

**REAGRUPACIÓN FAMILIAR DE INMIGRANTES:
PROBLEMAS, DISFUNCIONES Y SOLUCIONES
POSIBLES**

Problemas detectados en torno a la reagrupación familiar

por Enric Bartlett i Castellà

**La reagrupación familiar desde la perspectiva de la
jurisdicción contencioso-administrativa**

por Ana Pérez Tórtola

**La actuación de la política de la Generalitat de Catalunya
en el ámbito de la inmigración y las familias**

por Víctor Bayarri i Catalán

La reagrupación familiar en España y la Unión Europea

por Jaime Ruiz Baudrihayé

Coloquio

Moderador: José Urenda Bariego

Mesa Redonda celebrada en Barcelona el 3 de mayo de 1994

PROBLEMES DETECTATS ENTORN DEL REAGRUPAMENT FAMILIAR

*Enric Bartlett*¹

Introducció

Primerament, vull agrair a la Fundació Paulino Torras Domènech l'oportunitat d'estar amb tots vostès. Em sembla que és especialment important que es proposin fòrums de debat en una matèria on hi ha drets diversos, on hi ha interessos, sovint contraposats, i que una organització com la Fundació Paulino Torras proposi i faci possible el que ens trobem i tots en parlem, em sembla que és un gran encert. Sense més preàmbul començo la meua intervenció. Els hi he de dir dues coses. La primera: que jo no sóc un expert en aquesta matèria, per tant, m'hauran de dispensar si en algun moment incorro en alguna inexactitud. I d'altra banda, la segona: dir'ls-hi que a mi m'ha tocat el posar problemes, m'han dit: Vostè aquí ha de plantejar qüestions, dificultats, i ja seran uns altres -que ho tindran molt més difícil que jo-, els que hauran d'intentar plantejar les solucions.

Com saben, el Síndic de Greuges, en l'exercici de la seva missió de defensa dels drets fonamentals i de les llibertats públiques dels ciutadans està intervenint en la temàtica d'estrangeria, si bé, atès que l'Administració competent bàsicament per actuar en aquest àmbit és l'Administració de l'Estat i el Síndic no està habilitat a supervisar aquesta Administració, la seva intervenció es fa sempre en coordinació amb el Defensor del Poble i en mèrit del conveni de col·laboració que el Síndic de Greuges té establert amb la Institució Constitucional del Defensor del Poble. Per tant, en la meua intervenció faré referència, a allò que hem dit en els nostres informes al

¹ Adjunt al Síndic de Greuges de Catalunya. Al final de la intervenció se inclueix la traducció al castellà.

Parlament de Catalunya i també al que ha dit el Defensor del Poble en els seus informes al Parlament de l'Estat. En aquest sentit, permetin-me que citi un informe, al que posteriorment em referiré, publicat a començaments de l'any 1994 pel Defensor del Poble, on aquesta Institució es fa ressò de les diferents conclusions, i del debat previ, que ha tingut lloc entre el Defensor i un seguit d'Organitzacions No Governamentals, informe que porta per títol *Informes, estudios y documentos, situación jurídica y asistencial de los extranjeros en España*.

Em sembla que tots estarem d'acord que el reagrupament familiar és un mitjà idoni per procedir a la integració dels ciutadans estrangers en la nostra societat i en conseqüència per assolir l'harmonia social. Deixin-me que plantegi una qüestió prèvia, qüestió a la que s'hauria de donar resposta quan parlem de reagrupament familiar o d'altres temes com ara el règim dels permisos de residència o de treball, i és possible que ja se'n hi hagi donat per part del govern de l'Estat, però la plantejo perquè ha de donar resposta la societat sencera. La qüestió és la següent: ¿en el nostre Estat es vol establir un contingent de ciutadans nacionals d'altres Estats o es prefereix que aquest contingent estigui en una situació de precarietat? Aquesta és una qüestió prèvia que, evidentment, és necessari resoldre abans d'abordar-ne qualsevol altra.

El Síndic de Greuges, clarament aposta per l'estabilitat i en conseqüència per una política favorable al reagrupament familiar. Pel Síndic, política favorable equival a "política activa a favor de". No és suficient la bona disposició davant el reagrupament familiar, disposició que hi és, si no que és necessari adoptar mesures positives que el facin possible. Com els deia, com que m'han adjudicat la tasca de posar problemes, jo em limitaré a anunciar-ne alguns en forma de preguntes i després ja explicaran de quina manera la solució es pot encarar persones molt més autoritzades que jo per fer-ho. Com vostès saben, la normativa reguladora del reagrupament familiar la trobem en el Reglament de Desplegament, en el Reglament Executiu de la Llei d'Estrangeria, concretament a l'article 7.2, i també en la disposició addicional tercera d'aquest Reglament que estableix que tindran un tracte preferent i es tramitaran pel procediment d'urgència, les peticions de visats, permisos de residència i permisos de treball formulades per persones que es proposin el seu reagrupament amb un membre de la família degudament instal·lada.

a Espanya i amb capacitat econòmica suficient per sostenir-los sempre que acreditin trobar-se en alguns dels supòsits d'aquest article.

Instruments jurídics i règim de visats

Primer bloc d'assumpes. La primera qüestió, d'índole més formal que material, que podríem plantejar és si l'instrument jurídic que s'utilitza per tal de regular el reagrupament familiar, el Reglament de la Llei d'Estrangeria, és l'instrument més idoni per fer-ho. És suficient que sigui un Reglament? Caldria que fos una Llei? Caldria que fos la pròpia Llei d'Estrangeria?, aquesta és la primera pregunta. La segona pregunta que podríem plantejar dins d'aquest mateix grup és, si la col·locació sistemàtica de la regulació és la més escaient. Ho tenim estipulat, ho tenim establert dins del règim de visats. Potser s'hauria d'establir en el règim de permanència, sense perjudici, evidentment, que els visats de residència al·ludissin a la seva expedició per aquesta causa de reagrupament familiar. Vostès saben que el reagrupament familiar faculta per obtenir visat, però visat per venir al territori espanyol; però, en principi, el visat no suposa per ell mateix, un dret de romandre a Espanya un cop s'ha arribat en mèrit d'aquest visat. Ens hauríem de preguntar si caldria o no caldria que la concessió del visat per reagrupament comportés automàticament el permís de residència un cop aquest ciutadà estigués al territori espanyol.

El segon bloc de qüestions que volia plantejar, és més aviat històric, d'història recent. En aquest informe que els hi he comentat del Defensor del Poble, es diu que les representacions d'Espanya a l'exterior van rebre instruccions de paraitzar tots els procediments i no atorgar visats per aquest motiu de reagrupament familiar, des de març del 1992 fins que estigués disponible la nova normativa reguladora. El cert és que durant aquest període que es diu que es van donar aquestes instruccions, els visats per reagrupament familiar han estat més aviat escadussers. Si això fos així, insisteixo en la formulació condicional, estaríem, aparentment, davant d'una contradicció amb la disposició addicional tercera del Reial Decret 1.119/86 que abans els hi esmentava.

Les limitacions d'edat i de parentiu

Tercer bloc de qüestions. Fa referència a la limitació dels supòsits on procedeix el reagrupament i a la ampliació dels requisits reglamentaris. Contrastarem el que és la normativa, a la qual m'he referit, Reglament Executiu de la Llei d'Estrangeria, i el que ha estat la pràctica administrativa durant els últims temps. En principi, en el reglament, a l'article 7.2 fora de la referència expressa a menors d'edat, no hi ha límit d'edat, no s'estableix un límit d'edat per tal que un ciutadà estranger amb un familiar resident legalment a l'Estat espanyol i que compleixi un seguit de requisits, pugui venir aquí en mèrit del reagrupament familiar. Tampoc hi ha límit en el grau de parentiu en les línies ascendent i descendent. Es diu que poden venir-hi parents ascendents i descendents, i tampoc es requereix que el ciutadà estranger, degudament instal·lat, legalment instal·lat en el nostre país, acrediti un determinat temps previ de residència legal a Espanya. Aquesta és la lectura que des del Síndic de Greuges fem del que diu l'article 7.2 del reglament i evidentment, la sometem a un criteri més fundat. En canvi, a la pràctica s'ha vingut limitant, quan es parlava de menors, a menors de 18 anys, quan es parlava d'ascendents, bàsicament a pares i a pares majors de 65 anys, no menors d'aquesta edat. I en determinats supòsits, s'ha exigint que el reagrupant, portés un mínim de tres anys com a resident legal a Espanya.

En una intervenció posterior se'ns explicaran les innovacions introduïdes per la resolució de 18 de febrer de 1994, de la Sotsecretaria del Ministeri de la Presidència, però no vull deixar passar l'ocasió de dir que, si més no, aquesta resolució suposa un progrés en la línia de major concreció i de menys discrecionalitat, línia que el Defensor del Poble i el Síndic de Greuges han anat propugnant aquests darrers anys pel que fa a les actuacions de l'administració.

Els recursos econòmics i d'habitatge

Quart bloc d'assumpes: El punt 2.4-A de l'acord del Consell de Ministres del 12 de novembre de 1993, estableix que el reagrupant haurà d'acreditar "Recursos económicos estables y suficientes para atender a las necesidades de la familia incluyendo asistencia

sanitaria en el supuesto de no estar cubierta por la Seguridad Social". L'article o millor dit el punt 2.4.C, estableix al mateix torn, que el reagrupant haurà de portar acta notarial mixta de "presencia y manifestaciones al objeto de acreditar que dispone de una vivienda de características y amplitud consideradas normales para los ciudadanos españoles en la zona de residencia del reagrupante, teniendo en cuenta el número de miembros de la familia".

En relació amb això, plantejem el següent: d'una banda, les expressions "recursos económicos suficientes y estables" y vivienda de "características y amplitud consideradas normales", entenem que són conceptes jurídics indeterminats. Indeterminats, però certament determinables, la senyora Ana Pérez Tórtola ens podria explicar molt bé tota l'operació lògica que condueix a la determinació. Però, com que tots estem d'acord que no interessa que una normativa que fem nova acabi aplicant-se a través de les resolucions dels tribunals en litigis, ens hem de preguntar, i insisteixo que és una pregunta, si era possible o no ho era, tal vegada no ho era, determinar més, i si amb aquests conceptes utilitzats no hi poden haver problemes en relació amb, per exemple, els familiars de no nacional que treballen en el sector dels serveis domèstics o amb els que viuen amb una certa modèstia.

En el cas de l'habitatge, m'atreveixo a plantejar què succeeix quan varies famílies en comparteixen un; què succeeix, què succeirà, quan un no nacional, un ciutadà estranger, disposa d'un habitatge de lloguer, per exemple de 40 metres de superfície, i pretén el reagrupament amb la seva esposa i els seus sis fills. Personalment he vist aquesta documentació en el cas d'un ciutadà resident des de feia més de 20 anys en el territori de l'Estat espanyol. El visat per reagrupament familiar en aquell moment es va concedir. La pregunta és: s'hauria concedit aplicant aquests criteris després de la resolució de 18 de febrer de 1994?

He comentat també que s'estableix que els notaris faran actes mixtes de presència i manifestació. Vostès saben que respecte a això hi ha una circular de la Direcció General de Registres i del Notariat. De totes maneres, la qüestió és: Es fan actes de presència? Son merament actes de manifestació? Insisteixo que, malgrat aquestes observacions, vull subratllar el progrés que representen les previsions dels acords esmentats en relació amb requeriments

anteriorment molt més discrecionals en origen, és a dir, sense que se sabés de bell antuvi quins eren els requeriments que es farien, sinó que en funció del seu criteri i en exercici de les seves facultats discrecionals les autoritats governatives decidien en cada moment què s'havia de demanar.

A la Delegació del Govern a Madrid, per exemple, i segueixo amb l'informe del Defensor del Poble que he comentat, es demanava "fotocopia de escritura de propiedad de la vivienda o del contrato de alquiler, visado en fecha reciente, no superior a un mes, por la Cámara de la Propiedad Urbana o por el Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria junto con la cédula de habitabilidad de la vivienda".

La instrucció quarta 2-B de la resolució de 15 de febrer de 1994, de les Sotsecretaries del Ministeris de l'Interior, de Treball i Seguretat Social i d'Afers Socials, estableix que s'haurà d'aportar una documentació per a justificar els mitjans de vida, i és raonable que alguna cosa s'hagi d'aportar per justificar això. Aquesta documentació és bàsicament "los tres últimos recibos de salarios, justificación de afiliación y alta en la Seguridad Social", documentació que certament sembla raonable, però que planteja un problema: Aquests documents depenen de la voluntat de terceres persones, depenen de la voluntat de l'empresari. Això pot portar problemes? No els pot portar?

La legalització d'irregulars, "cupos" i pèrdua de legalitat

Cinquena qüestió. Com es legalitza el reagrupament de familiars a Espanya en situació irregular, és a dir, de familiars d'estrangers que estan documentats amb permís de treball i residència i que tenen familiars que ja estan en el territori espanyol però que estan en situació irregular perquè han entrat com a turistes o fins i tot per una altra via menys regular? Ens ha semblat que la disposició transitòria 1ª d'aquesta resolució de 15 de febrer conté unes previsions. No obstant això se'ns plantegen uns dubtes. Aquesta resolució que estableix un termini fins a 30 de juny de 1994, és prou coneguda? Els ciutadans estrangers que es poden beneficiar d'aquest dret, que poden exercir aquest dret, coneixen aquesta

resolució?. Si la coneixen, des de quan la coneixen? Tenen prou de temps per aconseguir la documentació requerida, per acreditar identitat, parentiu, dependència legal i econòmica, en el seu cas antecedents penals, salut, quan alguns d'aquests documents hauran de venir, sembla, dels seus Estats de procedència?

La sisena qüestió que jo voldria plantejar fa referència als contingents, als "cupos", en la nova política del govern, per intentar regular tota aquesta complicada situació. S'inclou o no s'inclou el reagrupament familiar quan es diu que hi ha 20.000 ciutadans estrangers que poden venir a l'Estat espanyol a l'any 1994? Dins d'aquest número s'inclou els que poden demanar el reagrupament familiar, o no?

Setena qüestió: La pèrdua de la situació de legalitat d'un ciutadà estranger que estava legalment en el nostre país, obliga a tornar a començar, comporta la il.legalitat en cascada dels familiars reagrupats. Preguntem: no s'hauria de preveure un sistema de legalització més fàcil en aquests casos, un sistema per recuperar la situació o l'estatus legal, ateses les circumstàncies que hi concorren?

Millorar la informació i portar a terme una política d'immigració

Per acabar, voldria fer dues afirmacions: Primera, el Defensor del Poble, en la seva recomanació del 7 de setembre passat adreçada al Ministre d'Afers Estrangers, va dir que és important, és necessari, millorar la informació que s'ofereix sobre els requisits per l'obtenció de visat segons la finalitat del viatge, no només per reagrupament familiar. Millorar la informació, és molt important. Els hi puc assegurar que moltes de les queixes que se'ns plantegen, i moltes de les que es plantegen al Defensor del Poble, tenen en origen una insuficient informació. Val a dir que de vegades potser no hi ha una insuficient informació, la informació tal vegada ha estat la correcta, però això no hi ha manera d'acreditar-ho. Potser les autoritats del nostre país s'haurien de plantejar la possibilitat que en aquests impresos que signen el ciutadans que volen venir al nostre país, s'expliquessin les quatre coses bàsiques que s'han de conèixer, per venir al territori espanyol. El Defensor del Poble

continuava dient que calia donar un tractament preferent en els casos de visat per reunificació familiar i malgrat que hi ha la previsió del reglament de la Llei d'estrangeria en aquest sentit, això no acabava de complir-se. Finalment, cal també motivar les resolucions denegatòries de sol·licitud de visat a l'empara d'allò que en aquest moment preveu l'article 54 de la Llei de Procediment Administratiu vigent, la Llei 30/1992.

I per últim, dos observacions més: Entenem que és necessari que a més de demanar el compliment d'uns requisits, requisits que s'han de demanar, atès que l'Estat espanyol ha de tenir una política d'immigració, més o menys rigorosa -això ja ho fixaran en cada moment les Corts Generals i el Govern de l'Estat- s'ha de facilitar el seu compliment. Perquè no és suficient fixar requisits si no que a més a més s'ha de facilitar el seu compliment, i enllaço amb allò de la política activa que els deia al començament. Per aconseguir l'estabilització en el nostre país d'aquests ciutadans estrangers. Quan demanem que tinguin un habitatge normal, si només demanem que tinguin un habitatge entre cometes "normal", molts no el tindran; ja que molts dels ciutadans espanyols -no dels ciutadans estrangers que venen al nostre país- sinó dels mateixos ciutadans espanyols, no gaudeixen d'una situació de renda precisament privilegiada i també tenen dificultats per accedir a un habitatge d'aquestes característiques. Per tant, ens hauríem de plantejar què passa amb l'habitatge públic, aquestes persones pagaran impostos en el nostre país, tenen dret o no tenen dret a l'habitatge públic? ²

² Traducción al castellano de la intervención d'Enric Bartlett.

PROBLEMAS DETECTADOS EN TORNO A LA REAGRUPACIÓN FAMILIAR

Enric Bartlett

Introducción

Primero, quiero agradecer a la Fundación Paulino Torras Domènech la oportunidad de estar con todos ustedes. Me parece que es especialmente importante que se propongan fóruns de debate en una materia donde hay derechos tan diversos, donde hay intereses, a menudo opuestos, y que una organización como la Fundación Paulino Torras proponga y haga posible el que nos encontremos y todos hablemos de ello, me parece que es un gran acierto.

Sin más preámbulo empiezo mi intervención. Les tengo que decir dos cosas. La primera: que yo no soy un experto en esta materia, por tanto, me tendrán que dispensar si en algún momento incurro en alguna inexactitud. Y por otra parte, la

segunda: decirles, que me ha tocado el exponer problemas, me han dicho: Usted aquí ha de plantear cuestiones, dificultades, y ya serán otros -que lo tendrán mucho más difícil que yo-, los que tendrán que intentar plantear las soluciones.

