

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 "demanar 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.

FRONTEX puso en marcha una operación conjunta (Extensión de Hermes de la REV 2011) destinada a ayudar a Italia a enfrentarse a la llegada de emigrantes y refugiados a las costas italianas.

EUROPOL ha enviado un equipo de expertos a Italia para ayudar a las autoridades con funciones coercitivas a detectar posibles traficantes de seres humanos entre los emigrantes irregulares que hayan alcanzado el territorio italiano.

Los Estados miembros más expuestos al creciente flujo de refugiados y emigrantes irregulares también han recibido ayuda financiera.

Sin embargo, los acontecimientos vividos en el Mediterráneo han provocado también que más de 25.000 personas, principalmente procedentes de Túnez y, en menor medida, de otros países africanos, hayan huido hacia la UE y hayan alcanzado las costas de Italia (la mayoría, la isla italiana de Lampedusa) y Malta; ambos países se hallan actualmente bajo una fuerte presión migratoria. Además de los desplazados y los emigrantes, un número considerable de refugiados de distintas nacionalidades, (incluidos somalíes, eritreos y sudaneses) han abandonado Libia y algunos de ellos han conseguido llegar también a Italia y Malta.

En este contexto la Comisaria de Interior, Cecilia Malmström, planteó la siguiente cuestión: *«Los recientes acontecimientos han suscitado también cierto grado de inquietud en cuanto al funcionamiento del sistema Schengen. La libertad de circulación de los ciudadanos entre países europeos es un inmenso logro que no sólo no debe revertirse, sino que además debe consolidarse. Por ese motivo, la Comisión ha propuesto ya un mecanismo de evaluación perfeccionado para asegurar el control efectivo de las fronteras exteriores. A fin de preservar la estabilidad de la zona Schengen, quizá sea necesario contemplar la reintroducción temporal de controles limitados de las fronteras interiores en circunstancias muy excepcionales, como la existencia de una presión inesperada sobre una parte de la frontera exterior».*

Esta reflexión está en la base de que, entre las iniciativas adoptadas por la Comisión, se incluyera la de "intensificar el control fronterizo y la gobernanza Schengen para hacer frente a la emigración irregular, velar por que cada Estado miembro controle de manera efectiva su propia parte de frontera exterior de la UE de acuerdo con las normas y el espíritu del Derecho de la UE y para generar confianza en la eficacia del sistema de gestión de la migración de la UE.

Este es el marco político y normativo que precedió al Consejo Europeo de los días 23 y 24 de junio, dedicado a debatir sobre la migración, un tema que había sido elegido por el Presidente Van Rompuy incluso antes de que los acontecimientos en el mundo árabe le confirieran una nueva urgencia. El Consejo Europeo, que reafirmó el compromiso de todos los Jefes de Estado y de Gobierno con la libre circulación de personas, introdujo una modificación en la normativa Schengen: "Se establecerá un mecanismo de salvaguarda para hacer frente a circunstancias excepcionales que puedan poner en peligro el funcionamiento

general de la cooperación de Schengen, sin menoscabar el principio de libre circulación de personas." Como ultimísimo recurso, en el marco del mecanismo de salvaguarda, se podría introducir una cláusula que permitiera la reintroducción con carácter excepcional de los controles en las fronteras internas, cuando un Estado miembro no esté en condiciones de cumplir con su obligación. Tal medida se tomaría sobre la base de criterios objetivos especificados y de una evaluación común respecto de un alcance y un plazo estrictamente limitados, teniendo en cuenta la necesidad de ser capaces de reaccionar en casos urgentes.

A continuación reproducimos las Conclusiones del Consejo Europeo de 23 y 24 de junio de 2011 relativas a Migración. En futuros números volveremos sobre el tema.

