

3. ESTATUS DEL INMIGRANTE

EL SÍNDIC DE GREUGES PRESENTA SU INFORME ANUAL EN EL PARLAMENT

El día 4 de mayo el Síndic de Greuges compareció ante el Pleno del Parlament de Catalunya para presentar su Informe anual correspondiente a 2010. El Síndic había presentado este Informe en el Parlament el 18 de febrero. El Informe fue debatido en la Comisión del Síndic de Greuges en dos sesiones celebradas los días 28 de marzo y 11 de abril.

El Informe anual 2010 es el primer Informe presentado por el Síndic de Greuges desde la entrada en vigor, el 31 de diciembre de 2009, de la Llei 24/2009, del 23 de diciembre, del Síndic de Greuges, que acomete una importante reorganización de la Institución.

En su intervención, como elemento de carácter previo, el Sr. Rafael Ribó, se refirió a dos cuestiones relacionadas con las competencias de la Institución. Por una parte, la STC 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña, que – señaló – ha provocado un recorte de las mismas; por otra, la condición del Síndic de Greuges como Autoritat Catalana per a la Prevenció de la Tortura i d'altres Tractes o Penes Cruels, Inhumans o Degradants (ACPT), que le ha atribuido la Ley 24/2009.

Acto seguido el Síndic de Greuges destacó algunas cuestiones que merecen, en su opinión, una especial atención: el derecho de acceso a la información, el retraso de las Administraciones públicas en realizar sus pagos; las deficiencias de la Administración en la prestación de servicios sociales, especialmente los relacionados con la "dependencia" y en materia de salud; la pobreza infantil; las dificultades de acceso a una vivienda digna; y deficiencias en la organización judicial y en los registros civiles. Por último, el Síndic de Greuges puso especial interés en transmitir al Parlament la absoluta falta de colaboración que ha recibido de parte de la Delegación del Gobierno de Cataluña.

En diversos pasajes de su intervención se refirió a la inmigración. Así, trató el tema del padrón y mencionó la descoordinación en la tramitación de las autorizaciones de trabajo y residencia. El Síndic de Greuges afirmó, en concreto: "M'agradaria subratllar el tema del padró, per què en cara ajuntaments de Catalunya – alguns – es neguen a acceptar el que diu la llei sobre el padró: que ha de ser una fotografia de la gent que viu en aquella població, de la qual s'extrauen fins i tot recursos per actuar en aquella població. I que la sobreocupació d'habitatges es combat amb altres mesures, com les que vostès van votar en la Llei d'habitatge de Catalunya. I que és un error confondre aquests plans. Fins i tot negant sovint, com són les queixes que ens arriben, a persones autòctones de la nostra població..., que es veuen privats d'aquest dret per requisits que no estan establerts a la llei".

Más adelante afirmó respecto de las autorizaciones de trabajo y residencia: "Han rebut com a govern, com a comunitat autònoma i com a provisió estatutària competències noves en temes d'immigració. Doncs bé, enguany assenyallem que hi ha hagut –enguany, any

2010– descoordinació en la tramitació del que signifiquen les autoritzacions per al treball i per a residència, en el que és Administració central i Administració autonòmica".

A continuació recogemos los capítulos del Informe al Parlament 2010 que tratan sobre la inmigración.

A) Immigració en cifres

Distribució segons la matèria de les actuacions iniciades durant el 2010

Immigració	Queixes	Actuacions d'ofici	Consultes	Total
Aplicació de la normativa	79	-	148	227
Marc normatiu de l'estrangeria	2	2	10	14
Altres	2		19	21
Total	83	2	177	262

Nombre d'administracions afectades en les actuacions

Expedients amb	Actuacions	Administracions
Una administració afectada	79	79
Dues administracions afectades	5	10
Catorze administracions afectades	1	14
Total	85	103

B) Disfuncions de coordinació en la tramitació de les autoritzacions de treball i de residència

En algunes de les queixes presentades al Síndic es posen de manifest retards a l'hora de resoldre les sol·licituds d'autorització de treball i residència, i també en les modificacions de situacions d'estada de persones estrangeres. La Generalitat té estatutàriament reconeguda la competència executiva en matèria d'autorització del treball als estrangers que desenvolupen la seva relació laboral a Catalunya.