Como saben, el Síndic de Greuges, en el ejercicio de su misión de defensa de los derechos fundamentales y de las libertades públicas de los ciudadanos está interviniendo en la temática de la extranjería, si bien, teniendo en cuenta que básicamente la Administración competente para actuar en este ámbito es la Administración del Estado y el Síndic no está habilitado a supervisar esta Administración, su intervención se hace siempre en coordinación con el Defensor del Pueblo y en mérito del convenio de colaboración que el Síndic de Greuges tiene establecido con la Institución Constitucional del Defensor del Pueblo. Por tanto, en mi intervención haré referencia a aquello que hemos dicho en nuestros informes al Parlamento de Catalunya y también a lo que ha dicho el Defensor del Pueblo en sus informes al Parlamento del Estado.

En este sentido, permítanme que cite un informe, al que posteriormente me referiré, publicado a principios del año 1994 por el Defensor del Pueblo, en el que esta Institución se hace eco de las diferentes conclusiones, y del debate previo, que ha tenido lugar entre el Defensor y una serie de Organizaciones No Gubernamentales, informe que lleva por título "Informes, estudios y documentos, situación jurídica y asistencial de los extranjeros en España".

Me parece que todos estamos de acuerdo en que el reagrupamiento familiar es un medio idóneo para proceder a la integración de los ciudadanos extranjeros en nuestra sociedad, y en consecuencia para conseguir la armonía social.

Déjeme que plantee una cuestión previa, cuestión a la que se debería dar respuesta cuando hablemos de reagrupamiento familiar o de otros temas como son el régimen de los permisos de residencia o de trabajo, y es posible que por parte del Gobierno ya se hayan dado cuenta, pero la planteo porque ha de dar respuesta la sociedad entera. La cuestión es la siguiente: ¿en nuestro Estado se quiere estabilizar un contingente de ciudadanos nacionales de otros estados o se prefiere que este contingente esté en una situación de precariedad? Esta es una cuestión previa que, evidentemente, es necesaria resolver antes de abordar cualquier otra.

El Síndic de Greuges, apuesta claramente por la estabilidad y en consecuencia por una política favorable al reagrupamiento familiar. Para el síndic, política favorable equivale a "política activa a favor de". No es suficiente la buena disposición ante el reagrupamiento familiar, que existe, sino que es necesario adoptar medidas positivas que lo hagan posible. Como les decía, como me han adjudicado la tarea de exponer problemas, me limitaré a anunciar algunos en forma de preguntas y después ya explicarán personas mucho más autorizadas que yo para hacerlo, como se puede encarar la solución.

Como ustedes saben, la normativa reguladora del reagrupamiento familiar la encontramos en el Reglamento de Despliegue, en el Reglamento Ejecutivo de la Ley de Extranjería, concretamente en el artículo 7.2, y también en la disposición adicional tercera de este Reglamento que establece que tendrán un trato preferente y se tramitarán por el procedimiento de urgencia, las peticiones de visado, permisos de residencia y permisos de trabajo formuladas por personas de se propongan su reagrupamiento con un miembro de la familia debidamente instalada en España y con capacidad económica suficiente para sostenerlos siempre que acrediten encontrarse en alguno de los supuestos del citado artículo.

Instrumentos jurídicos y régimen de visados

Primer bloque de asuntos. La primera cuestión, de índole más formal que material, que podríamos plantear es si el instrumento jurídico que se utiliza para regular el reagrupamiento familiar, el Reglamento de la Ley de Extranjería, es el

instrumento más idóneo para hacerlo. ¿Es suficiente que sea un Reglamento? ¿Haría falta que fuera una Ley? ¿Haría falta que fuera la propia Ley de Extranjería?, esta es la primera pregunta.

La segunda pregunta, que podríamos plantear, dentro de este mismo grupo es, si la colocación sistemática de la regulación es la más idónea. Lo tenemos estipulado, lo tenemos establecido dentro del régimen de visados. Quizás se tendría que establecer en el régimen de permanencia, sin perjuicio, evidentemente, que los visados de residencia aludan a su expedición por esta causa de reagrupamiento familiar. Ustedes saben que el reagrupamiento familiar faculta para obtener visado, pero visado para venir al territorio español; pero, en principio, el visado no supone por él mismo, un derecho de permanecer en España una vez se ha llegado en mérito a este visado. Nos tendríamos que preguntar si haría o no falta que la concesión del visado por el reagrupamiento comportará automáticamente el permiso de residencia una vez que este ciudadano estuviera en el territorio español.

El segundo bloque de cuestiones que quería plantear, es más bien histórico, de historia reciente. En este informe que les he comentado del Defensor del Pueblo, se dice que las representaciones de España en el exterior recibieron instrucciones de paralizar todos los procedimientos y no otorgar visados por este motivo de reagrupamiento familiar, desde marzo de 1992 hasta que estuviera disponible la nueva normativa reguladora. Lo cierto es que durante este período en el cual se dieron estas instrucciones, los visados por reagrupamiento familiar han estado más bien esporádicos. Si eso fuera así, insisto en la formulación condicional, estaríamos, aparentemente, ante una contradicción con la disposición adicional tercera del Real Decreto 1119/86 que antes les citaba.

Las limitaciones de edad y de parentesco

Tercer bloque de cuestiones: hace referencia a la limitación de los supuestos donde procede el reagrupamiento y la ampliación de los requisitos reglamentarios. Contrastaremos lo que es la normativa, a la cual me he referido, Reglamento Ejecutivo de la Ley de Extranjería, y lo que ha sido la práctica administrativa durante los últimos tiempos. En principio, en el reglamento, en el artículo 7.2 a parte de la referencia expresa a los menores de edad, no hay límite de edad, no se establece un límite de edad para que un ciudadano extranjero con un familiar residente legalmente en el estado español y que cumpla una serie de requisitos, pueda venir aquí en mérito del reagrupamiento familiar. Tampoco hay límite en el grado de parentesco en las líneas ascendentes y descendentes. Se dice que pueden venir parientes ascendentes y descendentes, y tampoco se requiere que el ciudadano extranjero, debidamente instalado, legalmente instalado en nuestro país, acredite un determinado tiempo previo de residencia legal en España. Esta es la lectura que desde el Síndic de Greuges hacemos de lo que el artículo 7.2 del reglamento dice y evidentemente, la sometemos a un criterio más fundado. En cambio, en la práctica se ha venido limitando, cuando se hablaba de menores, a menores de 18 años, cuando se hablaba de ascendentes, básicamente a padres y a padres mayores de 65 años, no menores de esta edad. Y en determinados supuestos, se ha exigido que el reagrupante, llevara un mínimo de tres años como residente legal en España.

En una intervención posterior se nos explicarán las innovaciones introducidas por la resolución de 18 de febrero de 1994, de la Subsecretaría de Ministerio de la Presidencia, pero no quiero dejar pasar la ocasión de decir que, al menos, esta resolución supone un progreso en la línea de mayor concreción y de menor discrecionalidad, línea que el Defensor del Pueblo y el Síndic de Greuges han ido propugnando estos últimos años por lo que concierne a las actuaciones de la administración.

Los recursos económicos y la vivienda

Cuarto bloque de cuestiones: el punto 2.4-A del Acuerdo del Consejo de Ministros del 12 de noviembre de 1993, establece que el reagrupante tendrá que acreditar "Recursos económicos estables y suficientes para atender a las necesidades de la familia incluyendo asistencia sanitaria en el supuesto de no estar cubierta por la Seguridad Social". El artículo o mejor dicho el punto 2.4-C, establece el mismo turno, que el reagrupante tendrá que aportar acta notarial mixta de "presencia y manifestaciones al objeto de acreditar que dispone de una vivienda de características y amplitud consideradas normales para los ciudadanos españoles en la zona de residencia del reagrupante, teniendo en cuenta el número de miembros de la familia".

En relación con esto, planteamos lo siguiente: por un lado, las expresiones "recursos económicos suficientes y estables" y vivienda de "características y amplitud consideradas normales", entendemos que son conceptos jurídicos indeterminados, indeterminados, pero ciertamente determinables, la señora Ana Pérez Tórtola nos podría explicar muy bien toda la operación lógica que conduce a la determinación. Pero como que todos estamos de acuerdo que no interesa una normativa que hacemos nueva acabe aplicándose a través de las resoluciones de los tribunales en litigios, nos tenemos que preguntar, e insisto que es una pregunta, si era posible o no, determinar más, y si con estos conceptos utilizados no pueden haber problemas en relación con, por ejemplo, los familiares de no nacional que trabajan en el sector de los servicios domésticos o con los que viven con cierta modestia.

En el caso de la vivienda, me atrevo a plantear qué sucede cuando varias familias comparten una; qué sucede, qué sucederá, cuando un no nacional, un ciudadano extranjero, dispone de una vivienda de alquiler, por ejemplo de 40 metros de superficie, y pretende el reagrupamiento con su esposa y sus seis hijos. Personalmente he visto esta documentación en el caso de un ciudadano residente desde hace más de 20 años en el territorio del Estado español. El visado para el reagrupamiento familiar en ese momento se concedió. La pregunta es: ¿se habría concedido aplicando estos criterio después de la resolución de 18 de febrero de 1994?

He comentado también que se establece que los notarios harán actas mixtas de presencia y manifestación. Ustedes saben que respecto a esto hay una circular de la Dirección General de Registros y del Notariado. De todas maneras, la cuestión es: ¿se hacen actas de presencia? ¿son meramente actas de manifestación? Insisto que, a pesar de estas observaciones, quiero subrayar el progreso que representan las previsiones de los acuerdos citados en relación con requerimientos anteriores mucho más discrecionales en origen, es decir, sin que se supiera con anterioridad cuáles eran los requerimientos que se harían, sino que en función de su criterio y en ejercicio de sus facultades discrecionales las autoridades gubernativas decidían en cada momento qué se había de pedir.

En la Delegación del gobierno en Madrid, por ejemplo, y sigo con el informe del Defensor del Pueblo que he comentado, se pedía "fotocopia de escritura de propiedad de la vivienda o del contrato de alquiler, visado en fecha reciente, no superior a un mes, por la Cámara de la Propiedad Urbana o por el Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria junto con la cédula de habitabilidad de la vivienda".

La legalización de irregulares, cupos y pérdida de legalidad

La instrucción 4.2-b de la resolución de 15 de febrero de 1994, de las Subsecretarías de los Ministerios del Interior, de Trabajo y Seguridad Social y de Asuntos Sociales, establece que se tendrá que aportar una documentación para justificar los medios de vida, y es razonable que alguna cosa se tenga que aportar para justificar esto. Esta documentación es básicamente "los tres últimos recibos

de salarios, justificación de afiliación y alta en la Seguridad Social”, documentación que ciertamente parece razonable, pero que plantea un problema: estos documentos dependen de la voluntad de terceras personas, dependen de la voluntad del empresario. ¿Esto puede traer problemas? ¿No los puede traer?

Quinta cuestión: ¿Cómo se legaliza el reagrupamiento familiar de familiares en España en situación irregular, es decir, de familiares de extranjeros que están documentados con permiso de trabajo y residencia y que tienen familiares que ya están en el territorio español pero que están en situación irregular porque han entrado como turistas o por otra vía menos regular? Nos ha parecido que la disposición transitoria 1ª de esta resolución de 15 de febrero contiene unas previsiones. A pesar de esto se nos plantean algunas dudas. Esta resolución que establece un plazo hasta el 30 de junio de 1994, ¿es bastante conocida? Los ciudadanos extranjeros que se pueden beneficiar de este derecho, que pueden ejercer este derecho, ¿conocen esta resolución? Si la conocen, ¿desde cuándo? ¿tienen bastante tiempo para conseguir la documentación requerida, para acreditar identidad, parentesco, dependencia legal y económica, en su caso antecedentes penales, salud, cuando algunos de estos documentos tendrán que venir de sus Estados de procedencia?

La sexta cuestión que yo quería plantear hace referencia a los contingentes, a los “cupos”, en la nueva política del gobierno, para intentar regular toda esta complicada situación. Se incluye o no se incluye el reagrupamiento familiar cuándo se dice que hay 20.000 ciudadanos extranjeros que pueden venir al Estado español en el año 1994? Dentro de este número, ¿se incluyen los que pueden solicitar reagrupamiento familiar, o no?

Séptima cuestión, la pérdida de la situación de legalidad de un ciudadano extranjero que estaba legalmente en nuestro país, obliga a volver a empezar, comporta la ilegalidad en cascada de los familiares reagrupados. Preguntamos: ¿no se tendría que prever un sistema de legalización más fácil en estos casos, un sistema para recuperar la situación o el estatus legal, teniendo en cuenta las circunstancias que concurren?

Mejorar la información y llevar a término una política de inmigración

Para acabar, quisiera hacer dos afirmaciones: Primera, el defensor del Pueblo, en su recomendación del 7 de septiembre pasado dirigida al Ministro de Asuntos Exteriores, dijo que es importante, es necesario, mejorar la información que se ofrece sobre los requisitos para la obtención de visado según la finalidad del viaje, no sólo por reagrupación familiar. Mejorar la información, es muy importante. Les puedo asegurar que muchas de las quejas que se nos plantean, y muchas de las que se le plantean al Defensor del Pueblo, tienen en origen una insuficiente información. Hay que decir que a veces quizás no hay una información suficiente, la información ha sido la correcta, pero esto no se puede acreditar. Quizás las autoridades de nuestro país tendrían que plantear la posibilidad que en estos impresos que firman los ciudadanos que quieren venir a nuestro país, se explicasen las cuatro cosas básicas que se han de conocer, para venir al territorio español. El Defensor del Pueblo continuaba diciendo que hacía falta dar un trato preferente en los casos de visado por reagrupación familiar y a pesar de que hay la previsión del reglamento de la ley de extranjería en este sentido, esto no acaba de cumplirse. Finalmente, hace falta también motivar las resoluciones denegatorias de solicitud de visado al amparo de aquello que este momento prevé el artículo 54 de la Ley de Procedimiento Administrativo vigente, la Ley 30/1992.

Y por último, dos observaciones más. Entendemos que es necesario que además de pedir el cumplimiento de unos requisitos, requisitos que se han de pedir, teniendo en cuenta que el Estado español ha de tener una política de inmigración, más o menos rigurosa, -esto ya lo fijarán en cada momento las Cortes Generales y el Gobierno del Estado- se ha de facilitar su cumplimiento. Porque no

LA REAGRUPACIÓN FAMILIAR DESDE LA PERSPECTIVA DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

Ana Pérez Tórtola ³

Introducción

El punto de vista desde el que intentaré tratar de la *reagrupación familiar* de los extranjeros no nacionales de Estados de la Unión Europea, es el que proporciona la experiencia en la tramitación de procesos contencioso-administrativos, en los que se ventilan recursos planteados por aquellos ciudadanos extranjeros frente a actos de la Administración relacionados con el tema de la reagrupación familiar en general. Normalmente se asume que la reagrupación familiar constituye un factor de integración social de primer orden, de manera, que se plantea como algo natural el hecho que la legislación prevea mecanismos de favorecimiento de aquélla respecto de personas que se encuentran legalmente en el país, si bien no son nacionales del mismo.

es suficiente fijar requisitos sino que además se ha de facilitar su cumplimiento, y enlace con aquello de la política activa que les decía al principio, para conseguir la estabilización en nuestro país de estos ciudadanos extranjeros. Cuando piden que tengan una vivienda normal, si sólo piden que tengan una vivienda entre comillas "normal", muchos no la tendrán; ya que muchos de los ciudadanos españoles -no de los ciudadanos extranjeros que vienen a nuestro país- sino de los mismos ciudadanos españoles, no disfrutan de una situación de renta precisamente privilegiada y también tienen dificultades para acceder a una vivienda de estas características. Por tanto, nos deberíamos plantear qué pasa con la vivienda pública, estas personas pagarán impuestos en nuestro país, ¿tienen derecho o no tienen derecho a la vivienda pública? Y no me entretengo más que ya me he alargado demasiado.

³ Magistrada del Tribunal Superior de Justicia de Catalunya.

Las preferencias

En una primera aproximación puede señalarse que las alusiones que la llamada Ley Orgánica de Extranjería y su Reglamento de ejecución realizan a la familia, bien a través del matrimonio bien a través del parentesco por ascendencia o descendencia, son básicamente de dos tipos. Por una parte, aquellas situaciones de parentesco son tenidas en cuenta como factor de preferencia a la hora de decidir sobre la concesión de determinados beneficios, como pueden ser el permiso de residencia o el permiso de trabajo. Así se establece por ejemplo en el artículo 13.3 de la Ley en relación con el permiso de residencia y en el artículo 18.3, k) referido al permiso de trabajo, sin perjuicio del desarrollo que contempla el Reglamento en sus artículos 37 y 39. En este orden de cosas, sin embargo, debe llamarse la atención sobre el contenido del artículo 42 del Reglamento en función de las preferencias mencionadas; este precepto establece que, no obstante lo determinado en los artículos anteriores, el alcance de las preferencias que los mismos establecen podrá ser modificado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, cuando a juicio de éste, la situación nacional de empleo así lo aconseje, o si los españoles no fueran objeto de un trato de reciprocidad en el país de origen del extranjero para el que solicita el permiso. Es claro que tal previsión implica una importante ampliación, si es que ello era posible, del ámbito de discrecionalidad con que se cuenta en general la autoridad competente en materia de trabajo y residencia de extranjeros.