"20. La libre circulación de personas, según se establece en el Tratado, es uno de los logros más tangibles y fructíferos de la integración europea y una libertad fundamental. Hay que seguir impulsando la orientación y la cooperación política en el espacio Schengen, fomentando la confianza entre los Estados miembros, que son responsables por igual de garantizar que todas las normas de Schengen se aplican efectivamente con arreglo a las normas comunes acordadas y con los principios y normas fundamentales. Las fronteras exteriores de Europa deben gestionarse de manera eficaz y coherente, basándose en la responsabilidad común, en la solidaridad y en una cooperación práctica acentuada.

21. De acuerdo con las conclusiones del Consejo de 9 y 10 de junio de 2011, se deberá mejorar la aplicación de normas comunes, en particular mediante el sistema de evaluación de Schengen y llevar más a fondo su aplicación para poder dar una respuesta eficaz a los retos futuros. Para lograrlo es necesario un sistema de control y evaluación efectivo y fiable. El futuro sistema de evaluación de Schengen facilitará la consolidación, adaptación y ampliación de los criterios basados en el acervo de la UE. La evaluación debe sustentarse en la UE y en ella deben participar técnicos de los Estados miembros, de la Comisión y de los organismos competentes. Se invita a la Comisión a hacer unos informes periódicos sobre los resultados de las evaluaciones y, si procede, a proponer medidas para responder a cualquier deficiencia detectada.

22. Se debería establecer un mecanismo para hacer frente a circunstancias excepcionales que pusieran en peligro el funcionamiento general de la cooperación de Schengen, sin menoscabar el principio de libre circulación de las personas. El mecanismo de la UE debería incluir una serie de medidas de aplicación gradual, diferenciada y coordinada para ayudar a un Estado miembro que sufra fuertes presiones en las fronteras exteriores. Entre ellas se podrían incluir visitas de inspección, respaldo técnico y económico, así como asistencia, coordinación e intervención de FRONTEX.

En última instancia, y dentro de ese mecanismo, se podría establecer una cláusula de salvaguarda, para autorizar el restablecimiento excepcional de los controles fronterizos internos, en una situación auténtica-

mente grave en la que un Estado miembro ya no diera cumplir las obligaciones impuestas por las normas de Schengen. Esta medida se tomaría con arreglo a unos criterios objetivos y a una evaluación común, con un alcance y por un plazo estrictamente limitados, y teniendo en cuenta la necesidad de poder reaccionar en casos urgentes. Ello no afectaría los derechos de las personas a las que los Tratados otorgan la libertad de circulación.

Se invita a la Comisión a que presente en septiembre una propuesta de ese mecanismo.

23. La responsabilidad de controlar y vigilar las fronteras exteriores incumbe a todos los Estados miembros, que, al desempeñar esta función, están actuando también en aras del interés común de todos ellos. Para lograr que se gestionen de manera efectiva las fronteras exteriores de Europa y que se apliquen las mismas normas en todas partes, deben emplearse todos los instrumentos pertinentes de manera óptima y adaptarse si es necesario. Se seguirá mejorando el Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras con carácter prioritario, de forma que pueda ponerse en funcionamiento para 2013 y que las autoridades de los Estados miembros que realicen actividades de vigilancia fronteriza puedan compartir información sobre operaciones e impulsar la cooperación.

24. Estos esfuerzos se verán también respaldados por los rápidos progresos de los trabajos sobre "fronteras inteligentes", que permitirán sacar partido de las nuevas tecnologías para enfrentarse a los problemas del control de las fronteras. Concretamente debe implantarse un sistema de entradas y salidas y un programa de viajeros registrados. El Consejo Europeo se congratula por el acuerdo alcanzado sobre la Agencia para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia.

