afecta negativament a molts sectors de la població autòctona.

3. La normativa autonòmica

En matèria de treball l'àmbit competencial de la Generalitat és, com hem dit, força reduït. Potser una de les qüestions de més interès per aquest estudi són les ajudes per el reciclatge professional atorgades, principalment, pel Departament de Treball de la Generalitat i per altres Departaments.

A títol d'exemple hem estudiat l'Ordre de 27 d'abril de 1994 (DOGC núm. 1895 d'11 de maig) que convoca una línia d'ajuts específics per l'assistència a cursos, seminaris o estades de pràctiques per el perfeccionament tecnològic o empresarial en activitats de millora professional a l'àmbit rural. Aquesta norma, que prové del Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca, resulta poc aclaridora doncs condiciona l'atorgament d'ajuts a l'assistència als cursos i no aclareix qui pot assistir-hi.

Una norma més entenidora és l'Ordre de 21 de març de 1994 (DOGC núm. 1897 de 30 de març) que aprova els programes per a la màxima promoció laboral i integració

dels treballadors amb especials dificultats. L'article 4 K d'aquesta norma permet la participació de "qualsevol persona en situació de marginació laboral", per la qual cosa sembla que tots els immigrants haurien de poder participar en aquest Programa. Això planteja, però, un problema: podria perfectament succeir que una persona que participés a un d'aquests programes per trobar-se sense feina fos expulsada en qualsevol moment o que no obtingués el permís de treball per manca de coordinació amb les autoritats competents. Hi ha, per tant, el risc de malbaratament dels recursos públics.

CONCLUSIONS

En aquesta matèria és poc el que es pot fer per afavorir als estrangers. Pel que respecta als permisos de treball no són competència de la Generalitat de Catalunya. Es podria, però, instar al Govern Central a estudiar les conseqüències que la proliferació de la contractació temporal ha tingut en aquesta matèria per tractar d'evitar que els treballadors estrangers es trobin davant de situacions d'il·legalitat sobrevinguda quan no tenen cap contracte en perspectiva en el moment de renovar el permís de treball. S'hauria de modificar la normativa per evitar algunes de les conseqüències més negatives de la interacció de la normativa de la Seguretat Social i l'estrangeria: sobretot, per evitar que la manca de permís de treball perjudiqui els drets adquirits en matèria de subsidis per atur.

VII. DEPARTAMENT DE CULTURA

Segons l'article 9.4 de l'Estatut de Catalunya, la cultura és una competència exclusiva de la Generalitat de Catalunya. Aquesta competència comprèn aspectes tan diversos com, entre d'altres, la cura del patrimoni cultural i artístic, el manteniment de la xarxa de serveis culturals com ara museus i biblioteques i les mesures de foment per elevar el nivell cultural de la població en general.

Aquestes diferents vessants de la competència exercida pel Departament de Cultura ens interessen de manera diferent en el marc d'un estudi que pretén analitzar els drets dels estrangers tenint en compte les necessitats de la pràctica. Encara que evidentment pugui semblar interessant garantir l'accés dels estrangers en als béns culturals, és clar que el sector de la immigració té, malhauradament, necessitats més bàsiques que resoldre amb prioritat. Per aquest motiu ens sembla més efectiu que, tot i que no es renunciï a possibilitar l'accés dels estrangers a la xarxa de, per exemple, les biblioteques, aquests recursos s'emprin per concienciar a la resta de la població de l'enriquiment que la immigració ha significat i significa per Catalunya. Pensem que seria interessant que s'afavorís la presència en aquestes biblioteques públiques d'un fons bibliogràfic sobre aquestes qüestions.

En matèria de cultura el que veritablement pot ser interessant pels immigrants és l'accés als programes de formació cultural que busquen elevar el nivell cultural de la població d'adults. Hem estudiat, per exemple, qui són els destinataris de la formació d'adults regulada a la LLei núm. 3 de 18 de març de 1991 (DOGC núm. 1424 de 27 de març). A l'article 14.1 d'aquesta norma es

defineixen els beneficiaris d'aquest tipus de formació tot emprant una terminologia molt àmplia que permet que els estrangers que ho desitgin se'n puguin beneficiar, doncs es diu que totes les persones adultes poden ser destinatàries d'aquesta activitat. Sembla que en aquest sector la normativa legal no planteja especials dificultats.

VIII. DEPARTAMENT DE GOVERNACIÓ

a) Els drets polítics dels estrangers

Des de la seva promulgació la Constitució Espanyola ha reconegut la possibilitat de que l'Estat concertés acords amb altres Estats per tal de què els nacionals d'aquests Estats establerts a Espanya poguessin participar a les eleccions de caràcter local. Aquest dret es reconeixia, però, només en un dels seus aspectes, la vessant activa que permet elegir als representants del poble a l'àmbit municipal i, en canvi, no comprenia la potestat de ser elegit o sufragi passiu¹¹.

Aquesta previsió constitucional es va traduir en la concertació de Tractats bilaterals amb els següents països: Acord de 23 de febrer de 1989 amb el Regne d'Holanda (BOE de 8 d'agost de 1990), Acord amb el Regne de Dinamarca de 13 de juliol de 1990 (BOE de 30 de novembre de 1990), Acord amb el Regne de Suècia de 6 de febrer de 1990 (BOE de 27 de juny de 1991) i finalment l'Acord amb el Regne de Noruega de la mateixa data que el darrer i publicat també al mateix BOE. Com a conseqüència d'aquests Acords va ser necessària la modificació de la LLei electoral, que es va efectuar en primer lloc segons la LLei Orgànica 8/1991 de 13 de març i posteriorment, davant les deficiències que es van detectar per la LLei Orgànica 13/1994 de 30 de març. Les eleccions municipals d'enguany es regeixen per aquesta normativa que s'ha complertat amb el Reial Decret 202/1995 i l'Ordre de 17 de febrer de 1995 que regula la formació del cens atribuint competència als Ajuntaments.

¹¹ Sobre aquesta qüestió vegeu ARNALDO ALCUBILLA, E.: "El derecho de sufragio de los extranjeros en las elecciones locales", Revista española de Derecho constitucional, 1992 nº 34.

Paral·lelament a aquesta evolució el Tractat de la Unió Europea va suposar la consagració de la noció de ciutadania europea. Un dels elements d'aquest concepte és el reconeixement de la possibilitat de participar en les eleccions de caràcter local en les dues vessants d'elector i elegit (sufragi actiu i passiu) (art. 8 B). Com a conseqüència d'això va ser necessària la primera reforma de la Constitució del 78 (BOE de 28 d'agost de 1992). Actualment aquest dret ha estat desenvolupat a la Directiva 94/80 CE (DOCE sèrie L núm. 368 de 31 de desembre de 1994). S'ha fixat un termini per realitzar la transposició d'aquesta directiva que permetrà a tots els ciutadans comunitaris votar i ser votats als llocs on tinguin establerta la seva residència legal. Quan entri en vigor la normativa de transposició substituirà als Acords bilaterals: només l'Acord amb Noruega romandrà vigent.