El visado y la discrecionalidad

El segundo ámbito en el que la familia es tenida en cuenta por normativa de extranjería es el relativo al visado. Existe una cláusula genérica, contenida en el artículo 5.4 del Reglamento, que permite a la autoridad competente eximir de la obligación de obtener visado en el caso de que concurran “circunstancias excepcionales”. Este supuesto ha sido utilizado en muchas ocasiones como una forma de vehicular el derecho a la reagrupación, al entender que la misma constituía precisamente una “circunstancia excepcional” justificativa de la exención de la obligación de obtener el perceptivo visado.

La Jurisprudencia así lo ha venido admitiendo de forma bastante clara. Además, se prevén en el artículo 7.2, apartados a), b) y c) unos supuestos conforme a los cuales puede proceder la concesión de un visado especial por razón de la reagrupación familiar. Ahora bien debe reseñarse también la publicación de una serie de resoluciones administrativas con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley y el Reglamento que sancionan el marcado carácter restrictivo que ha de tener la concesión en su caso de la exención de la obligación de obtener visado. Así se observa en una Circular de 1 de julio de 1988 sobre criterios de aclaración de las cuestiones surgidas en la aplicación de la Ley Orgánica y del Reglamento de Extranjería dictada por los Ministerios de Asuntos Exteriores, Interior y Trabajo y Seguridad Social. Y también puede afirmarse que la discrecionalidad alcanza significativas cotas tras la lectura del apartado 2º de la Resolución de 15 de febrero de 1994, dictada por las Subsecretarías de los Ministerios de Interior, Trabajo y Seguridad Social y Asuntos Sociales, a la que se remite a su vez el Acuerdo del Consejo de Ministros de 12 de noviembre de 1993 sobre tramitación de visados; en este último se señala, entre otros aspectos, que en último término "la autoridad gubernativa, a propuesta de la oficina receptora, enviará a la Dirección General de Asuntos Consulares un informe valorando la documentación presentada por el reagrupante. La Dirección General de Asuntos Consulares a la vista de los informes del Consulado y de la autoridad gubernativa cursará las instrucciones a aquel para la concesión o denegación del visado" (Apartado segundo del Acuerdo del Consejo de Ministros del 12 de noviembre de 1993). La extensión de la discrecionalidad se deduce tanto de la documentación exigible al que solicite la reagrupación como de los informes que la autoridad en su caso debe recabar para fundar su resolución. Pues bien, ante esta situación, y volviendo al comienzo, cabe preguntarse qué tipo de reacción jurisdiccional resultaría funcional para el tratamiento judicial de las cuestiones suscitadas. En mi opinión hay dos vías posibles.

La reagrupación familiar y la reacción jurisdiccional a través de los tratados internacionales

La primera viene dada por la integración de los tratados internacionales suscritos y ratificados por España en nuestro Derecho interno. En particular en esta materia tiene especial importancia el Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos y libertades fundamentales de 4 de noviembre de 1950. Como es sabido, los Estados que se adhieren al Tratado están obligados a aplicar y respetar los derechos y libertades que se reconocen en el mismo a todos aquellos que se encuentren bajo su jurisdicción, con independencia de cualquier circunstancia de origen, nacimiento, sexo, etc., (art. 1). Es una obligación de respeto de derechos y libertades extensible también a los extranjeros.

Dentro del catálogo de derechos que contiene el Convenio aquí resulta de especial relevancia el contemplado en el artículo 8.1 cuando señala que "toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y su correspondencia". El párrafo 2º del mismo precepto establece que "no podrá haber injerencia de la autoridad pública en el ejercicio de este derecho, sino en tanto en cuanto esta injerencia esté prevista por la Ley y constituya una medida en una sociedad democrática necesaria para la seguridad nacional, la seguridad pública, el bienestar económico del país, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud, de la moral o la protección de los derechos y libertades de los demás".

Tal derecho puede configurarse en los términos en que viene expresado en el Convenio como parámetro general que ha de servirnos ante el ejercicio de la reagrupación familiar. En la medida en que el artículo 8 reconoce el derecho al respeto de la vida privada y familiar, puede colegirse que la reagrupación familiar constituye un derecho. Tal es así, que la jurisprudencia emitida por los órganos de aplicaciones del Convenio ha seguido una línea muy importante, de obligada referencia para nosotros, al interpretar y dar contenido al reiterado al artículo 8. Así, por ejemplo, se ha establecido que la denegación de entrada de un extranjero en cualquiera de los Estados firmantes del Convenio puede constituir violación del derecho al respeto de la vida familiar y, si bien añade que incumbe a los

Estados contratantes asegurar el orden público, también mantiene que es preciso que sus decisiones en esta materia, en la medida en que puedan suponer un atentado a un derecho protegido por el párrafo 1º del artículo 8, debe estimarse en todo caso como necesarias en una sociedad democrática, es decir, justificadas por una necesidad de carácter imperioso y especialmente proporcionadas en relación con el objeto legítimo perseguido.

Para apreciar la existencia de vulneración del artículo 8 se exige, entre otros requisitos, que exista una vida familiar efectiva, esto es, que haya un vínculo, normalmente matrimonial o familiar por filiación, requisito de efectividad que permitirá en principio una investigación respecto de la convivencia cuando se trate de una pareja o respecto de la dependencia económica en su caso. Ello sin embargo no puede plantearse en términos demasiado tajantes como ahora veremos. La vida familiar, por ejemplo, entre padre e hijo no termina con el divorcio de los padres o por el hecho de que una autoridad pública se haga cargo del hijo. Por otra parte siempre tiene el derecho de ver a su hijo. Por tanto, la vida en común no es elemento indispensable para considerar que existe vida familiar entre padre/madre e hijos menores. Conforme a las decisiones de la Comisión, el rechazar la entrada en un país a un extranjero no supondrá violación del derecho al respeto de la vida familiar en el sentido que exige el artículo 8 si algún obstáculo jurídico o de otra naturaleza no les impide estar juntos o reunirse con su familia en otro país; esta relación con el otro país debe hacerse, no obstante con criterios de conexión, de manera que habrá que tener en cuenta factores diversos para determinar si existe tal conexión, factores que pueden ser la existencia de parientes en el otro país, el conocimiento de la lengua u otros, de tal manera que caso de que tales factores no concurrieran podría de nuevo concluirse que existe vulneración del derecho que estamos examinando.

La Jurisprudencia del tribunal Europeo de Derechos Humanos entiende que se puede producir violación del derecho a la vida en familia en los casos de denegación de entrada o de orden de salida del territorio de un Estado contratante. Una resolución de expulsión llevada a cabo en principio de forma regular conforme al Derecho interno puede suponer una vulneración del derecho si resulta desproporcionada la medida con el interés público que se pretende proteger con la misma; en esta misma dirección el propio

procedimiento establecido por el Derecho interno para garantizar en teoría el ejercicio del derecho a la reagrupación podría identificarse con una vulneración del derecho cuando la duración de aquel procedimiento materialmente haga posible la reagrupación.

En el Derecho Comunitario no se puede afirmar que exista una normativa común que obligue a los Estados miembros de la Unión Europea a establecer las condiciones que regulen el acceso a los mismos a través de la reagrupación familiar. Aun así, existe una interesante jurisprudencia cuya exposición global sería largo de reseñar; piénsese por ejemplo que en materia de acceso a bolsas de financiación por razón de estudios, los hijos de residentes extranjeros se hallan en iguales condiciones que los hijos de los nacionales de cualquier país miembro de la Unión Europea. En todo caso, lo que sí es destacable es que la perspectiva que ofrece la caracterización de la reagrupación como un derecho reconocido en el Convenio, a la vista del artículo 10.2 y del artículo 96 de la Constitución, exige un replanteamiento posiblemente tanto de los parámetros legales actualmente vigentes como de la propia práctica jurisdiccional realizada por los Tribunales de Justicia.

La reacción judicial a través del control de la motivación de la resolución administrativa

La segunda vía de reacción jurisdiccional ante los problemas que plantea la reagrupación en sede contencioso-administrativa puede articularse a través del control de la motivación de la resolución administrativa. Sin perjuicio de que a veces se observa que las prácticas administrativas van cambiando, lo cierto es que en materia de extranjería las resoluciones administrativas no suelen ser un buen ejemplo de argumentación y motivación de la decisión última. La exigencia de motivación siquiera sucinta pasa muchas veces por el uso de fórmulas estereotipadas, por la utilización de *modelos* de resolución, en los casos que lo único que varía es la alusión a la identificación de peticionario o recurrente sin referencia específica al fundamento de la petición.

Al tiempo, la normativa contenida en la Ley y el Reglamento y en las Resoluciones administrativas de interpretación antes indica-

cadás exige una profusa documentación a aportar por el propio solicitante o a incorporar al expediente por la propia autoridad que lo tramita. La experiencia nos dice también aquí que los informes aportados por la propia Administración a menudo son en exceso generales y de difícil relación con el caso concreto al que deben servir de fundamento. Estos problemas se agravan cuando el propio Reglamento permite, como hace al regular la denegación de permiso de trabajo, que tal denegación pueda realizarse no sólo por las razones que expresan preceptos concretos sino también por “cualquier motivo legítimo”, sin expresar el contenido del mismo, haciéndose, por tanto, imposible el ulterior control efectivo judicial del acto.

Conclusiones

Lo dicho hasta ahora permite llegar a las conclusiones siguientes: De una parte, existe una jurisprudencia europea y española que permite por vía del control de la motivación del acto realizar una efectiva tutela del derecho a la reagrupación. Y, de otra parte, la caracterización de la reagrupación como un *derecho* posibilita una reducción real de los ámbitos de discrecionalidad comúnmente admitidos en esta materia exigiéndose, por tanto, una reinterpretación conforme a la Constitución de las cuestiones que se han venido exponiendo.

L'ACTUACIÓ I LA POLÍTICA DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA EN L'ÀMBIT DE LA IMMIGRACIÓ I LES FAMÍLIES

*Víctor Bayarri*¹

Introducció

Moltes gràcies per la invitació que ens ha fet a la Generalitat la Fundació Paulino Torras Domènech. La meua intervenció no tindrà el caràcter tant jurídic com les anteriors. El que pretendré serà exposar breument dues qüestions. Una, quina és l'actuació, quina és la política del Govern de la Generalitat en l'àmbit d'immigració. Es a dir, quina relació té aquesta política amb la realitat del que són les famílies, amb el reagrupament familiar. Però no considerarem exclusivament el reagrupament, sinó també la dimensió familiar que té la immigració estrangera. En una segona vertent consideraré alguns plantejaments respecte al fet del reagrupament familiar, respecte al dret, i la posició que tenim quant a l'actuació que compet a la pròpia Administració central.

Quant a la política del Govern voldria destacar que aquesta política, especialment en la present legislatura, s'ha sustentat en un Pla Interdepartamental d'Immigració en el qual hi participen, tant en la seva preparació com ara en el seu desenvolupament, deu departaments de la Generalitat. Aquest pla va ser aprovat el 28 de setembre de l'any passat, consta de 35 programes i una bona part d'aquests programes tenen a veure amb la realitat de les famílies a Catalunya, de les famílies de persones estrangeres a Catalunya. A Catalunya contem amb un nombre important en termes absoluts, no tant en termes relatius, de persones immigrades, estrangeres segons les

¹ President Delegat de la Comissió Interdepartamental de Immigració de la Generalitat de Catalunya. Al final de la intervenció se inclou la traducció al castellano.

dades de l'any 1991. Després de la regularització del 1991 eren 106.673 les persones censades, un 1,8 per cent de la població de Catalunya i el 20 per cent de la població estrangera del conjunt de l'Estat. Dono aquestes dades perquè també vostès tinguin en compte els 12.672 nens de famílies immigrades estrangeres que tenim escolaritzats en aquest moment a Catalunya. Aquesta dada dels 12.672 nens, més la dada d'una proporció de natalitat, si més no, en els hospitals públics de Barcelona i de Girona, que està per sobre el 4 per cent aproximadament, dóna el perfil de que no estem davant d'un fet nou, no estem plantejant-nos quelcom que neix ara mateix. El reagrupament familiar, en tot cas, legitima un procés que ja s'ha vingut donant abans i li dóna millors possibilitats i nou marc jurídic més adequat, però que en tot cas és una realitat creixent amb una perspectiva futura d'un creixement encara molt més important. Fins i tot, independentment del marc jurídic existent. Evidentment, si hi ha un marc jurídic que ho afavoreix, aquest procés serà més accelerat, si no serà més reduït, però anirem a un creixement del fenomen de les famílies formades per immigrants estrangers o que els pares ho són i això ho assenyalo perquè després voldria fer-ne algun comentari. Concretament, aquesta política del Govern de la Generalitat es desenvolupa des del seu marc competencial. Recordem que l'article 149.1.2. de la Constitució atorga aquesta matèria bàsicament pel que fa a regular la condició jurídica dels immigrants estrangers, el control de fronteres, etc., a l'Administració central. Tanmateix la Generalitat de Catalunya té un seguit de competències, moltes d'elles exclusives, i les persones estrangeres que viuen al nostre país, a Catalunya, no viuen en un lloc eteri i desconegut i, per tant, l'actuació que es pugui fer des del Govern i també des del Parlament de Catalunya és del tot essencial. La filosofia i els objectius que impregnen aquesta actuació estan totalment abocats al respecte pels drets de les persones. Aquest seria el fonament que pretén imprimir aquesta política i amb un objectiu clar de generar un procés d'integració de les persones estrangeres en el nostre país. Procés que sempre ha de tenir dues dimensions: la de les persones que ja viuen aquí, la del conjunt de ciutadans i la d'aquells nous que hi arriben.

L'accés als serveis socials

Un altre principi és el de tendir a la normalitat en l'accés als serveis, en l'accés als recursos, en aquest cas totalment coincident amb allò que ja pronunciava a l'exposició de motius de la Llei d'Estrangeria quan deia que s'hauria de tendir a la pràctica equiparació de drets i llibertats pel que fa a les persones estrangeres amb els nacionals espanyols. Esmento tot això perquè no es pot entendre la realitat de les persones estrangeres aquí, a casa nostra, si no es té en compte quin accés tenen a l'ensenyament, quin accés tenen als serveis socials, quin accés tenen a l'habitatge, quines possibilitats tenen per desenvolupar-se plenament. I en totes aquestes matèries la Generalitat hi té una responsabilitat força directa. Jo, evidentment, no defugiré en cap moment qualsevol tema que pugui suscitar-se, però sí que he de remarcar que hi ha una condició, que segons la legislació vigent s'anomena de legalitat, és a dir, que estiguin o no en situació regular aquí, al nostre país.

Voldria destacar algunes dades concretes. No necessàriament de tots aquests nens que estan escolaritzats en tenim una total concreció de la seva situació regular. Nosaltres, en tot moment, estem donant una prioritat, en aquest cas, a la Convenció dels Drets de l'Infant on es destaca que els infants tenen el dret a l'educació. Aquesta, per nosaltres, és una prioritat. Recentment, el Parlament de Catalunya ha aprovat la llei, publicada el dia 29 d'abril, de descentralització dels serveis socials. Concretament la va aprovar el 7 d'abril i en el seu article 6, aprovada per unanimitat pel Parlament de Catalunya, es parla del dret d'accés de les persones als serveis socials. Es deixa ben clar que tota persona té dret d'accés als serveis socials d'atenció primària i als serveis socials especialitzats. Insisteixo en aquestes qüestions perquè entenc que originen una situació difícil, una situació que pot arribar a tenir unes contradiccions fins i tot greus, i insisteixo en que la realitat d'aquestes persones si no es veu *adecuadament atesa per les administracions públiques*, pot esdevenir absolutament una situació de marginació, una situació de *ghetto*, una situació d'absoluta precarietat. Som copartípeps, millor dit, ens fem solidaris, de la necessitat d'un control de fronteres, de la necessitat d'uns contingents. En absolut qüestionem la necessitat de definir una política que també concreti els límits que té el fenomen de la immigració, però considerem, i així

consta en el propi Pla d'Immigració del Govern, la necessitat de ser avançats, de ser progressistes, de veure quina és la realitat que tenim en aquest moment en el país i d'intentar apropar-nos el màxim a ella.

Propostes

Per aquesta raó, en el pla que els hi he esmentat ja abans, amb un seguit de propostes que s'efectuaven el 28 de setembre en el Govern Central, en una d'elles ja es remarcava la necessitat de poder assolir aquest reagrupament familiar, sempre i quan es donessin unes condicions mínimes d'habitatge i d'integració social. No neguem tampoc, ni molt menys, que hi ha d'haver aquestes condicions mínimes, però donades aquestes condicions s'hauria de poder produir el reagrupament familiar. Evidentment, hem rebut molt satisfactòriament, primer, l'Acord del Consell de Ministres de 12 de novembre de 1993 i posteriorment, la Resolució de 15 de febrer de 1994 que el desenvolupa. Tanmateix, per la informació que tenim i notícia dels fets que es poden anar produint i pensant especialment en aquest gruix de famílies que ja són aquí i que de fet ja s'han reagrupat i que per la via de la disposició transitòria primera de la Resolució necessiten accedir al reagrupament per un procés relativament lent, com ja se'ns ha exposat, abans del 30 de juny d'aquest any i tenim notícia que: Primer: hi ha un dèficit de coneixement per part de moltes d'aquestes famílies que això és possible i com es pot produir. Per exemple, fa pocs dies em va arribar a les mans un fulletó elaborat pel CITE, pel Centre d'Informació de Treballadors Estrangers de Comissions Obreres, un fulletó que dona unes breus explicacions al respecte. Caldrien moltes més iniciatives d'aquest tipus perquè realment, el conjunt de persones que es troben en aquesta situació puguin exercir en aquest moment un dret que els és bàsic. No entenem que aquesta sigui la única dificultat, sinó que també hi ha una altra dificultat afegida, que és la lentitud que comporta el procés que s'ha iniciat, lentitud que hauria, especialment pel que fa al tràmit que compet als Govern Civils, d'agilitzar-se al màxim si volem arribar a temps adequadament.