Aquesta competència inclou la tramitació i la resolució de les autoritzacions inicials de treball per compte propi o d'altri. Com que a l'Estat li correspon la competència en matèria d'entrada i de residència de persones estrangeres i tramita i resol les autoritzacions de residència, la Generalitat exerceix la seva competència en coordinació amb l'Estat. Mitjançant el Reial decret 1463/2009, del 18 de setembre, es van traspasar a la Generalitat de Catalunya les funcions i els serveis en matèria d'immigració. Amb el Decret 148/2009, del 28 de setembre, es van assignar al Departament de Treball les funcions i els serveis traspassats mitjançant el reial decret indicat.

Les autoritzacions de residència i treball es tramiten i es resolen en el marc d'un procediment conjunt entre les dues administracions que s'inicia amb una única sol·licitud de la persona interessada i finalitza amb una

resolució conjunta signada per les dues administracions. És a dir, el Departament de Treball no pot resoldre una autorització de treball si prèviament la Subdelegació del Govern no ho ha fet sobre l'autorització de residència. Si això no s'ha produït en el moment de la resolució de l'autorització de treball el Departament de la Generalitat només pot emetre una proposta en espera de l'autorització de l'Administració central. Això és així perquè l'exercici coordinat de les competències comporta el dictat d'una única resolució –autorització de treball i residència– signada per les dues administracions –Generalitat i Estat– i que emet la Generalitat d'acord amb l'Administració de l'Estat.

L'assumpció d'aquesta competència ha de redundar en una atenció més ràpida i àgil als empresaris interessats a contractar una persona immigrant per treballar a Catalunya per primer cop. Tanmateix, en algunes de les queixes rebudes el Síndic ha detectat retards a l'hora de resoldre les sol·licituds d'autorització de treball i de residència o les modificacions de situacions d'estada. Aquests retards són imputables a disfuncions detectades a l'hora de posar en funcionament l'exercici coordinat de les competències.

D'una banda, això es deu a l'acumulació d'expedients existents i pendents de ser resolts per l'Administració de l'Estat en el moment en què la Generalitat va assumir, a partir de l'1 d'octubre de 2009, l'exercici de la competència. Aquest fet va motivar que ambdues administracions acordessin que les sol·licituds cursades a partir del 24 de juliol de 2009, és a dir, amb l'entrada en vigor de la modificació del Reglament d'estrangeria –Reial decret 1162/2009, del 10 de juliol–, serien instruïdes i resoltes pel Departament de Treball. Les anteriors al 24 de juliol de 2009 restarien en mans de l'Administració central de l'Estat, que les resoldria, tot i que el Departament, per mitjà del Servei d'Ocupació de Catalunya, en faria la notificació. D'altra banda, es deu també a la manca d'agilitat en el procés de tractament i de transmissió de les dades entre les dues administracions.

Aquesta circumstància s'ha posat de manifest en el curs de les actuacions dutes a terme quan el Departament va informar el Síndic que, després d'haver emès la proposta de resolució favorable de l'autorització de treball, l'Estat considerava que calia requerir documentació a la persona sol·licitant per resoldre l'autorització de residència; requeriment que l'Administració central havia de comunicar al Departament perquè fos aquest qui ho tramités.

Finalment, la modificació del fet imposable de les taxes establertes per a les autoritzacions d'estrangeria, a partir de l'entrada en vigor de la Llei orgànica 2/2009, de l'11 de desembre, ha comportat que a partir del 13 de desembre del 2009 l'acreditació de les taxes es produeixi en el moment de presentar la sol·licitud. Cal recordar que anteriorment l'acreditació de la taxa tenia lloc amb l'atorgament de l'autorització. El desconeixement d'aquesta modificació del procés que calia seguir per fer efectiu el pagament de la taxa ha estat, probablement, el que en alguna de les queixes rebudes ha contribuït a l'endarreriment detectat en la resolució de sol·licituds cursades.

Arran dels requeriments fets pel Síndic, la Subdirecció General d'Autoritzacions de Treball va comunicar que les disfuncions descrites estaven en vies de solució. En aquest sentit, cal destacar que en els darrers mesos de l'any, si bé s'han continuat rebent queixes que exposen incidències en la tramitació conjunta d'aquestes autoritzacions, el nombre ha estat més baix. El Síndic, com ja va manifestar en l'Informe 2009, manifesta que l'assumpció d'aquesta competència ha de redundar en una millora pel que fa a l'agilitat i la rapidesa a l'hora d'atendre les sol·licituds de treball i residència. I per a la resolució àgil de les autoritzacions inicials de treball i residència cal un exercici coordinat de les competències entre l'Administració de l'Estat i la de la Generalitat.