25. El funcionamiento de FRONTEX y de otros organismos tiene que ser objeto de un seguimiento continuo que garantice su eficacia en todo momento para prestar asistencia a los Estados miembros en la gestión de las fronteras exteriores, en la lucha contra la inmigración ilegal y en las medidas para los refugiados. FRONTEX cooperará con los terceros países de que se trate. El Consejo Europeo acoge con satisfacción el acuerdo alcanzado sobre la revisión del Reglamento FRONTEX, que aumentará la efectividad de las capacidades operativas de ese organismo. En consonancia con el Programa de Estocolmo, se seguirá desarrollando el marco de cooperación entre los servicios nacionales de vigilancia de fronteras, especialmente promoviendo la formación conjunta y compartiendo capacidades y normativa. Se invita a la Comisión a que, en estrecha colaboración con FRONTEX, presente otras ideas sobre este tema antes de final de año.

26. El Consejo Europeo, a la vez que toma nota de la difícil situación a que se enfrentan actualmente algunos Estados miembros, reitera la necesidad de una solidaridad auténtica y práctica con los Estados miembros más afectados por los flujos migratorios. La UE y los Estados miembros seguirán proporcionando la ayuda operativa y económica necesaria, según evolucione la situación, basándose en las medidas decididas por el Consejo el 11 de abril de 2011. Se aportarán los fon-

dos y los recursos técnicos y humanos necesarios para proseguir, e intensificar si es preciso, las actividades de apoyo a los Estados miembros. El Consejo Europeo celebra la ampliación voluntaria del proyecto piloto a los beneficiarios de protección internacional en Malta. Espera con interés la comunicación de la Comisión sobre la solidaridad interna de la UE, que esta presentará en el curso del presente año".

27. Es necesaria una política coherente y estratégica para gestionar la movilidad en un entorno seguro. El objetivo debe ser abordar las causas fundamentales de las migraciones en un nivel estructural. A tal fin se pondrán en marcha asociaciones con los países de la Vecindad Meridional y Oriental dentro de la Política Europea de Vecindad.

28. Como primera medida, se entablará con estos países, como propuso la Comisión en una comunicación reciente, un diálogo estructurado y amplio sobre migración, movilidad y seguridad, del que saquen un provecho tangible tanto ellos como la Unión Europea. Los diálogos deberían comenzar urgentemente con los países socios que deseen participar de forma constructiva en estas cuestiones y estén en condiciones para ello. Las asociaciones de movilidad se harán de modo individualizado según las circunstancias de cada país socio, por acuerdo por separado con cada uno, teniendo en cuenta los esfuerzos y progresos hechos en todos los ámbitos (migración, readmisión, movilidad y seguridad), y tendrán un mecanismo de supervisión eficiente. Hay que buscar fórmulas para distribuir la financiación dedicada a estos ámbitos dentro de las dotaciones actuales.

29. Se invita a la Comisión a que presente su evaluación sobre el Enfoque global de la inmigración que despeje el camino hacia un marco de actuación más coherente, sistemático y estratégico para nuestras relaciones con todos los terceros países correspondientes e incluya propuestas concretas para desarrollar las asociaciones fundamentales de la Unión, dando prioridad a la vecindad de la Unión en su conjunto.

30. Los acontecimientos recientes han sometido a presión la política europea de asilo. Hacen falta procedimientos de asilo seguros y eficaces para las personas necesitadas de protección, lo que a su vez hace necesaria la plena aplicación del acervo de la UE en este ámbito. Es decisivo que esté ultimado para 2012 el sistema europeo común de asilo (SECA), que se basará en unas normas de protección elevada combinadas con unos procedimientos justos y eficaces que permitan evitar los abusos y examinar rápidamente las solicitudes de asilo para que el sistema pueda ser sostenible. La reciente presentación que hizo la Comisión de unas propuestas modificadas de la Directiva sobre procedimientos de asilo y la Directiva sobre condiciones de acogida ofrecería una nueva base de negociación para acometer dos importantes pilares del SECA. Los cambios en las condiciones de acogida no deben tener como resultado alentar la presentación de solicitudes infundadas o incrementar los costes para los Estados miembros.

Ahora hay que llevar adelante estas negociaciones con diligencia partiendo de una orientación general equilibrada que abarque todas las propuestas con que se cuente para cumplir los objetivos fundamentales arriba expuestos.