També ens arriben notícies que no necessàriament s'apliquen únicament i exclusiva als requisits previstos en la normativa a les

diferents oficines consulars. També recomanariem que des de la Direcció General d'Afers Consulars es pugui efectuar una reiteració de quins són aquests requisits i que no se'n demanin més dels que ja estan previstos a la pròpia normativa.

Aquests serien els temes essencials de la meua exposició. Per altra banda, entenc que, amb les premures que ens hem trobat, per la necessitat de poder cobrir aquesta difusió, seria convenient que es replantegés el període màxim del 30 de juny i s'evalués la possibilitat d'una pròrroga que, com a mínim, arribés fins a final d'any. És un treball lent, jo comprenc que aquelles organitzacions que fan més destacadament aquesta feina d'apropar-se, a aquestes persones necessiten un temps per poder donar el suport necessari per tal d'iniciar tot el seguit de tràmits.

Voldria acabar la meua intervenció destacant la percepció que en tinc de bona voluntat i de bon fer polític del Director General d'Estrangeria i Asil. I estic convençut que la seva bona receptivitat tindrà en compte aquestes i altres qüestions. N'estic convençut d'aquesta bona receptivitat i penso que tots plegats, però especialment aquests ciutadans, aquestes persones que viuen amb nosaltres i que de fet nosaltres els sentim com a catalans, puguin veure plenament culminat el seu procés d'integració i de desenvolupament.²

² Traducción al castellano de la intervención de Víctor Bayarri.

LA ACTUACIÓN Y LA POLÍTICA DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA EN EL ÁMBITO DE LA INMIGRACIÓN Y LAS FAMILIAS

Víctor Bayarri

Introducción

Muchas gracias por la invitación que nos ha hecho a la Generalitat la Fundación Paulino Torras Domènech. Mi intervención no tendrá un carácter jurídico como las anteriores. Lo que pretenderé será exponer dos cuestiones. Una, cuál es la actuación, cuál es la política del Gobierno de la Generalitat en el ámbito de la inmigración. Es decir qué relación tiene esta política con la realidad de lo que son las familias, con el reagrupamiento familiar. Pero no consideraremos exclusivamente el reagrupamiento, sino también la dimensión familiar que tiene la inmigración extranjera. En una segunda vertiente consideraré algunos planteamientos respecto al hecho del reagrupamiento familiar, respecto al derecho, y la posición que tenemos en cuanto a la actuación que compete a la propia Administración central. En cuanto a la política del Gobierno querría destacar que esta política, especialmente en la presente legislación, se ha sustentado en un plan interdepartamental de inmigración en el cual participamos, tanto en su pre-

paración como ahora en su desarrollo, diez departamentos de la Generalitat. Este plan fue aprobado el 28 de septiembre del año pasado, consta de 35 programas y una buena parte de estos programas tienen relación con la realidad de las familias en Catalunya, de las familias de personas extranjeras en Catalunya. En Catalunya contamos con un número importante en términos absolutos, no tanto en términos relativos, de personas inmigradas, extranjeras según los datos del año 1991. Después de la regularización del 1991 eran 106.673 las personas censadas, un 1,8 por ciento de la población de Catalunya y el 20 por ciento de la población extranjera del conjunto del Estado. Doy estos datos para que también ustedes tengan en cuenta los 12.672 niños de familias inmigradas extranjeras que tenemos escolarizados en este momento en Catalunya. Este dato de 12.672 niños, más el dato de una proporción de natalidad, al menos en los hospitales públicos de Barcelona y Girona, que está aproximadamente por encima del 4 por ciento, nos da el perfil de que no estamos ante un hecho nuevo, no nos estamos planteando algo que nace ahora mismo. El reagrupamiento familiar, en todo caso, legitima un proceso que ya se ha venido dando antes y le da mejores posibilidades y un nuevo marco jurídico más adecuado, pero en todo caso es una realidad creciente con una perspectiva futura de un crecimiento mucho más importante. Incluso, independientemente del marco jurídico existente. Evidentemente, si hay un marco jurídico que lo favorece, este proceso será más acelerado, si no será más reducido pero iremos hacia un crecimiento de las familias formadas por inmigrantes extranjeros o que los padres lo son y esto lo señalo porque después querría hacer algún comentario. Concretamente, esta política del Gobierno de la Generalitat se desarrolla desde su marco competencial. Recordamos que el artículo 149.1.2 de la Constitución otorga esta materia básicamente en cuanto a la regulación de la condición jurídica de los inmigrantes extranjeros, el control de fronteras, etc. en la Administración Central. Del mismo modo la Generalitat de Catalunya tiene una serie de competencias, muchas de ellas exclusivas, y las personas extranjeras que viven en nuestro país, en Catalunya no viven en un lugar etéreo y desconocido y, por tanto, la actuación que se pueda hacer desde el Gobierno y también desde el Parlamento de Catalunya es del todo esencial. La filosofía y los objetivos que impregnan esta actuación están totalmente dedicados al respeto a los derechos de las personas. Este sería el fundamento que pretende imprimir esta política y con un objetivo claro de generar un proceso de integración de las personas extranjeras en nuestro país. Proceso que siempre ha de tener dos dimensiones: la de las personas que ya viven aquí, la del conjunto de ciudadanos y la de aquellos nuevos que llegan.

El acceso a los servicios sociales

Otro principio es el de la tendencia a la normalidad en el acceso a los servicios, en el acceso a los recursos, en este caso totalmente coincidente con aquello que ya pronunciaba en la exposición de motivos de la Ley de Extranjería cuando se debería tender a la práctica equiparación de derechos y libertades en lo que respecta a las personas extranjeras con los nacionales españoles. Menciono todo esto porque no se puede entender la realidad de las personas extranjeras aquí, en nuestro país, si no se tiene en cuenta qué acceso tienen a la enseñanza, qué acceso tienen a los servicios sociales, qué acceso tienen a la vivienda, qué posibilidades tienen para desarrollarse plenamente. Y en todas estas materias la Generalitat tiene una responsabilidad muy directa. Yo, evidentemente, no evitaré en ningún momento, cualquier tema que pueda suscitarse, pero sí que he de remarcar que hay una condición, que según la legislación vigente se llama de legalidad, es decir, que estén o no estén en situación regular aquí, en nuestro país.

Querría destacar algunos datos concretos. No necesariamente de todos estos niños que están escolarizados tenemos una total concreción de su situación regular. Nosotros, en todo momento, estamos dando una prioridad, en este caso, a la Convención de los Derechos del Niño donde se destaca que los niños tienen el derecho a la educación. Esto, para nosotros, es una prioridad. Recientemente, el Parlamento de Catalunya ha aprobado la ley, publicada el día 29 de abril, de des-

centralización de los servicios sociales. Concretamente la aprobó el 7 de abril y en su artículo 6, aprobada por unanimidad por el Parlamento de Catalunya, se habla del derecho de acceso de las personas a los servicios sociales. Se deja bien claro que toda persona tiene derecho de acceso a los servicios sociales de atención primaria y a los servicios sociales especializados. Insisto en estas cuestiones porque tienen en origen una situación difícil, una situación que puede llegar a tener unas contradicciones graves, e insisto en que la realidad de estas personas si no se ve adecuadamente atendida por las administraciones públicas, puede provocar absolutamente una situación de marginación, una situación de *ghetto*, una situación de absoluta precariedad. Somos co-participes, mejor dicho, nos hacemos solidarios, de la necesidad de un control de fronteras, de la necesidad de unos contingentes. En absoluto cuestionamos la necesidad de definir una política que también concrete los límites que tiene el fenómeno de la inmigración, pero consideramos, y esto consta en el propio Plan de Inmigración del Gobierno, la necesidad de ser avanzados, de ser progresistas, de ver cuál es la realidad que tenemos en este momento en el país y de intentar acercarnos el máximo a ella.

Propuestas

Por esta razón, en el plan que les he comentado antes, con una serie de propuestas que se efectuaban el 28 de septiembre en el Gobierno Central, en una de ellas ya se remarcaba la necesidad de poder conseguir este reagrupamiento familiar, siempre y cuando se diesen unas condiciones mínimas de vivienda y de integración social. No negamos tampoco, ni mucho menos, que han de existir estas condiciones mínimas, pero dadas estas condiciones se tendría que poder producir el reagrupamiento familiar. Evidentemente, hemos recibido satisfactoriamente, primero, el Acuerdo del Consejo de Ministros de 12 de noviembre de 1993 y posteriormente, la Resolución de 15 de febrero de 1994 que lo desarrolla. Al mismo tiempo, por la información que tenemos y noticia de los hechos que se pueden ir produciendo y pensando especialmente en este grupo de familias que ya están aquí y que de hecho ya se han reagrupado y que por la vía de la disposición transitoria primera de la Resolución necesitan acceder al reagrupamiento por un proceso relativamente lento, como ya se nos ha expuesto, antes del 30 de junio de este año y tenemos noticia que: Primero: hay un déficit de conocimiento por parte de muchas de estas familias que esto es posible y cómo se puede producir. Por ejemplo, hace pocos días me llegó a las manos un folleto elaborado por el CITE, por el Centro de Información de Trabajadores Extranjeros de Comisiones Obreras, un folleto que da unas breves explicaciones al respecto. Se necesitan muchas iniciativas de este tipo porque realmente, el conjunto de personas que se encuentran en esta situación puedan ejercer en este momento un derecho que les es básico. No entendemos que esta sea la única dificultad, sino que también hay otra dificultad añadida, que es la lentitud que comporta el proceso que se ha iniciado, lentitud que debería, especialmente en lo referente al trámite que compete a los Gobiernos Civiles, de agilizarse al máximo si queremos llegar a tiempo adecuadamente.

También nos llegan noticias que no necesariamente se aplican única y exclusivamente a los requisitos previstos en la normativa a las diferentes oficinas consulares. También recomendaríamos que desde la Dirección General de Asuntos Consulares se pueda efectuar una reiteración de cuáles son estos requisitos y que no se pidan más de los que ya están previstos en la propia normativa.

Estos serían los temas esenciales de mi exposición. Por otra parte, entiendo que, con las premisas que no hemos encontrado, por la necesidad de poder cubrir esta difusión, sería conveniente que se replanteará el periodo máximo del 30 de junio y se evaluara la posibilidad de una prórroga que, como mínimo, llegará hasta final de año. Es un trabajo lento, yo comprendo que aquellas organizaciones que hacen destacadamente este trabajo de acercarse a estas personas necesitan un tiempo para poder dar el apoyo necesario para iniciar todo la serie de

LA REAGRUPACIÓN FAMILIAR EN ESPAÑA Y LA UNIÓN EUROPEA

*Jaime Ruíz Baudrihayé*³

Introducción

Quiero agradecer en primer lugar a la Fundación Paulino Torras Domènech el honor que me hace con su invitación. Una institución que ya conocía, antes de ser Director General de Extranjería y realmente tenía ganas de conocerla en plena tarea, pero tengo un reproche que hacerle y es que no basta con media hora para responder a todos los temas que se han abordado. Yo creo que tendría que estar contestando durante dos horas porque es casi exhaustivo todo lo que se ha planteado y lo que me imagino se va a plantear en el debate. No quiero alargarme demasiado porque quizá luego en el debate podemos aclarar alguna cuestión.

La reagrupación familiar como instrumento de integración e inmigración inducida

Me parece que habría que plantear el tema de la reagrupación familiar. Es un tema fundamental, ya que es uno de los instrumentos de la integración de los ciudadanos extranjeros y, en particular, de

trámites.

Querría acabar mi intervención destacando la percepción que tengo de buena voluntad y de buen hacer político del Director General de Extranjería y Asilo. Yo estoy convencido de esta buena receptividad y pienso que todos juntos, pero especialmente estos ciudadanos, estas personas que viven con nosotros y que de hecho nosotros los sentimos como catalanes, puedan ver plenamente culminado su proceso de integración y desarrollo.

³ Director General de Extranjería y Asilo. Ministerio del Interior.

los inmigrantes, en el país en donde están trabajando. Es uno de los instrumentos junto con el posible acceso a la nacionalidad según las legislaciones de cada país y junto con otra vía que es la de los matrimonios mixtos. Son tres instrumentos, de alguna manera, naturales y muy importantes para la integración de una persona en la sociedad de acogida. En este sentido es necesario que estén regulados con la suficiente flexibilidad. Sin embargo, quiero hacer alusión al otro aspecto de la reagrupación familiar. La reagrupación familiar en cierto sentido es una inmigración inducida. Inmigración inducida que en España todavía no tenemos, veremos más adelante algunas cifras, porque nuestra inmigración es muy reciente y el número de inmigrantes y en general el número de extranjeros es el menor -excepto Irlanda- de la Comunidad Económica Europea o de la Unión Europea. Por consiguiente estamos muy lejos de percibir lo que significa esta inmigración inducida. Inmigración inducida que, en países como el Reino Unido, desde el año 1970, constituye el único aumento de la población extranjera, aparte de la entrada ilegal que puede haber, se basa en la reagrupación familiar. Inmigración inducida también en Canadá, o en Estados Unidos donde, en este año, por reagrupación familiar van a entrar 625.000 personas. Estamos hablando pues de unas cifras muy importantes. En Canadá van a entrar 110.000 personas este año por reagrupación familiar y, sin embargo, por ejemplo en Estados Unidos la cuota de entrada de inmigrantes de origen es más baja, no son 625.000. En Francia la inmigración por reagrupación familiar prácticamente constituye el ciento por ciento del aumento de población extranjera legal. En Alemania la reagrupación familiar y el aumento de la población extranjera establecida, indica que el crecimiento demográfico de dicho país en los últimos 10 años se debe única y exclusivamente a la población extranjera. Lo cual, además, es favorecido en Alemania porque se considera un hecho positivo. Pero lo que quiero mostrar con estas consideraciones es que hay que tener en cuenta que la reagrupación familiar, aparte del derecho de las familias a reagruparse y aparte de ser un excelente instrumento de integración del inmigrante que muestra una vocación de arraigo, en la sociedad de acogida en la que ya lleva un tiempo también hay que regularlo. Porque, de lo contrario, lo que estamos abriendo es un flujo migratorio más. En España todavía no se percibe porque hay muy pocos inmigrantes y porque todavía están empezando a establecerse. Dentro de unos años veremos cómo la reagrupación

familiar va en aumento porque hay una cierta vocación de permanencia de muchos de los trabajadores que ya están establecidos en nuestro país. La reagrupación familiar plantea, además, una serie de retos, no sólo al Ministerio del Interior, que es el que controla la entrada y que en este momento es protagonista, sino que irá planteando retos no sólo a la Administración del Estado, sino a las Administraciones autonómicas, a las Administraciones municipales y a la sociedad en general, a las instituciones, asociaciones que trabajan con trabajadores extranjeros, con la población inmigrante. Los retos ya han sido evocados aquí, retos educativos importantes, retos sanitarios, retos de vivienda, retos urbanísticos y un reto también cultural. Es decir, la sociedad tiene que aprender y la Administración debe responder a estos problemas. Problemas y supuestos que no se daban antiguamente.

La reagrupación familiar en el marco de la Unión Europea

La reagrupación familiar no está regulada en la Unión Europea, como no lo está ninguno de los temas de inmigración. Es decir, en la Unión Europea no existe todavía una normativa sobre inmigración porque es el Tratado de Maastricht el que incorpora en el tercer pilar, las áreas, de justicia y de interior los aspectos de inmigración y asilo, pero en una fase de comunitarización. O sea, que por ahora no se tiende a que esto sea un aspecto comunitario más, es decir, que haya reglamentos y directivas, que se legisle a nivel europeo sobre estos temas; por ahora lo único que hay son resoluciones, recomendaciones, propuestas, ideas e intercambio de experiencias para ir hacia una homogeneización de la normativa de todos los países en materia de inmigración.

Pero en el ámbito de la reagrupación familiar tenemos un marco: hay una Declaración de 1 de junio de 1993, en Copenhague. Es una resolución del Consejo de Ministros europeos en la que se plantea la idea de la necesaria armonización de las políticas de reagrupación familiar en la Unión Europea, en la Comunidad Europea, pero sin ser jurídicamente vinculante. Los aspectos que se establecen no son nuevos. Son los que más o menos se han dicho aquí y los que recoge el Reglamento de Extranjería, los que se recogen un poco en la instrucción y son los que va a recoger en el futuro el nuevo

Reglamento de ejecución de la Ley de Derechos y Libertades de Extranjeros en España, que está ya en fase de elaboración y que va a incorporar parte de la experiencia que ya se ha tenido junto con otros aspectos que nuevos que debemos de regular.

En primer lugar, está el requisito de larga duración. La Comunidad Europea hablaba de los inmigrantes, o los trabajadores, establecidos por un período largo, es decir, estables. ¿Quiénes son los que tienen derecho a venir al país? En primer lugar son , naturalmente los cónyuges, los hijos menores que dependen del inmigrante y también los hijos mayores de 18 años, siempre que demuestren que ya dependían económicamente y legalmente del reagrupante. Por otro lado, se establece un período de espera para la reagrupación. Esto algunos países, no sólo de la Unión Europea sino, por ejemplo, Canadá, Estados Unidos y Australia, lo utilizan para establecer cuotas y prioridades para facilitar la integración. No es lo mismo integrar personas de entornos culturales muy diferentes o que sólo tienen un vínculo familiar o un vínculo reciente con el país, que otras personas que tienen un vínculo más antiguo con el país y por tanto su integración será mucho más fácil tanto en materia de lengua como en materia cultural, etcétera.