Diverses queixes han posat en relleu la lentitud amb què es resol la sol·licitud de modificació de la situació d'estada per estudis a la situació de residència i treball. El Departament de Treball va informar el Síndic que la Subdelegació del Govern a Barcelona, competent en les qüestions relatives a la residència, considerava necessari requerir el certificat dels antecedents penals del país o països en què el ciutadà estranger havia residit anteriorment.

Per sol·licitar la modificació de la situació d'estada per estudis a residència i treball, l'article 95.1 del Reglament d'estrangeria disposa que l'ocupador ha de presentar la sol·licitud i complir els requisits laborals previstos en l'article 50 d'aquest reglament, llevat del fet d'haver d'acreditar que la situació nacional d'ocupació permet la contractació del treballador estranger.

Pel que fa a la persona estrangera en situació d'estada per estudis que vol accedir a la situació de residència i treball, ha d'acreditar, en primer lloc, un mínim de tres anys a Espanya en la situació d'estada per estudis; en segon lloc, ha d'haver realitzat els estudis o el treball d'investigació amb aprofitament i, finalment, no ha d'haver estat becada o subvencionada per organismes públics o privats dins de programes de cooperació o de desenvolupament del país d'origen.

El Síndic es va adreçar al Defensor del Poble per demanar la seva intervenció i li va traslladar determinades reflexions que també va fer arribar al Departament de Treball. Aquestes reflexions tenien per objectiu aclarir si calia requerir o no el certificat dels antecedents penals per la via d'examinar la regulació establerta per a l'obtenció del visat d'estudis.

D'una banda, si els sol·licitants d'un visat d'estudis són majors d'edat han d'aportar el certificat dels antecedents penals juntament amb la resta de requisits fixats en l'article 87 del Reglament d'estrangeria, sobre el procediment que cal seguir per a l'obtenció del visat, com ara l'admissió en un centre docent i l'assegurança mèdica, entre d'altres.

Si per sol·licitar la modificació cal acreditar la permanència en situació d'estada per estudis a Espanya durant tres anys, la certificació dels antecedents penals durant aquesta estada, l'hauria de fer d'ofici la Subdelegació del Govern al Ministeri de Justícia, ja que no sembla raonable requerir a la persona interessada que acrediti el certificat dels antecedents al seu país

d'origen quan ja els va haver d'aportar per aconseguir el visat d'estudis.

D'altra banda, la remissió que conté l'article 95 del Reglament d'estrangeria a l'acreditació dels requisits laborals de l'article 50 del reglament esmentat no condueix a exigir el certificat dels antecedents penals, ja que aquest no té cap connexió amb les condicions relatives a l'àmbit laboral.

El Síndic va tenir coneixement, per mitjà del Departament de Treball, que l'Administració de l'Estat havia decidit deixar de demanar el certificat d'antecedents penals en les sol·licituds de modificació de la situació d'estada per estudis a la situació de residència i treball, i així ho havia reflectit en la modificació del model de sol·licitud.

De manera diferent es va pronunciar el Defensor del Poble, que va manifestar que exigir el certificat d'antecedents penals als estudiants que vulguin canviar la situació és un requisit previst en l'article 50 del Reglament d'estrangeria.

C) Incidències en els procediments d'empadronament

S'han plantejat diverses problemàtiques entorn dels procediments d'empadronament i de les exigències d'acreditació documental per part dels ajuntaments més enllà del que requereix la normativa vigent.

Així, el Síndic ha tingut l'ocasió d'estudiar el cas d'un ajuntament que requereix a qui sol·licita l'alta al padró d'habitants que acrediti documentalment el títol que legitima l'ocupació de l'habitatge en el qual sol·licita ser empadronat, i ha analitzat de nou si s'adequa al marc legal i si limita drets el fet de requerir la cèdula d'habitabilitat per poder accedir al padró.

També s'ha plantejat com a supòsit la situació de persones que sol·liciten l'empadronament però no disposen d'un domicili fix al municipi. Altres supòsits plantejats són irregularitats comeses en la tramitació del procediment de baixa d'ofici en el padró.

La inscripció en el padró d'habitants és un acte administratiu que atribueix drets i deures a la persona que resideix habitualment al municipi i, per aquest motiu, hi ha l'obligació d'inscriure's al padró del municipi de residència. Així mateix serveix per determinar el finançament de l'Administració local.