Por otro lado, se establecen ya algunas directrices sobre los llamados matrimonios blancos o matrimonios en fraude que constituyen una vía de la picaresca para, aprovechando la reagrupación familiar, entrar en un país de la Comunidad Europea. Se define lo que se considera matrimonio legal para evitar -como nos está empezando a suceder en España- algunos casos en los que se alega poligamia. Naturalmente, en estos casos hay que denegar la posibilidad de reagrupación de todas las esposas. En España son casos contados, pero en otros países hay más. Luego se plantea la posibilidad de que otros hijos, por ejemplo, de matrimonios anteriores de los mismos cónyuges puedan también ser beneficiarios de la reagrupación familiar. Ahí se establece el criterio de hasta dónde llega la patria potestad, si hay patria potestad efectiva. Y por último, se establece cuáles son las condiciones para poder conceder la reagrupación, que son en casi todos los países las mismas: Por un lado, un alojamiento digno, suficiente, unos recursos económicos estables que permitan atender a la familia decentemente y que eviten, señala la Comunidad Europea, las cargas al erario público. Es decir, la comunidad ataja el problema de que se pueda crear otra población

asistida que se superponga a la nacional que ya existe en el territorio. Y por último, una limitación general, que existe en todas las entradas en cualquier país, por razones de seguridad pública o, en términos generales, de orden público.

La reagrupación familiar en España

Nosotros estamos en la línea de este Consejo de Ministros y en la de la proposición no de Ley de 1991 que firmaron todos los partidos del arco parlamentario, así como en la llamada Ley de Extranjería y en su Reglamento, que establece ya la posibilidad de la reagrupación familiar. Por lo tanto, los criterios que seguimos en la Instrucción conjunta de febrero de 1994 son los que estableció el Consejo de Ministros en su reunión de 12 de noviembre de 1993, que recoge, por un lado, esta proposición no de Ley y los requisitos generales que marcaba el Reglamento, pero además establece los mecanismos concretos, mecanismos que se refieren a dos cuestiones. Por un lado, ¿quién puede reagrupar? Los requisitos básicos para reagruparse o con otras palabras la finalidad de la reagrupación familiar o de las normas que regulan la reagrupación familiar, pretenden evitar, aún en el caso de que sea un inmigrante legal, que se establezcan bolsas de infraviviendas, de situaciones de marginalidad, que servirán de freno y serán un obstáculo a lo que se pretende con la reagrupación familiar que es la integración del ciudadano de otro país en el nuestro. Por eso se establecen unos requisitos de alojamiento, unos requisitos de un determinado nivel de ingresos que se pueden demostrar, por ejemplo, con las hojas de salario. Todo trabajador que tiene un trabajo regular y legal tiene derecho a tener los recibos de salario. Es decir no establece esta instrucción el requisito, es una norma laboral que ya existe para extranjeros y para españoles. Si no se cumple es por que no se están respetando las normas laborales generales. Por otro lado, se establecen luego dos mecanismos: uno el de venida al país, cuya vía es el visado normal y corriente, y otro, un mecanismo transitorio que se incorporó a esta Instrucción de exención de visado, precisamente después de consultarla con las organizaciones no gubernamentales que trabajan más en el mundo de la inmigración, que era establecer un período para las reagrupaciones familiares, ya que había habido una especie

de freno o congelación en las reagrupaciones familiares porque falta de la debida regulación. Así, para todas las familias de los extranjeros que ya estuvieran aquí antes del 12 de noviembre se les da un plazo, hasta el 30 de junio para que puedan solicitar la exención de visado, es decir, para que no tengan que volver a su país y se les facilite esta tramitación.

En cuanto a la aplicación concreta de la circular quiero decir que estamos un poco sorprendidos. Nosotros hemos iniciado la reagrupación familiar porque era una necesidad y como tenemos todavía un número de inmigrantes pequeño no se ha establecido ningún cupo como se hace en otros países de larga tradición de inmigración, como es Canadá que vincula, la reagrupación familiar, la venida de inmigrantes digamos originarios, es decir, personas que vienen a buscar trabajo y los refugiados, los engloba y establece que el número total sólo puede ser del 1 por ciento de la población legal del país y entonces los reparte anualmente en unos planes que responden, a su vez, a unos planes quinquenales y a unos planes decenales demográficos. Son países que ya tienen una estructura muy rodada. En España no hemos creído necesario todavía establecer estos cupos porque estamos hablando de cifras mucho más pequeñas y no podrían alterar la demografía española. Quizás en el futuro tendremos que plantearnos el hecho de que, por ejemplo, ya ha empezado a plantearse en Alemania, es decir, que tiene que haber un número máximo de refugiados porque si no éstos cegarían las vías de inmigración laboral normal y corriente o cegarían las vías de reagrupación familiar.

Pero, lo que nos hemos encontrado después de no establecer ningún límite ni cupo ni preferencia por nacionalidad, es que hasta la fecha, hemos tenido poquísimas demandas de reagrupación familiar en los Gobiernos Civiles y en las Comisaría de extranjeros u Oficinas de extranjeros. También tenemos algunos datos de los consulados, es decir, cuando inicia el expediente el reagrupado o reagrupable, según los cuales tampoco ha habido una avalancha. Ha resultado infundado ese especie de temor que se podía haber tenido de que hubieran sido muchísimos, que hubieran sido miles los que por vía de exención de visado, es decir, vía de los familiares de inmigrantes que ya están en España hubiesen utilizado la posibilidad, hasta el 30 de junio, para regularizar su situación. Así, en Madrid hemos tenido 153 demandas hasta el 8 de abril, sumando 50 más,

serían 200 solicitudes. En Barcelona había habido a esa altura 55 solicitudes, pero se están tramitando otras 300 que iban por otros procedimientos y que se van a incorporar a éste que es más rápido y más ágil. En las Palmas de Gran Canaria, donde hay una población inmigrante importante, sólo había habido, a 8 de abril, 45 solicitudes. En Santa Cruz de Tenerife 22, etc. Así pues, estamos todavía por debajo de las 1000 en todo el país. Esto nos preocupa porque puede ser que no quieran traer a sus familias. España es un país caro, la situación laboral no es tan boyante como antes y es posible que, por ahora, estén retrasando esta decisión que exige una vivienda y exige unos ingresos más estables. La situación no es optimista y quizá pueda deberse a eso. Pero también creemos que hay un defecto o una falta de información, como ya ha señalado Víctor Bayarri. Acabo de conocer el pequeño folleto de divulgación que ha editado CITE. Me parece que son iniciativas que hay que tomar porque si se presentan el día 30 de junio todas las solicitudes no se podrán tramitar los expedientes, y habrá que recurrir al clásico procedimiento administrativo de que se presente la solicitud y luego se vaya completando. Así, se daría por iniciado el expediente y luego se irá completando debidamente. De todas maneras, nos preocupa que pueda haber una falta de información, aunque nosotros hemos procurado hablar con todas las Organizaciones No Gubernamentales y asociaciones que trabajan en este área. Se publicó la instrucción en el Boletín Oficial (y normalmente las instrucciones no suelen publicarse en dicho Boletín), precisamente para que tuviera mayor difusión y además, se ha mencionado siempre que hemos tenido alguna intervención pública en el Ministerio del Interior. Se presentó la circular, se ha hablado con la prensa y, de hecho, ésta lo ha recogido algunas veces.

Pensamos que, quizá, hay un gran sector de población inmigrante legal que tiene un déficit democrático en el sentido de que no está asociada, no está debidamente vertebrada en asociaciones, en organizaciones y quizá no tiene ningún centro de contacto donde empezar a conocer las posibilidades y las ventajas que en este momento tiene. De todas maneras la reagrupación familiar se seguirá dando después del 30 de junio. Veo que en el folleto al que he aludido, esta fecha está muy subrayada y casi puede inducir a pensar que la reagrupación familiar termina el 30 de junio. En realidad, lo que termina el 30 de junio es la posibilidad de obtener la exención

de visado cosa que para algunos países lejanos es muy beneficiosa porque los interesados se ahorran el viaje. Pero el sistema de reagrupación familiar continúa y se incorporará con mucho más detalle al nuevo Reglamento y la Administración irá trabajando en ello pues es un aspecto más de los derechos de los inmigrantes en España.

Los cupos, los visados y la dependencia familiar

Quería hacer algunas observaciones que ya se han planteado en las intervenciones que me han precedido. Por un lado el tema del cupo, ya he dicho que en España no hay establecido cupo, pero si las cifras fueran enormes, habría que hacerlo. Por ejemplo, el año pasado han entrado más extranjeros en España vía Ley de Asilo y Refugio (que luego será sólo Ley de Asilo) que por vía inmigración.

Otro aspecto que ha sido tratado aquí es la política de visados. La política de visados, que se ha planteado como una política muy discrecional, creo que es una política tradicional de control de entradas en un país y es absolutamente normal que exista. Pero tenemos una excepción, que es la exención de visado. La exención de visado se ha utilizado profusamente. En los últimos cuatro años ha habido cerca de 62.000 exenciones de visado, tanto de visados por residencia lucrativa como no lucrativa. Por tanto, no son 60.000 trabajadores los que han entrado por esta vía, pero ha habido casi 62.000 exenciones de visado en los últimos 4 años. A veces se ha utilizado incluso con exceso porque muchas veces no se justificaba que se eximiera de visado a personas que estaban en condiciones de obtenerlo en su país de origen sin ningún problema y, sin embargo, para ahorrarse el trámite se les ha concedido sin tener en cuenta las prioridades. Eso permite una cierta discrecionalidad que, a veces, puede perjudicar a los que de verdad están en este país o quieren entrar como inmigrantes por la vía normal de obtener un pre-contrato.

En cuanto a la dependencia familiar se ha planteado aquí una cosa bastante importante, que es la posibilidad de una ilegalidad en cascada. En realidad, el problema de la dependencia familiar habrá

que plantearse porque podría darse el caso de que cónyuges, en este caso por ejemplo mujeres de trabajadores ya establecidos aquí, vinieran a España y ¿qué pasaría si se divorciaban pero ya tenían un trabajo? Porque, en definitiva, la reagrupación familiar es una vía de inmigración y las personas que entran por esta vía terminarán trabajando antes o después. O bien si una situación de ilegalidad o el deseo de volver al país del cabeza de familia obliga a éste a marcharse ¿significa que todas las otras personas pierden la condición de residentes? Esta es una pregunta importante. Creo que se podría resolver caso por caso y sin ningún problema para las personas que realmente tengan una autonomía, que demuestren haber tenido autonomía, y buena fe en la entrada en el país. Y, por otro lado, en cuanto a la cuestión de la vida en común que se ha planteado, creo que es importante también. La reagrupación familiar significa entrar para hacer vida en común, no significa entrar para, a los 3 días, utilizar ese visado para trabajar y vivir separadamente, porque entonces tendrían que ir por la vía de inmigración normal y corriente. Creo que son aspectos que podemos tratar luego más en detalle, pero quería aludir a ellos porque han sido planteados por los que me han precedido en el uso de la palabra.

COLOQUIO

Las disfunciones entre la normativa y la realidad

*Pere Novella*¹

Vull plantejar algunes reflexions que m'han suscitat tant el procés del reagrupament familiar com la intervenció del Director General. La primera és que moltes vegades hi ha un temor terrible a la immigració. Nosaltres vivim en un país en el que un 75 per cent de la població és immigrant o té un ascendent directe que és immigrant i crec que això ha estat un factor sumament positiu pel desenvolupament de Catalunya. I a més vivim una ciutat en la que entre la dècada dels 60 i dels 70 ens arribaven un promig de 100.000 persones immigrants. Aquesta és una primera reflexió: exceptuant la privació de llibertat, el pitjor que li pot succeir a una persona és veure's privada del dret de poder viure amb el seu fill. Estem parlant de nens que volen viure amb els seus pares, de pares i mares que volen viure junts. Perque l'immigrant s'integri en un país és important que visqui amb la família i tingui els mateixos drets que tenen les altres persones. Tenint en compte això, em pregunto, que succeiria si en el moment de casar-se o de tenir un fill se'ns demanés un acta notarial demostrant que podem mantenir a la família? Penso que és un problema de metodologia. Estic convençut que si féssim les coses amb una metodologia participativa, preguntant a les associacions, a les entitats, a les altres administracions, com afrontar tots aquests problemes que poden afectar a la convivència amb la intenció de buscar el màxim consens arribariem a trobar les mesures adequades.²

¹ Ajuntament de Barcelona. Al final de la intervenció se inclueix la traducció al castellano

² Traducció al castellano de la intervenció de Pere Novella.

Quiero plantear algunas reflexiones que me han suscitado tanto el proceso de

*Josep Manté*³

Crec que els que tractem el tema dels immigrants, ens reunim en fòrums com aquest, en trobades, etc. i arribem a la conclusió de que hi ha una total disfunció entre la manera com es planifica tota la normativa reglamentària i les instruccions i sobre estrangeria i la realitat del que està passant aquí al nostre país. Potser l'Administració hauria de deixar-se caure pel lloc on viuen i on treballen els immigrants i preguntar a les associacions d'immigrants quins són els seus problemes i com els poden solucionar. No cal estranyar-se de que no s'hagi obtingut cap èxit amb la qüestió del reagrupament amb aquesta nova fórmula de regularització específica. No és la primera vegada que passa. Hi va haver un procés especial de reagrupació com a conseqüència de la regularització i només van ser 1.000 persones les que es van poder acollir al procés. Ens hauriem de preguntar el per què, com ens vam haver de preguntar per què la Llei d'estrangeria i el seu reglament no servien per legalitzar els milers d'estrangers que teníem aquí. I no és un problema de vigilància de fronteres, és un problema de flexibilitat de la norma.

Encara hi ha una qüestió molt més greu, que és la del funcionament administratiu. Cenyint-nos al tema de la reagrupació tornem a caure en l'exenció dels visats i no fem una reflexió de com adaptar la nostra normativa i pràctica administrativa a la situació real que ens mostra que estem en un país on hi ha pocs treballadors immigrants i on els cupos mai no es sobrepassen. Portem només un

reagrupamiento familiar como la intervención del Director General. La primera es que muchas veces hay un temor terrible a la inmigración. Nosotros vivimos en un país en el que un 7 por ciento de la población es inmigrante o tiene un ascendente directo que es inmigrante y creo que esto ha sido un factor sumamente positivo para el desarrollo de Catalunya. Y además vivimos en una ciudad en la que entre la década de los 60 y de los 70 nos llegaban un promedio de cien mil personas inmigrantes. Esta es una primera reflexión: exceptuando la privación de libertad, lo peor que le puede suceder a una persona es verse privada del derecho de poder vivir con su hijo. Estamos hablando de niños que quieren vivir con sus padres, de padres y madres que quieren vivir juntos. Para que el inmigrante se integre en un país es importante que viva con la familia y tenga los mismos derechos que tienen las otras personas. Teniendo en cuenta esto, me pregunto, ¿qué sucedería si en el momento de casarse o de tener un hijo se nos pidiera una acta notarial demostrando que podemos mantener a la familia? Pienso que es un problema de metodología. Estoy convencido que si hiciésemos las cosas con una metodología participativa, preguntando a las asociaciones, a las entidades, a las otras administraciones, como afrontar todos estos problemas que pueden afectar a la convivencia con la intención de buscar el máximo consenso llegaríamos a encontrar medidas adecuadas.

³ Advocat. Al final de la intervenció se incluyé la traducción al castellano.

any d'experiència amb els cupos i no s'han cobert, per què? Perquè no hi ha una adaptació de la situació administrativa legal reglamentària a la situació en que viuen els treballadors immigrants. S'estableix un procés extraordinari: l'exenció del visat. Per què no té èxit? Per falta d'informació? Potser sí. És evident que a través d'una informació de premsa difícilment s'accedeix als treballadors immigrants ja que no llegeixen fàcilment els nostres diaris. Potser la informació arribaria més fàcilment als interessats a través de les associacions d'immigrants com CITE o moltes altres. A Mataró han fet assemblees amb tots els immigrants i s'ha explicat el procés. Encara, però, que hi hagi informació el que no hi ha és possibilitat de complir la normativa. No és fàcil tenir els tres rebuts de salaris. No és fàcil perquè no es treballa regularment tot l'any, sobretot quan es treballa a l'agricultura; tampoc es té l'atur perquè l'han denegat a vegades injustament, s'inicia un procés legal i fins d'aquí un any o un any i mig no hi haurà sentència. I si és en el servei domèstic no es tenen rebuts de salari, es poden tenir certificats de cotització i s'ha d'intentar que l'Administració entengui que el servei domèstic no dona rebuts de salari. L'immigrant pot obtenir una acta notarial de presència, que és el requisit més arbitrari i més absurd que se li pot imposar. Els notaris estan espantats perquè han d'anar als domicilis a mesurar les habitacions, a comprobar si hi ha aigua calenta, dutxa, etc., i no hi volen anar. A més a més, les despeses que poden ser d'unes 20.000 pessetes com a mínim, un treballador immigrant no les pot pagar. Poden representar la meitat del sou del mes, si és que té un treball estable. Per tant, ens podem preguntar per què és necessària una acta notarial? No seria suficient per l'Administració una certificació gratuïta de l'assistent social o de l'ajuntament o d'algun funcionari de quines són les condicions de la vivenda? ⁴

⁴ Traducción al castellano de la intervención de Josep Manté.

Creo que los que tratamos el tema de los inmigrantes, nos reunimos en fóruns como este, en encuentros, etc. llegamos a la conclusión de que hay un total disfunción entre la manera como se planifica toda la normativa reglamentaria y las instrucciones y sobre extranjería y la realidad de lo que está pasando aquí en nuestro país. Quizás la Administración tendría que dejarse caer por el lugar donde viven y donde trabajan los inmigrantes y preguntar a las asociaciones de inmigrantes cuáles son sus problemas y cómo los pueden solucionar. No hace falta extrañarse de que no se haya obtenido ningún éxito con la cuestión de la reagrupación con esta nueva fórmula de regularización específica. No es la primera vez que pasa. Hubo un proceso especial de reagrupación como consecuencia de la regularización y sólo fueron mil personas las que se pudieron acoger al proceso.

*Juan Antonio del Moral*⁵

El señor Jaime Ruiz ha hablado de que la reagrupación es una necesidad, yo pienso que es una obligación. El Estado tiene que contemplar la realidad del emigrante y, concretamente, de la familia emigrante. Y es una obligación, tal como ha dicho muy bien la señora Ana Pérez Tórtola invocando el Convenio Europeo de la Protección de los Derechos y Libertades Civiles de los ciudadanos y el Convenio Europeo de la Supresión de cualquier barrera de discriminación. En ese convenio se habla de la obligación de todos los Estados que lo firman de favorecer, mediante la legislación interna, el desarrollo de los derechos que en él se contemplan. Entiendo, que con esta disposición no se consigue. En la Resolución de 7 de junio de 1991 de la Regularización, en la disposición segunda, se hablaba

Nos tendríamos que preguntar el por qué, como nos tuvimos que preguntar por qué la Ley de extranjería y su reglamento no servían para legalizar los miles de extranjeros que teníamos aquí. Y no es un problema de vigilancia de fronteras, es un problema de flexibilidad de la norma.

Aún hay una cuestión mucho más grave, que es la del funcionamiento administrativo. Ciniéndonos al tema de la reagrupación volvemos a caer en la exención de visados y nos hacemos una reflexión de como adaptar nuestra normativa y práctica administrativa a la situación real que nos muestra que estamos en un país donde hay pocos trabajadores inmigrantes y donde los cupos nunca se sobrepasan. Llevamos sólo un año de experiencia con los cupos y no se han cubierto, ¿por qué? Porque no hay una adaptación de la situación administrativa legal reglamentaria a la situación en que viven los trabajadores inmigrantes. Se establece un proceso extraordinario la exención de visado. ¿Por qué no tiene éxito? ¿Por falta de información? Quizás sí. Es evidente que a través de una información de prensa difícilmente se accede a los trabajadores inmigrantes ya que no leen fácilmente nuestros periódicos. Quizás la información llegaría más fácilmente a los interesados a través de las asociaciones de inmigrantes como CITE o muchas otras. En Mataró han hecho asambleas con todos los inmigrantes y se ha explicado el proceso. Pero aunque haya información lo que no hay es posibilidad de cumplir la normativa. No es fácil tener los tres recibos de salarios. No es fácil porque no se trabaja regularmente todo el año, sobretodo cuando se trabaja en la agricultura; tampoco se tiene el paro porque lo han denegado a veces injustamente, se inicia un proceso legal y hasta de aquí a un año o un año y medio no habrá sentencia. Y si es en el servicio doméstico no se tienen recibos de salario, se pueden tener certificados de cotización y se ha de intentar que la Administración entienda que el servicio doméstico no da recibos de salario. El inmigrante puede obtener un acta notarial de presencia, que es el requisito más arbitrario y más absurdo que se le puede imponer. Los notarios están asustados porque han de ir a los domicilios a medir las habitaciones, a comprobar se hay agua caliente, ducha, etc., y no quieren ir. Además, los gastos que pueden ser de unas veinte mil pesetas como mínimo, un trabajador inmigrante no las puede pagar. Pueden representar la mitad del sueldo del mes, si es que tiene un trabajo estable. Por tanto, nos podemos preguntar ¿por qué es necesaria un acta notarial? ¿No sería suficiente para la Administración una certificación gratuita del asistente social o del ayuntamiento o de algún funcionario de cuáles son las condiciones de la vivienda?

⁵ Abogado. Cónsul de Gambia en Barcelona.

de la reagrupación familiar como un proceso extraordinario. Y ese proceso extraordinario ha ocasionado que, a través de la exención de visado, el Gobierno Civil de Barcelona, haya denegado muchas peticiones y que tengamos en la actualidad, en el Tribunal Superior de Justicia de Catalunya, todavía pendientes recursos a esas denegaciones ¿Cómo se puede hacer efectivo el ejercicio de esos derechos que están recogidos en el convenio y que España está obligada a cumplir? Es imposible, puesto que el ciudadano no puede estar esperando cuatro años para que se le reconozca este derecho. En el caso de que el Tribunal de Superior de Justicia de Catalunya conteste afirmativamente y admita que la administración se ha equivocado, el abogado del Estado recurre y transcurren otros dos años más, con lo cual ese matrimonio y esos hijos pasan varios años sin poderse reagrupar y en consecuencia, sin poder trabajar. No es un problema de una disposición mejor o peor hecha, es cuestión de que todos los poderes, ejecutivo, legislativo y judicial, se pongan de acuerdo y se creen tribunales especiales para tratar esta realidad, ya que un extranjero no puede estar esperando 5 años a que se le reconozca su derecho. Quizás convendría que la Administración tuviese que indemnizar al extranjero cuando se da un caso de retraso.

Turno de respuestas

Jaime Ruíz

Creo que el proceso de regularización iniciado en el año 91 fué un éxito. Es citado en todos los países, y no sólo en la Unión Europea, como un ejemplo de cómo se ha podido sacar a flote una población sumergida en la ilegalidad. Lo que preocupa a la Administración es que los recursos, muchos de los cuales se están ganando en el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que es el que tiene la competencia, tardan años en resolverse. Estamos trabajando para ver qué se puede hacer para evitar estos procesos tan largos, aunque son una minoría. Muchos de estos recursos están aún pendientes porque los documentos que se les requerían se presentaron tarde o mal. En este proceso de regularización de las familias -aunque no tiene por que ser así- habrá recursos seguramente, pero eso no invalida dichos procesos. Procesos de regularización que son necesarios

quizá porque la ley, el reglamento y la Administración no han funcionado bien en un momento dado y no se ha regularizado a las personas. Pero también tengo que decir que durante mucho tiempo ha habido una entrada ilegal en España que no podía ser convalidada sistemáticamente. Un país serio, una Administración seria tiene que establecer unos requisitos y elegir un modelo de inmigración, sin caer en la ilegalidad.

Si nosotros optamos por la libre entrada y posteriormente hacemos una regularización estamos creando una situación de hechos consumados en la que el primer perjudicado va a ser precisamente el trabajador extranjero que va a trabajar en los peores puestos de trabajo, por salarios bajos, y vivirá en condiciones ínfimas. Eso es lo que la reagrupación familiar y los consiguientes requisitos quieren evitar. En cuanto al acta notarial, quizá no está dando resultado. Los Gobiernos Civiles, las Organizaciones no Gubernamentales y las asociaciones nos han informado que no está funcionando debidamente. Quizá los notarios no han recibido la circular, no la conocen o no quieren conocerla, en algunos casos. A esto hay que añadir el coste de la misma.

De todas maneras había que optar por un sistema ¿Qué sistemas se han seguido en Europa? El sistema de los ayuntamientos. En Bélgica hay una ley que llaman *de proximidad*, por la que se establece el tope máximo de extranjeros que pueden vivir en cada municipio. Esto significa que en algunos municipios, como por ejemplo en Flandes, no hay un solo extranjero que se reagrupe, aunque tenga una vivienda de 500 metros cuadrados, ya que no se le va a dar el certificado de habitabilidad para que pueda regularizarse. Como se puede observar el dar esta competencia a los ayuntamientos puede tener ventajas, pero se necesita una Administración municipal que esté en condiciones de hacerlo. Por otra parte, además de depender de las formaciones políticas que gobiernen en cada ayuntamiento actualmente, en el futuro, si hacemos un reglamento que diga que son los ayuntamientos los que deciden la reagrupación, estaremos dejando un derecho, que tiene que ser uniforme en toda España, a unas discreciones que, en la mayoría de los casos, serían muy poco equitativas. Ante estos inconvenientes, se optó por esa vía más objetiva.

En el futuro reglamento habrá que perfilar muy bien los requisitos para que una vivienda sea habitable y cómo valorarlos. Pero la finalidad principal ha de ser que no haya infraviviendas. Si los trabajadores inmigrantes no tienen hoja de salarios, no son legales, no tienen Seguridad Social y no tienen casa, no podemos permitir que, además, traigan a sus familias. Lo que estamos planteando no es que esta instrucción sea mala, es que nuestro modelo de mercado laboral no funciona. Si no funcionan los cupos, no es problema de la reagrupación familiar, es quizá porque no están bien planteados o porque los empresarios o los trabajadores no aceptan esas vías.

Creo que aquí estamos tratando temas que exceden del problema de la inmigración, que son problemas del mercado laboral en España, de su falta de transparencia, de flexibilidad, que permiten que en provincias donde hay un 30 por ciento de paro resulte que hay inmigración neta, como por ejemplo Almería. Inmigración neta que vive en condiciones infrahumanas, ya que el Gobierno Civil de Almería no permite que ningún acta notarial, ni siquiera ya los informes de las ONGs, puedan ser utilizados para que las comisiones formadas por el Gobierno Civil de la provincia, consideren las viviendas donde viven los inmigrantes como viviendas habitables. Estamos hablando de trabajadores legales que viven en tales condiciones que no pueden reagruparse, aunque todo el mundo así lo crea.

Finalmente, quería hacer una anotación en cuanto al tercer mundo. La primera comunidad de trabajadores inmigrantes en España es la marroquí. En Marruecos hay dos, tres, y hasta cinco consulados españoles. La Administración y los transportes funcionan bastante bien, no son tercermundistas. Cualquier trabajador de Marruecos que viva en una ciudad donde no haya consulado puede ir en tren o autobús a Casablanca, Tánger, etc. a obtener su documentación. Puede haber algún caso extremo en algún país de África Central, pero la mayoría de los beneficiarios potenciales de esta circular no están en unas situaciones tan dramáticas.

La avocación de competencias a través de las Direcciones Generales y la exención de visado

Ana Pérez Tórtola

Es evidente que el tema que estamos tratando, en la medida en que accede a la jurisdicción contencioso-administrativa, participa de los problemas endémicos de la jurisdicción contencioso-administrativa, son los mismos: el tiempo que pueda tardar una resolución en dictarse, el tiempo de la casación, etc. Esto es una pura cuestión de hecho que tendría que abordarse de otra manera y en términos generales. Ahora hay cosas que sí se pueden hacer, como por ejemplo, la difícil situación que se ha creado por el hecho de la avocación de competencias en el proceso de la regularización practicada a través de las Direcciones Generales, que a obligado a remitir los asuntos planteados frente a otros de esta Dirección General al Tribunal Superior de Justicia de Madrid. Desde que ha surgido el problema no se ha realizado una reforma, que sería básicamente legislativa, que solucione la situación, aunque me consta además que está en proceso de estudio en cuanto a la reforma de la Ley de la jurisdicción. El problema es gravísimo, en cuanto ha supuesto un atasco físico de expedientes en el Tribunal Superior de Justicia de Madrid. Estas situaciones son, a lo mejor, previsibles en el momento en que se toma una disposición o se adopta una resolución que responde a la idea de intentar crear o mantener una serie de criterios uniformes para la resolución de los expedientes, etc.

Otra cuestión es el tema de la exención de visado. Tenemos en este momento una resolución, la del 15 de Febrero de 1994, que está estableciendo un mecanismo en virtud del cual se puede obtener, a través de la disposición transitoria primera, la reagrupación. Sería cuestión de que, por lo menos en los procedimientos que existen abiertos, el Abogado del Estado hiciera uso de las posibilidades que tiene. En la mayoría de los asuntos de reagrupación, se aporta el *permiso de trabajo y de residencia del cónyuge, normalmente la acreditación de la responsabilidad económica de una tercera persona que se hace cargo, un contrato de arrendamiento, etc.* Se intenta acreditar lo que, en el fondo, se permite acreditar a través de esta resolución. En todos estos procedimientos no sería mala idea que el Servicio Jurídico del Estado pensara en la posibilidad de allanarse,

por ejemplo, y poder dar una exención de visado en estas condiciones. Materialmente el fondo de eso se ajusta, inclusive, a las propias instrucciones que plantea el Ministerio del Interior en su Resolución. Al margen de otro tipo de soluciones que puede ser inclusive -me parece óptima la idea- regular la materia en un reglamento. Porque es muy dudoso que un Reglamento que, al fin y al cabo, es ejecución de otro acuerdo del Consejo de Ministros que, a su vez, es ejecución de un Reglamento de Extranjería, pueda llegar a unos términos de planteamientos que, a lo mejor, son más restrictivos de lo que permite la propia utilización del Reglamento de Extranjería. Sobre todo por la tesis planteada desde un primer momento puesto que, en mi opinión, la reagrupación forma parte de un derecho y no tiene nada que ver en este sentido con el permiso de residencia o con el permiso de trabajo. Entonces creo que sí que hay vías. De la misma forma en que si hay una jurisprudencia constante en un momento determinado en materia de exención de visado, se puede plantear el tema de una justicia cautelar en esa materia, que podría tener fundamento, por ejemplo, en aquella. Creo que las cosas están relativamente mal, pero con un poco de imaginación se pueden buscar vías para paliar en alguna medida los problemas que usted ha apuntado y con los que estoy básicamente de acuerdo.

Una explicación a la falta de solicitudes para la reagrupación

*Carlota Solé*⁶

Quiero hacer una pregunta al señor Jaime Ruiz, Director General de Extranjería, sobre la escasa respuesta a la circular de reagrupación familiar. Aparte de las razones que usted ha dado, la falta de información sobre los canales establecidos y la situación económica relativamente mala en España, según las encuestas de actitudes y opinión que realizamos a través del CITE en el 87, detectamos una falta de conocimiento sobre España en el contexto europeo y, por lo tanto, una actitud hacia la inmigración en nuestro país como transitoria y de paso hacia otros países europeos y esto podría dar lugar a que, por un lado, se plantearan la reagrupación familiar en Francia

⁶ Catedrática de Sociología de la Universidad Autónoma de Barcelona.

o en Alemania o en Holanda, pero no en España. Por otro lado, también se detectó que para todo tipo de inmigración, incluso para la de extranjeros del tercer mundo, el hecho de que el abandono de la idea del retorno al país de origen se produce muy tarde y se produce de una forma muy poco firme hasta que los hijos están ya crecidos y, además, instalados en el propio país, retrasa la necesidad de la reagrupación. Por lo tanto, a mi no me extraña que no se haya producido una respuesta masiva a esta circular, sobre todo dado que muchos de los inmigrantes que acuden a nuestro país son jóvenes o relativamente jóvenes y la proporción de casados no es tan elevada como se podría imaginar.

El refugio y la inmigración

*Antoni Lluich*⁷

El señor Ruiz ha mencionado en su intervención que la vía del refugio o del asilo se ha convertido en los últimos años en la vía principal de entrada de inmigrantes en nuestro país. Yo quisiera saber si tiene datos al respecto. Me sorprende que esta sea la vía principal de inmigración, porque supone entre mil y mil quinientas personas a lo largo del año, cifra que no llega ni de lejos ni a los cupos ni a la reagrupación familiar.

La dicotomía entre el trato a la inmigración extranjera y la interior

*Lluís Recolons*⁸

S'ha esmentat el fet de que la immigració estrangera actualment a Espanya és força reduïda en comparació amb altres països. I un altre fet, que també ha estat esmentat, és el fet de que aquest país té una gran experiència immigratòria. Aplicant això a la qüestió de l'habitatge, imaginem que els immigrants del anys cinquanta,

⁷ Asociación Catalana de Ayuda a los Refugiados (ACSAR).

⁸ Demógrafo, Migra-Studium, Barcelona. Al final de la intervención se incluye la traducción al castellano.

seixanta i setanta se'ls haguessin aplicat uns standards d'habitatge com els que volem que se'ls hi apliquin a aquests nous immigrants. Evidentment, hi ha tota una qüestió de xarxes familiars, de que es viu apretat, amb fills acollits a casa d'uns altres. El balanç total és força complexe. Hi ha molts factors negatius, han quedat reductes de barraquisme: el de la Perona, el Camp de la Bota i d'altres; però aquests centenars de milers de persones que van venir i van viure en condicions apretades s'han anat integrant, i això és un procés dinàmic. Jo ho posaria com un exemple a aplicar a la nostra pròpia experiència migratòria. No dic que tot sigui igual, evidentment hi ha factors diferents pel pas del temps, però en la majoria dels congressos internacionals de ciència de la població, s'està insistint moltíssim en la excessiva dicotomia que s'està fent en el tractament de la immigració estrangera i la immigració interior.

L'altre punt que volia esmentar és la referència que ha fet a l'inici el Sr. Ruiz a les dades demogràfiques d'altres països. Jo faria esment al problema que ha suscitat el Ministre d'Hisenda, d'oportunitat política, però que en el fons és real. Ja fa 10 anys que ens va convocar a uns quants que estudiàvem població al Ministeri d'Hisenda, preocupats per la piràmide d'edats i l'estructura de cada població activa. D'aquí cinc, sis anys, la manca de població jove es notará en el mercat de treball. Aquí farà falta població jove i si aquesta població jove no s'ha trobat amb unes condicions que permetin que visqui en aquest país i que tinguin una mobilitat social, podria ser un problema, quan pot ser realment un factor força positiu.⁹

⁹ Traducción al castellano de la intervención de Lluís Recolons.