La Llei 7/1985, del 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local, i el Reial decret 1690/1986, de l'11 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de població i demarcació de les entitats locals, són les principals normes reguladores del padró.

Els ajuntaments estan facultats per, d'ofici i amb la instrucció prèvia del procediment establert, donar d'alta al padró les persones que viuen habitualment al terme municipal, però no hi figuren inscrites i tramitar la baixa de les que hi figuren empadronades, però incompleixen els requisits legals. Alhora, els ajuntaments poden comprovar la veracitat de les dades consignades pels veïns i exigir, amb aquesta finalitat, l'acreditació documental de la identitat i del domicili habitual.

D'acord amb aquest marc normatiu, el padró dona fe de la residència habitual al municipi i del fet que un determinat habitatge és el domicili habitual de la persona inscrita, aspectes que l'ajuntament està facultat per comprovar.

Per contra, el registre del padró d'habitants no dona fe de cap facultat possessòria de la persona inscrita sobre l'habitatge declarat, sinó només de la residència en aquell domicili. Per aquest motiu, cal entendre que les facultats de comprovació de l'ajuntament es limiten a verificar la residència efectiva al domicili declarat per la persona sol·licitant, però no poden abastar la verificació del títol jurídic que legitima la possessió de l'immoble, ja que aquesta és una dada sense incidència registral la verificació de la qual no està emparada en aquestes facultats de comprovació.

En aquest sentit, l'article 59.2 del Reial decret 1690/1986, de l'11 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de població i demarcació de les entitats locals, no obliga a acreditar el títol possessori sobre l'habitatge com a requisit per a la inscripció en el domicili que es declara com a habitual. Al contrari, aquest títol només és un document que l'ajuntament pot sol·licitar per verificar que el veí resideix efectivament al domicili que vol fer constar al padró, i pot ser substituït per altres documents acreditatius o per una actuació de comprovació del mateix ajuntament.

Des d'aquesta perspectiva, l'exigència del títol que legitimi l'ocupació de l'habitatge, prevista en l'article 59.2 del reglament de referència, té l'única finalitat d'acreditar la residència efectiva a l'habitatge, però no legitima la denegació de la inscripció quan es pot comprovar que la persona resideix a l'habitatge declarat, encara que sense títol.

Per aquest mateix motiu, i en sentit contrari, l'acreditació de títol possessori no legitima, per si mateixa, la inscripció al padró, de manera que si es comprova que la persona no resideix al domicili declarat, correspon tramitar la baixa d'ofici, malgrat que disposi del títol que legitimi l'ocupació de l'habitatge, ja que s'ha verificat que la residència declarada no es correspon amb la realitat.

En el mateix sentit, s'expressa la resolució de 4 de juliol de 1997 de la presidenta de l'Institut Nacional d'Estadística i del director general de Cooperació Territorial, per la qual es dicten instruccions tècniques als ajuntaments sobre actualització del padró municipal, quan assenyala que "[...] la possibilitat que l'Ajuntament demani al veí el títol que legitimi l'ocupació de l'habitatge no atribueix a les administracions locals cap competència per jutjar qüestions de propietat, d'arrendaments urbans o, en general, de naturalesa jurídicoprivada, sinó que té com a única finalitat servir d'element de prova per acreditar que, efectivament, el veí viu al domicili que ha indicat".

En definitiva, el títol possessori no és un requisit per a la inscripció al padró sinó només la via ordinària per acreditar la residència. D'acord amb això, el Síndic ha suggerit a l'Administració municipal que revisi una sol·licitud formulada per una veïna perquè es faci efectiva la seva inscripció al padró i a l'habitatge de-

clarat, o bé que denegui aquesta inscripció si comprova que no resideix a l'habitatge declarat. En aquest darrer cas, l'Ajuntament hauria de comprovar si l'ha d'empadronar com a veïna sense domicili fix, d'acord amb la previsió de la resolució de 4 de juliol de 1997 esmentada.

La Taula de Ciutadania i Immigració, del Pacte nacional per a la immigració, ha elaborat una guia de recomanacions per a la gestió del fet migratori des dels ens locals, que ha rebut el suport de l'Associació Catalana de Municipis i Comarques i de la Federació de Municipis de Catalunya.