Se ha comentado el hecho de que la inmigración extranjera actualmente en España es bastante reducida en comparación con otros países. Y otro hecho, que también se ha comentado, es el hecho de que este país tiene una gran experiencia inmigratoria. Aplicando esto a la cuestión de la vivienda, imaginemos que los inmigrantes de los años cincuenta, sesenta y setenta se les hubieran aplicado unos standards de vivienda como los que queremos que se les apliquen a estos nuevos inmigrantes. Evidentemente, hay toda una cuestión de redes familiares, de que se vive apretado, con hijos acogidos en casa de otros. El balance total es bastante complejo. Hay muchos factores negativos, han quedado reductos de barraquismo: el de Perona, el Campo de la Bota y otros; pero estos centenares de miles de personas que vinieron y vivieron en condiciones apretadas se han ido integrando, y esto es un proceso dinámico. Yo lo pondría como un ejemplo a aplicar a nuestra propia experiencia migratoria. No digo que todo sea igual, evidentemente hay factores diferentes por el paso del tiempo, pero en la mayoría de los congresos internacionales de ciencia de la población, se está insistiendo mucho en la excesiva dicotomía que se está haciendo en el tratamiento de la inmigración extran-

Las limitaciones laborales de la reagrupación familiar y sus contradicciones con la integración

*Lidia Santos*¹⁰

Querría hacer una pregunta concreta al señor Jaime Ruiz en relación al visado por reagrupación familiar. Hasta ahora, el visado por reagrupación familiar lleva estampado que no se autoriza a trabajar en España. Este hecho es absolutamente contradictorio, si lo que nos estamos planteando es que la reagrupación familiar sea un factor de estabilidad y, por tanto, un factor de integración en el país. Yo creo que, como factor de estabilidad y de integración, no nos lo debemos plantear únicamente desde la perspectiva del derecho de la familia, del derecho fundamental de la familia, que lo es efectivamente, si no que también desde la perspectiva de la sociedad de acogida. La sociedad de acogida tiene un interés muy particular y muy especial en que la convivencia sea una convivencia pacífica, razonable, normal en definitiva y desde ese punto de vista es esencial la reagrupación familiar. Quiero decir que me parece absolutamente contradictorio el hecho de continuar con esa prohibición. Tenemos algunas referencias próximas: en Francia, por ejemplo, la declaración de inconstitucionalidad por el Conseil Constitutionnel de esta prohibición que afecta no al derecho a trabajar, si no que afecta directamente al hecho mismo de la convivencia familiar. Por tanto, yo creo que es desde esa perspectiva, que hay que enfocarlo.

Por otra parte usted ha dicho, si no recuerdo mal, que en un momento u otro, acabarán trabajando. Yo me pregunto ¿cómo? ¿legalmente? Es decir, si entran con un visado por reagrupación

jera y la inmigración interior.

El otro punto que quería comentar es la referencia a los datos demográficos de otros países que ha hecho al inicio el Sr. Ruiz. Yo haría alusión al problema que ha suscitado el Ministro de Hacienda, de oportunidad política, pero que en el fondo es real. Ya hace diez años que nos convocó a unos cuantos que estudiábamos población en el Ministerio de Hacienda, preocupados por la pirámide de edades y la estructura de cada población activa. De aquí a cinco, seis años, la falta de población joven se notará en el mercado de trabajo. Aquí hará falta población joven y si esta población joven no se ha encontrado con unas condiciones que permitan que viva en este país y que tengan una movilidad social, podría ser un problema, cuando puede ser realmente un factor muy positivo.

¹⁰ Profesora Titular de Derecho Internacional Privado de la Universidad Autónoma de Barcelona.

familiar en donde se les prohíbe, o no se les autoriza, a trabajar, difícilmente van a conseguir un permiso de trabajo. ¿Qué es lo que debe hacerse luego? ¿Ir por la vía de exención de visados? Seamos razonables, demos directamente un visado por reagrupación familiar que permita, teniendo en cuenta, la situación nacional de empleo, que en las condiciones normales puedan acceder a un permiso de trabajo. Si no se hace así vamos a conseguir sobrecargar a la Administración con mucho más trabajo, sobrecargar a la Judicatura *que deberá intervenir para resolver si procede o no procede la denegación o no la denegación de la exención*, o bien vamos a colocar a un grupo de personas en situación de irregularidad. Y si situamos a esas personas en la irregularidad, es decir, si encontramos a unas personas que no están autorizadas a trabajar, que han entrado por vía de reagrupación familiar, y trabajan, las vamos a expulsar. ¿Qué hacemos con la jurisprudencia y el Tribunal de Derechos Humanos? Por tanto, no se trata sólo de aplicar políticas de mercado laboral, se trata también de adaptar probablemente nuestra legislación a la fluidez del mercado y *poner las condiciones para que aquellos que puedan trabajar legalmente lo puedan hacer simplemente*. Resumiendo, mi propuesta es suprimir la prohibición.

Turno de respuestas

Jaime Ruíz

Agradezco a doña Carlota Solé los datos que nos ha proporcionado y las reflexiones que hacía sobre España como país de tránsito, más que de destino en algunos casos. Hemos hablado con alguna organización no gubernamental y lo que nos han planteado y les preocupaba también es la escasa vocación de integración de algunos inmigrantes, ya sea por razones culturales, religiosas o puramente económicas. Cuando los hijos entran en edad escolar, aunque tengan la familia aquí, los mandan al país de origen. Concretamente, en el caso de países árabes, como Marruecos. También eso lo hacían los inmigrantes andaluces, porque era más barato tenerlos en la aldea con la abuela. Tendremos que estudiar este tema a medida que tengamos más datos.

En cuanto al asilo, quería decir que con la actual Ley de Asilo en la mano, las personas a las que se les deniega la condición de refugiado, pueden obtener la exención de visado y se quedan en el país. Precisamente por eso la Ley de Asilo es una vía de inmigración. Precisamente por eso piden dos mil dominicanos el asilo político en España, así como los rumanos y los polacos, países en los cuales no hay ninguna persecución. Por eso las cifras de reconocimiento son tan bajas, porque las personas utilizan esa legislación como forma de quedarse legalmente en ese país. El año pasado se concedieron dieciséis mil exenciones de visado, no todas por la vía de asilo. Quería hacer esa observación.

En cuanto a lo que dice el señor Recolons, no estoy de acuerdo en que podamos tener alguna experiencia de inmigración. La inmigración interna es totalmente distinta a la inmigración extranjera. La inmigración de un extremeño o un andaluz a Cataluña o al País Vasco o a Madrid no tiene nada que ver -aunque haya algunas diferencias culturales, de formación, incluso de lengua en algunas Comunidades- con la inmigración de un senegalés, de un norteafricano o incluso de un suramericano. Las diferencias son muy importantes y la capacidad de acogida de nuestra sociedad, desgraciadamente, es mucho más reducida cuando cambia el color de la piel, la religión, las costumbres, incluso las costumbres domésticas, culinarias. Esas experiencias son tristes, pero existen.

En cuanto a la limitación a que trabajen los familiares . Lo que tendremos que hacer es vincular reagrupación familiar, estatutos de refugiados e inmigrantes y, como hacen otros países, establecer un máximo total que podamos absorber de acuerdo con las posibilidades del mercado de trabajo y de acuerdo con unos requisitos que deben ser suficientemente flexibles y transparentes. En la práctica tenemos trabajadores inmigrantes, familias de inmigrantes, trabajando en el servicio doméstico y completan así la renta familiar. Además los hijos que, en cuanto cumplen 16 años, o antes, pueden estar trabajando en la ilegalidad más absoluta. Es más, cuando van cumpliendo años, se recurre a la exención de visado y entonces ya estamos en esa vía indirecta que no hay forma de contabilizar ni de planificar.

Las solicitudes se asilo

Antoni Lluçh

Sólo añadir que, en el caso de las solicitudes de asilo denegadas, en la mayoría de ocasiones no se les termina concediendo la exención de visado a los solicitantes porque muchos de ellos carecen de pasaporte y tampoco podrían entrar en esta vía. De todas maneras el número de solicitantes de asilo, unos quince o diecisiete mil en un año, con un conflicto en el centro de Europa, no creo que sean unas cifras para preocupar ni para que suponga una alteración en la política de inmigración.

Jaime Ruíz

Los bosnios no están en la lista de los mil doscientos. Los bosnios vienen con tarjetas temporales de permanencia. Vienen con unos programas privados y unos públicos, y otros vienen como heridos de guerra. Estas personas no están incluidas en las estadísticas porque el sistema que se ha seguido con ellos no entra propiamente en la Ley de Asilo y Refugio, si no en la de Desplazados Temporales por Conflicto.

Ya tenemos muchos más inmigrantes que los 1.287 del año pasado. Los que se quedan obtienen la exención de visado y los que no la obtienen no pueden ser echados ya que la Convención de Ginebra dice que: "ningún solicitante de asilo puede ser devuelto a su país de origen, puede ser expulsado, salvo que cometa delitos en el país de acogida". Son personas que se quedan trabajando en la ilegalidad, como por ejemplo, los dominicanos. Los que se quedan trabajando aquí y que no tienen el permiso, intentarán obtenerlo después con alguna regularización o vía exención de visado, etc. y lo terminarán consiguiendo. El hecho es que la masa laboral, legal o ilegal, se queda. Por eso digo que es una vía de inmigración, porque tienen la garantía de que nadie les va a devolver a su país porque estaría en contra de la Convención de Ginebra. Por lo tanto, se van quedando y a los que no tienen pasaporte se les da la Tarjeta de Permanencia Temporal que les permite seguir en el país. Por ejemplo, los georgianos que normalmente tienen pasaportes caducados de la Unión Soviética, se quedan en España y nadie les echa,

aunque no les den el estatuto de refugiado y aunque no hayan podido demostrar que estaban perseguidos a título individual.

Aprovechar la experiencia adquirida en el pasado con la inmigración interior

Lluís Recolons

Evidentemente que las diferencias son enormes, pero la inmigración interna y la extranjera tienen mucho que ver. Sociológicamente se ha estudiado el tema culinario al que antes se aludía. Recuerdo la intervención del profesor de Psicología de la Universidad de Sevilla, el señor Giner, que el día 15 del pasado mes en unas jornadas de inmigración y salud, decía que el estudio de las dificultades de los inmigrantes andaluces en España daba una importancia enorme al tema culinario o alimenticio y al de las relaciones interpersonales. Ahora acaba de salir el libro de psicología, escrito por el profesor Tizón y otros compañeros, sobre los procesos psicológicos migratorios y también el libro del profesor Cazorla *Retorno al Sur*, sobre las experiencias de los españoles en Alemania. Hay muchísimos elementos comunes entre la inmigración interior y la extranjera, aunque las diferencias son evidentes, y eso no se lo niego en absoluto. Pero quiero poner de manifiesto lo otro que es un activo que tenemos, de tal manera que si conseguimos que la población aproveche sus propias experiencias adquiridas o la de sus antepasados o conocidos en relación con la inmigración interior, y lo referimos a la problemática de la actual inmigración extranjera desaparecerán los miedos y prevenciones.

Victor Bayarri

Si repasséssim les pròpies biografies ens trobariem amb experiències properes d'immigració. Penso que aquestes experiències, per molt que puguin ser internes -subscriu totalment la tessitura del senyor Recolons- són importants. Aquesta diversitat de que gaudim en l'Estat espanyol és un actiu molt important que hem de tenir en compte a l'hora de fer les valoracions que vostè abans feia. És important que sigui tinguda en compte l'experiència de Catalunya i de tot l'Estat. Podem arribar a la sensibilització de l'opinió pública a

través de fer reviure quin ha estat el procés, per exemple, de les persones provinents d'Andalusia que han hagut de marxar no només cap a altres llocs de l'Estat, si no també a l'estranger. Penso que tot això és positiu reviure-ho. Evidentment, la reagrupació familiar en aquests casos és molt important perquè entre els immigrants estrangers provinents del primer món són majoritaris els casats i, en el cas dels provinents del tercer món, el nombre és lleugerament inferior, però progressivament es va modificant i el potencial que tenim és molt alt.¹¹

Las dificultades para cumplir la normativa en materia de vivienda, visados y plazos

*Avelino Sapida*¹²

El deseo de reagruparse no es el problema, porque los inmigrantes tienen siempre este deseo. El problema es cumplir los requisitos. Hay requisitos que algunos colectivos no los pueden cumplir. Muchos inmigrantes trabajan en el servicio doméstico y no tienen nómina. Hay muchos que trabajan sin Seguridad Social. Prefieren trabajar que exigir la cotización, ya que perderían su trabajo. Si no tienen trabajo no pueden demostrar que están en paro porque no existe el carnet de paro para los servicios domésticos. Tampoco pueden acreditar que estuvieron aquí antes del 12 de noviembre de 1993, porque son ilegales. Los requisitos en cuanto al alojamiento

¹¹ Traducción al castellano de la intervención de Víctor Bayarri.

Si repasásemos las propias biografías nos encontraríamos con experiencias cercanas de inmigración. Pienso que estas experiencias, por mucho que puedan ser internas -subscribo totalmente la tesis del señor Recolons- son importantes. Esta diversidad que disfrutamos en el Estado español es un activo muy importante que hemos de tener en cuenta a la hora de hacer las valoraciones que usted hacía antes. Es importante que sea tenida en cuenta la experiencia de Catalunya y de todo el Estado. Podemos llegar a la sensibilización de la opinión pública al hacer revivir cuál ha sido el proceso, por ejemplo, de las personas procedentes de Andalucía que se han tenido que ir no sólo hacia otros lugares del Estado, si no también al extranjero. Pienso que revivir todo esto es positivo. Evidentemente, la reagrupación familiar en estos casos es muy importante porque entre los inmigrantes extranjeros procedentes del primer mundo son mayoritarios los casados y, en el caso de los procedentes de tercer mundo, el número es ligeramente inferior, pero progresivamente se está modificando y el potencial que tenemos es muy alto.

¹² Asociación de Filipinos de Barcelona.

son los más difíciles de cumplir. No pueden pagar pisos y muchos matrimonios tienen que compartirlos. Por consiguiente, nunca obtendrán el acta notarial.

Para la estabilidad de la familia se necesita también la estabilidad del reagrupante. Si no tienen residencia permanente, pierde su trabajo, no puede renovar su residencia y entonces, ¿qué pasa con la familia? La estabilidad va ligada a la situación de legalidad de la persona y si no hay facilidad de legalizarse, tampoco hay facilidad de estabilizarse como una familia.

*Xavier Oliver*¹³

Solamente una observación. No me puedo imaginar el proceso de reagrupación familiar fuera del contexto de las propuestas que se están haciendo desde la administración: el proceso extraordinario de regularización, contingentes y ahora reagrupación familiar. Creo que el Gobierno, la Administración, la Comisión Interministerial, no tiene una línea coherente de trabajo. Va dando distintas respuestas que no concuerdan con lo que decía el Congreso de Diputados en las 11 medidas, porque la política social todavía no se ha desarrollado y se está enfocando de una forma peligrosa la integración. Yo creo que, en definitiva, estamos impidiendo a los trabajadores y a las trabajadoras de la inmigración ser iguales a los del país. Dicha esa opinión, yo preguntaría al señor Ruiz: ¿cómo podemos descubrir una línea de trabajo, o un contexto, en el que podamos hablar de política de inmigración?

*Feliciano Biskit*¹⁴

Considero que el tema de la reagrupación familiar realmente es difícil. Quiero subrayar que en el tema de la vivienda tenemos la sensación de que los notarios incluso están pidiendo la cédula de habitabilidad y que el piso esté pasado por el Registro de la Propiedad. ¿Por qué se exige esto a los inmigrantes, teniendo en cuenta que muchos de los autóctonos tienen el contrato sin pasar por dicho Registro?

El señor Ruiz ha dicho que están sorprendidos y dicha sorpresa será mayor porque en el momento del proceso de regularización

¹³ Presidente del CITE-CCOO de Barcelona.

¹⁴ CITE-CCOO de Barcelona.

hubo una disposición transitoria en la que se decía que cuando el regularizado tuviera su documentación podría regularizar la de su familia. Esta regularización se hizo del 10 de diciembre al 10 de marzo sin esperar que el familiar tuviera dicha documentación. Por lo tanto, hoy, la reagrupación que estamos haciendo parte también de la reagrupación que se tendría que haber hecho en el año 91. Pero independientemente de esto nos encontramos que, en el proceso de regularización, se recogía que los apartados A y B podían regularizarse y el F no, pero después ante la insistencia de los agentes sociales y sindicatos, se incluye el apartado F.

Otra cosa que quería señalar es que a la hora de tramitar los cupos de los familiares, éstos todavía no están regularizados. Ha habido gente que, en Barcelona, les ha sido aceptado el cupo y el trabajador se marcha al país de origen a buscar el visado. Cuando llega al país de origen se le da el visado y cuando llega al aeropuerto la policía le anula el visado. Falta, pues, un principio de unidad de actuación de la administración. Nos encontramos con gente que cuando llegan aquí vienen con el ánimo de trabajar, porque ya tienen el permiso concedido se encuentran con la sorpresa de que unos son devueltos y a otros se les permite la entrada en España.

Finalmente, sigo recalcando que el 30 de junio es un plazo realmente muy corto, porque, como se ha dicho aquí también, no ha habido ningún tipo de publicidad. ¿Que los inmigrantes que se van a reagrupar son pocos? A pesar de todo creo que tendría que haber publicidad, porque estamos hablando de integración y la integración hay que trabajarla ya que si no llegará el 30 de junio y la gente seguirá en la misma situación.

*Eduard Planell*¹⁵

Me corresponde hablar como administrador de estos papeles, a los que se ha aludido y no en tanto que legislador o regulador, sino en nombre de los funcionarios que intentamos cumplir con esa legislación. Yo quisiera desdramatizar el tema porque pienso que a veces exageramos un poco y muchos de los que estamos en esta sala conocemos con cierta profundidad lo que es la inmigración, al menos, en Barcelona.

¹⁵ Secretario General del Gobierno Civil de Barcelona.

El tema de reagrupación familiar. Los funcionarios que trabajamos en esta área nos alegramos de la publicación de las instrucciones del 24 de febrero porque en su parte principal resuelven una cuestión que hacía tiempo que convenía resolver y es la de saber qué condiciones debe cumplir alguien para solicitar desde el país de origen su entrada en España como familia.