Quan parla d'empadronament, la guia destaca que "el padró tampoc és un mecanisme de control del parc d'habitatge" i que "demander altres documents, com la cèdula d'habitabilitat, dipòsits i d'altres dificulta l'empadronament i, per tant, va en detriment dels objectius del padró". La guia afegeix: "Ara bé, si en el moment de l'empadronament se suscita la sospita d'un ús anòmal de l'habitatge, des del padró s'ha de derivar a l'àrea d'habitatge perquè s'actui en consonància. El padró, per definició, ha d'estar connectat amb la resta de departaments i serveis públics".

El Síndic ha recordat de nou en una queixa que prové d'una persona autòctona que requereix el certificat d'empadronament per motius socials que el padró no és un instrument per combatre les situacions de sobreocupació. Per aquesta finalitat, ja hi ha mecanismes en la Llei 18/2007, del 28 de desembre, del dret d'habitatge, i la normativa que la desplega, quan determina les actuacions que poden dur a terme les administracions competents en aquests casos, en ús de les seves potestats inspectores i sancionadores, i el padró municipal d'habitants és l'instrument escaient per detectar aquestes situacions. En conseqüència, el Síndic considera que la presentació de la cèdula d'habitabilitat no ha de ser un requisit obligatori per inscriure's al padró municipal d'habitants.

Un altre cas és el de les persones que sol·liciten l'empadronament però no disposen d'un domicili fix al municipi, supòsit que també és objecte de regulació en la resolució de 4 de juliol de 1997 esmentada. D'acord

amb la normativa vigent i el caràcter que l'ordenament atribueix al padró municipal, aquesta instrucció estableix que la inscripció en el padró es produeix amb independència de les "circumstàncies físiques, higienicosanitàries o d'altra índole que afectin el domicili" i, per tant, "s'ha d'acceptar com a domicili qualsevol adreça on efectivament visquin els veïns i, d'altra banda, el fet que es pugui i s'hagi de recórrer a una adreça fictícia en els supòsits en què una persona que no disposa de sostre resideix habitualment al municipi i sigui coneguda pels serveis socials corresponents".

D'altra banda, i com a revers del que s'ha exposat fins ara, l'ordenament estableix un procediment cautelós per donar de baixa d'ofici del padró les persones que incomplixin els requisits per a l'empadronament. Tanmateix, el Síndic ha comprovat que en la tramitació d'aquest procediment de baixa alguns ajuntaments incorren en irregularitats diverses, com ara incoar un expedient de baixa d'ofici del padró conjuntament a una família.

Les irregularitats procedimentals en casos com aquest són diverses, començant pel fet que l'Administració municipal hauria d'haver incoat formalment l'expedient de baixa d'ofici amb relació a cadascun dels fills menors, per donar de baixa les inscripcions respectives. A més, tampoc no consta que s'hagi dictat resolució expressa que acordi la baixa al padró municipal.

La normativa vigent assenyalava que és preceptiu l'informe favorable del Consell d'Empadronament per acordar la baixa d'ofici quan la persona interessada s'hi ha oposat o no ha formulat al·legacions, però disposar d'aquest informe no exclou l'obligació genèrica de dictar la resolució que acordi la baixa d'ofici. Per aquest motiu, cal entendre que són aplicables les regles del procediment administratiu general, que determinen que la forma de finalització ordinària del procediment és la resolució i que cal notificar aquesta resolució a les persones interessades (articles 58 i 87 de la Llei 30/1992, del 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú).

4. MULTICULTURALISMO

LA REVISIÓN DEL TRATADO DE SCHENGEN

El 4 de mayo la Comisión presentó su Comunicación en materia de migraciones [Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Consejo Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre Migraciones. Doc. COM(2011) 248 final] en la que reúne una serie de iniciativas para "crear un planteamiento más estructurado y global que permita a la UE reaccionar rápidamente ante los retos y oportunidades creados por la emigración, sobre todo, en vista de los actuales acontecimientos que se están produciendo en el Mediterráneo".

Como se puede leer en el primer capítulo del Documento "estos acontecimientos si bien llevan la espe-

ranza de una vida mejor a millones de personas, también han provocado el desplazamiento de unos 650.000 individuos que se han visto obligados a huir de la violencia en Libia". La UE ha respondido con prontitud a estos retos con las herramientas operativas y financieras de las que dispone, en concreto:

se han movilizado fondos para gestionar la emergencia humanitaria generada por el flujo repentino de refugiados y personas desplazadas en los países vecinos de Libia; este apoyo ha posibilitado ofrecer refugio temporal a refugiados y personas desplazadas, cubrir sus necesidades básicas y ayudar a muchos de ellos a volver a sus países de origen.