La reflexión que hemos hecho ante las cifras que iban apareciendo es que hay bastantes menos familiares aquí en estas condiciones de los que se dice y se cree. En el año 91 todo familiar que cumplía las condiciones y que estaba aquí antes del mes de mayo del 91 se regularizó. Entraron por la vía normal de regularización tres mil familiares. Podemos dar una cifra similar de los familiares de personas que entonces residían legalmente en nuestro país y que quedaron fuera de la regularización. Se trataba de los familiares de residentes legales que también cumplían las mismas condiciones y que, vía exención de visado, fueron siendo admitidos con posterioridad (de diciembre de 91 hasta diciembre del 93 se ha ido produciendo una entrada importante de familiares como consecuencia de la regularización). Entre estos familiares puede haber un colectivo procedentes sobre todo de países andinos, centroamericanos y la peculiar colonia china. En cuanto al resto de nacionalidades no vamos a negar que haya algún familiar, pero no son colectivos importantes. Casi el 99 por ciento entre cónyuges e hijos de africanos y marroquíes están regularizados. Otro problema es que hay familiares que no están dentro de los nexos que la regulación contempla, que es la filiación o la ascendencia. Hay muchos casos en los cuales hay una serie de exenciones de visado que lógicamente hay que seguir denegando, como es el caso de hermanos, primos, etc.

Sólo quería mencionar estas cifras porque pienso que en estos momentos la noticia importante es que hay unas condiciones bastante claras de cuáles son las condiciones para que familiares que residen en los países de origen puedan entrar en España para reagruparse. Y pienso que antes o después del 30 de junio, el resto de familiares se irán regularizando sin demasiado problema, una vez se resuelva la cuestión que aquí hemos detectado como la más importante, desde el punto de vista administrativo, que es la de las actas. Es un tema que habrá que ir resolviendo a nivel interior.

*Adriana Kaplan*¹⁶

Simplemente quería recoger la propuesta de la señora Lúcia Santos respecto a la situación de la mujer y hacerle llegar al señor Ruiz algo que se debatió durante las Primeras Jornadas de las Mujeres Inmigrantes en Barcelona y que se recoge en las conclusiones. Se trata del carácter discriminatorio respecto a la mujer que tiene la aplicación de la reagrupación familiar al estar la mujer la sujeta al marido. Y, por otro lado, decirle que si es cierto que muchas veces hay determinados colectivos que, bien por cuestiones culturales, bien por dispersión espacial, no tienen un tejido asociativo importante, sin embargo, hay que decir que se está trabajando para subsanar esta situación no solamente a nivel de los propios inmigrantes, sino a nivel de la comunidad receptora. Y creo que estas jornadas, donde han participado quinientas mujeres emigrantes y mujeres de aquí, constituirán el inicio de un verdadero movimiento social que intenta luchar por estos derechos.

La indeterminación de algunos conceptos: los recursos económicos y la vivienda

*Celsa Pico*¹⁷

A raíz de lo que ha dicho al principio el Adjunt al Síndic de Greuges que ha formulado una serie de cuestiones que consideraba importante que se respondieran, me gustaría conocer si por parte de la Dirección General se han dado instrucciones, respecto a los conceptos políticos indeterminados a que él mismo se refería: el de los recursos económicos y el de la vivienda en condiciones similares a un español. Habría que tener presente, no solamente cuál es el salario mínimo interprofesional español, sino los salarios reconocidos en muchos convenios laborales. Y otro hecho es la realidad de innumerables viviendas de 40 y 50 metros cuadrados con cédulas de habitabilidad, en las que habitan familias españolas no precisamente nucleares. Incluso, a veces, son familias bastante más amplias

¹⁶ Antropóloga.

¹⁷ Magistrada del Tribunal Superior de Justicia de Catalunya.

que las inmigrantes. No establecer tantas distinciones entre la actual inmigración extranjera y la interior del pasado

No establecer tantas distinciones entre la inmigración exterior y la interior

*Àngels Pascual*¹⁸

Volia recolzar les coses que ha dit en Lluís Recolons i que no hi havia acord. Volia dir, molt clarament, que sóc del mateix parer que ell. I que aquesta immigració interior i exterior, és clar que no és igual i, sobretot, no és igual per la gent de fora, però si és igual per nosaltres i en aquest punt és on coincideixo amb ell. Per la gent de fora sí que és molt diferent, però per nosaltres, té moltíssimes similituds. Es una gamma, un contínu. Cal dir que és difícil establir fins a quin punt s'és molt diferent culturalment, religiosament. Però és que la immigració interior d'aquí era molt diferent i es va anar adaptant. Aleshores, pel que fa als requisits que es demanen per aquest reagrupament, m'ha sorprès molt que es demani això de la vivenda perquè ningú viu malament perquè vol, la gent viu malament perquè no troba altra vivenda. Entenc, en canvi, que es demani permís de treball. Hi ha immigrants visquent en condicions precàries i en aquets aspecte sí que la lliçó de la migració interior em sembla fonamental: van viure en barraques i poc a poc van anar accedint a pisos. Ens hem queixat moltes vegades de com es va fer. La política de vivenda i d'urbanisme no va ser prou ràpida, no va estar prou atenta, va anar massa a remolc dels aconteixements i aquesta és una lliçó que en podríem treure per no caure en els mateixos errors. S'hauria fet una política de immigració molt més integradora si s'hagués previst tota la qüestió de la vivenda: vivendes de protecció facilitades per l'Administració. Es a dir hi ha d'haver una ajuda de vivenda. Hi va haver aquesta necessitat en el seu moment amb la migració interior i, en aquest moment, hi torna a ser. Per tant és en aquest sentit que crec que la situació és molt semblant i que podem treure'n moltes lliçons i que ens estem equivocant al considerar que és una cosa totalment diferent i que aquests

¹⁸ Catedrática de Geografía Humana de la Universitat Autònoma de Barcelona. Al final de la intervenció se inclue la traducció al castellano.

nous immigrants són totalment diferents, que són com un cos estrany. D'aquesta manera es dona molt de peu a que hi hagi un rebuig, mentre que si es considera la situació com una continuïtat amb altres situacions del passat s'obra el camí a que les coses siguin molt més suaus i hi hagi una major adaptació.¹⁹

Política social y de vivienda para inmigrantes

*Víctor Bayarri*²⁰

El tema de l'habitatge. Nosaltres partim d'un principi que és el de possibilitar que les persones immigrades estrangeres tinguin una igualtat de condicions per l'accés a l'habitatge, i no afegim més requisits que els que ja hi ha per la resta de la població a l'hora d'accedir a l'habitatge. No estem a favor de la discriminació positiva de l'immigrant estranger a l'hora d'accedir a l'habitatge, tampoc de la

¹⁹ Traducción al castellano de la intervención de Àngels Pascual.

Quería apoyar las cosas que ha dicho el señor Lluís Recolons y en las que no había acuerdo. Quería decir, muy claramente, que soy de la misma opinión que él. Y que esta inmigración interior y exterior, está claro que no es igual y, sobre todo, no es igual para la gente de fuera, pero sí es igual para nosotros y en este punto es donde coincide con él. Para la gente de fuera sí que es muy diferente, pero para nosotros, tiene muchas similitudes. Es una gama, un continuo. Hay que decir que es difícil establecer hasta que punto se es muy diferente culturalmente, religiosamente. Pero es que la inmigración interior de aquí era muy diferente y se fue adaptando. Entonces, en cuanto a los requisitos que se solicitan para este reagrupamiento, me ha sorprendido que se pida esto de la vivienda porque nadie vive mal porque quiere, la gente vive mal porque no encuentra otra vivienda. En cambio, entiendo que se pidan permisos de trabajo. Hay inmigrantes viviendo en condiciones precarias y en este aspecto sí que la lección de la migración interior me parece fundamental: vivieron en barracas y poco a poco fueron accediendo a pisos. Nos hemos quejado muchas veces de cómo se hizo. La política de vivienda y urbanismo no fue lo bastante rápida, no estuvo bastante atenta, fue demasiado a remolque de los acontecimientos y esta es una lección que podemos sacar para no caer en los mismos errores. Se habría hecho una política de inmigración mucho más integradora si se hubiera previsto toda la cuestión de la vivienda: viviendas de protección facilitadas por la Administración. Es decir ha de haber una ayuda de vivienda. Hubo esta necesidad en su momento con la inmigración interior y, en este momento, vuelve a existir. Por tanto es en este sentido que creo que la situación es muy parecida y que podemos aprender muchas lecciones y que nos estamos equivocando al considerar que es una cosa totalmente diferente y que estos nuevos inmigrantes son totalmente diferentes, que son como un cuerpo extraño. De esta manera se da pie a que haya un rechazo, mientras que si se considera la situación como una continuidad a otras situaciones del pasado se abre el camino a que las cosas sean mucho más suaves y haya una mejor disposición.

²⁰ Al final de la intervención se incluye la traducción al castellano.

negativa, òbviament. La posició de la Generalitat de Catalunya en aquesta matèria és la següent: igualtat de condicions i de requisits sempre i quan no hi hagi una condició prèvia de nacionalitat espanyola. Nosaltres hem fet, bàsicament, una política de propietat de l'habitatge, una política de promoció de l'habitatge social des de la Generalitat. En les darreres promocions públiques que es fan, es pretén anar cada cop més a una política de disponibilitat d'ús de l'habitatge però en règim de lloguer. Cada cop més volem avançar en aquest sentit. Això facilitarà, encara més, l'accés de les persones immigrades a l'habitatge, perquè en aquests casos es procura obviar totalment aquest requisit de nacionalitat espanyola. En el cas de propietat, hi ha algunes dificultats. Tanmateix hi ha una qüestió prèvia a la que seria l'actuació pública en quant a l'accés normal a l'habitatge de promoció privada i a l'accés, concretament, al lloguer d'un habitatge. Hi ha un rebuig, en molts casos, per part del propietaris, dels administradors de finques, dels APIs, a l'hora de facilitar i de no posar traves als immigrants a un accés d'un lloguer normal i corrent. Hi ha persones i famílies que podrien accedir a un habitatge de lloguer en el mercat lliure i que en canvi experimenten serioses dificultats i acaben anant a viure a aquells llocs on sí que estan disposats els propietaris a cedir un habitatge però en unes condicions molt oneroses i difícils.

Per altre banda, els dèficits que hi pugui haver en la política d'habitatge, els comparteixen també els immigrants. No hi ha una especial actuació negativa al respecte. Però insisteixo que és un tema important i reconec que nosaltres tampoc no fem tot el que caldria, però pretendre que tota la responsabilitat és dels poders públics, tampoc seria adequat. Tots plegats hauríem de fer l'esforç de sensibilitzar la societat i especialment els propietaris.²¹

²¹ Traducción al castellano de la intervención de Victor Bayarri.

El tema de la vivienda, Nosotros partimos del principio de posibilitar que las personas inmigradas extranjeras tengan igualdad de condiciones para el acceso a la vivienda, y no añadimos más requisitos que los que ya hay para el resto de la población a la hora de acceder a la vivienda. No estamos a favor de la discriminación positiva del inmigrante extranjero a la hora de acceder a la vivienda, tampoco de la negativa, obviamente. La posición de la Generalitat de Catalunya en esta materia es la siguiente: igualdad de condiciones y de requisitos siempre y cuando no haya una condición previa de nacionalidad española.

Nosotros hemos hecho, básicamente, una política de propiedad de la vivienda, una política de promoción de la vivienda social desde la Generalitat. En las últimas promociones públicas que se hacen, se pretende ir cada vez más a una

Condiciones de vida y requisitos exigibles según el modelo de crecimiento de España

Jaime Ruíz

En cuanto a la vivienda, hay dos aspectos: por un lado, la calidad indispensable para permitir la reagrupación familiar. En el informe que solicitamos a los gobiernos civiles para ver cómo se estaba desarrollando la reagrupación familiar destacamos una cosa: se observa que para los solicitantes resulta *difícil acreditar* la disposición de vivienda y los medios de vida, pues muchos de ellos carecen de los mismos y viven en casas abandonadas y en situación de desempleo. El problema en este caso ya no es la reagrupación familiar, el problema es el modelo de crecimiento económico que hemos permitido o el modelo de inmigración que se ha tolerado en un momento dado. Pero no somos un estado policial, no podemos expulsar a todo el mundo ni podemos poner una barrera electrificada. Se producen situaciones de hecho en las que la reagrupación familiar no va a venir a solucionar nada, va a venir a agravar los problemas.

Lo mismo digo, por ejemplo, en cuanto al servicio doméstico: es una situación especial, una especial bolsa de trabajo que tenemos en España. En cualquier otro país, desde luego, el servicio doméstico no sería tal problema, en España lo es y genera unas rentas al

política de disponibilidad de uso de la vivienda pero en régimen de alquiler. Cada vez más queremos avanzar en este sentido. Esto facilitará, aún más, el acceso de las personas inmigradas a la vivienda, porque en estos casos se procura obviar totalmente este requisito de nacionalidad española. En el caso de propiedad, hay algunas dificultades. Asimismo hay una cuestión previa a la que sería la actuación pública en cuanto al acceso normal a la vivienda de promoción privada y al acceso, concretamente, al alquiler de una vivienda. Hay un rechazo, en muchos casos, por parte de los propietarios, de los administradores de fincas, de los APIS, a la hora de facilitar y de no poner trabas a los inmigrantes al acceso de un alquiler normal y corriente. Hay personas y familias que *podrían acceder* a una vivienda de alquiler en el mercado libre y que en cambio experimentan serias dificultades y acaban viviendo en aquellos lugares donde los propietarios sí están dispuestos a ceder una vivienda pero en unas condiciones muy onerosas y difíciles.

Por otro lado, los déficits que puedan haber en la política de la vivienda, los comparten también los inmigrantes. No hay una especial actuación negativa al respecto. Pero insisto que es un tema importante y reconozco que nosotros tampoco no hemos hecho todo lo que se debería, pero pretender que toda la responsabilidad es de los poderes públicos, tampoco sería adecuado. Todos juntos tendríamos que hacer el esfuerzo de sensibilizar la sociedad y especialmente los propietarios.

año, es inevitable, funciona y hay mucha gente que vive de eso, pero no está regulado debidamente. Con la reagrupación familiar, ¿vamos a solucionar que tengan seguridad social, que tengan nómina, que tengan unas debidas condiciones? No. Esto no es solucionable vía reagrupación familiar. Tendrán que actuar los sindicatos, tendrán que actuar los abogados, tendrá que actuar la Administración en otros niveles para evitar que en las situaciones de servicio doméstico se produzcan esos atentados a los derechos más indispensables de un trabajador. Pero, no podemos conceder la reagrupación familiar a una persona si no tiene vivienda, si no tiene un trabajo seguro, ya que lo que estaremos es generando -y eso nos preocupa- un nuevo modelo de inmigración tipo "Pozo del Tío Raimundo".

El modelo de crecimiento de España en los años sesenta suponía que todos los inmigrantes, por lo menos en Madrid, vivían en chabolas. Para conseguir eso no haríamos ni reagrupación familiar, ni política de inmigración, ni nada. Vamos a intentar hacerlo bien. Lo que no podemos es, por una especie de generosidad en la reagrupación familiar, volver a recrear lo que ya, afortunadamente, hemos olvidado, es decir, la cantidad de españoles que en los años sesenta vivían en chabolas de lata.

En cuanto a los visados quería decir que si alguien tiene algún problema, que presente una denuncia o una reclamación a la Administración o en otra institución. Esos datos, cuando están debidamente verificados, se comprueban y se adoptan las medidas oportunas para que el hecho no se vuelva a reproducir. Si una persona viene con su visado por el cupo, lógicamente no le han podido destruir ese visado. En cuanto al acta notarial, creo que es una cuestión a la que hay dar un pequeño impulso para que se resuelva.

RELACIÓN DE PARTICIPANTES

Ager, Beatriz	Gutiérrez, Berta	Pico, Celsa
Aguinaga, David	Herrero, Rosa	Planells, Eduard
Aiguabella, Joaq.	Hidalgo, Ciriaco	Querol, Rosa
Aligua, Naima	Janer, Xavier	Ramos, Isabel
Alonso, Emilia	Janer, Jaume	Recolons, Lluís
Alvarez, Salvador	Jori, Beatriz	Relats, Vicens
Aragón, Raimundo	Kaplan, Adriana	Sagarra, Eduard
Aresté, Pedro	Kirchner, M.	Sansa, María
Astigarraga, L.	Labra, Marina	Santos, Lidia
Aziz, Abdel	Lecha, Manuel	Rio, Antonia
Bartlett, Enric	Llorens, Dolors	Rogent, Elies
Bayarri, Victor	Lluch, Antoni	Ribera, Raimon
Bernabé, Consuelo	Loaces, Luis	Ribera, Josep
Biskit, Feliciano	López, Montse	Ruiz,Jaime
Blanco, Alex	Losada, Teresa	Sapida, Avelino
Callejero, Pilar	Lozano, Roque	Solé, Montserrat
Chiponean, Rosa	Mammodon, Cham	Solé, Carlota
Dios de, José M ^a	Manté, Josep	Solera, Gemma
Domingo, Andreu	Martín, Juana	Torras, Jaume
Durán, Eduardo	Masllorens, Aleix	Turró, Eulalia
Durany, Nuria	Miró, Manuel	Urenda, José Ign.
Estivill, Jordi	Moral del, Juan A.	Valls, Ildefons
Ferrer, Joaquim	Mumbrú, Àngels	Valls, Gonzalo
Font, Vicente	Novella, Pere	Varga, Octavi
Font-Boix, M ^a José	Olivé Llorenç	Vidal, M ^a Carmen
Garriga, Carmen	Olivé, Xavier	Vila, Anna
Giralt, Elisenda	Oteros, Fernando	Viñas, Ramón
González, Pilar	Pascual, Àngels	Yebari, Mohamed
Gracia, Manuel	Pérez, Ana	Zárate, Virginia
Guivernau, Ant.	Pich, Eva	