

Universidad Pontificia Comillas, Madrid



**La política de inmigración
de la Generalitat de Catalunya
entre 1977 y 2010.
Cómo ha sido y por qué**

**Tesis doctoral de Xavier Alonso, 2016
José María Ruiz de Huidobro, director**

Madrid 2016

**LA POLÍTICA
DE INMIGRACIÓN
DE LA GENERALITAT
DE CATALUNYA
ENTRE 1977 Y 2010.
CÓMO HA SIDO Y POR QUÉ**

**Tesis doctoral de Xavier Alonso,
2016**

José María Ruiz de Huidobro,
director

**Universidad Pontificia Comillas,
Madrid**



ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS	9
ABREVIATURAS	11
CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN	13
Objeto	13
Justificación	13
Mirar al futuro	13
Hacer bien las cosas	16
Aprender	18
Pregunta de investigación	23
Contexto	24
Los años analizados	24
El espacio compartido de competencias y políticas	24
Introducción	25
El Estado	25
La Generalitat de Catalunya	27
Las entidades locales	29
La Unión Europea	30
Coordinación	32
Marcos teóricos	34
Marcos teóricos recientes	34
El marco teórico de esta tesis	47
La política de inmigración es una nueva política pública	48
La política de inmigración como un conjunto compuesto de fases	48
La formulación pública como actividad y el discurso previo	49
Las actividades de la política	50
Distinguir el acto administrativo de la actividad	50
Crecimiento exponencial de las actividades, y criterios de clasificación	51
El conjunto de actividades de la política de inmigración, conectado a través de la demografía	52
Énfasis en las actividades de las instituciones y en las opiniones de personas expertas	56

Metodología	57
Análisis de contenido	57
Sobre la lengua de los documentos y las entrevistas	58
Documentos	58
Fuentes institucionales de los documentos sobre actividades	59
Testimonios personales de actores de la política de inmigración	60

CAPÍTULO II. EL DISCURSO CATALÁN PREVIO SOBRE LA INMIGRACIÓN. LAS ETAPAS DE LA POLÍTICA

61

El discurso catalán previo sobre la inmigración	61
--	----

Otros elementos que influyen en el discurso catalán	65
Un estado de bienestar nacido antes de la democracia, y potenciado a partir de ella	65
la regulación estatal	66
Una buena política de integración	68

Primera etapa (1977-1991): las primeras experiencias profesionales	68
Más de mil estudios, libros, informes, artículos y trabajos académicos	68
Inicio de las actividades de la Generalitat A partir de su restablecimiento	70

Segunda etapa (1992-1999): el inicio de la organización Institucional	72
--	----

Tercera etapa (2000-2010): la inmigración, en el Estatuto de Autonomía	74
---	----

CAPÍTULO III. PRIMERA ETAPA (1977- 1991): LAS PRIMERAS EXPERIENCIAS PROFESIONALES 77

Las primeras experiencias profesionales	77
Salud	78
Educación	79
Lenguas de origen	81
Lengua catalana	82
Formación de adultos	84
Impulso de relaciones entre población extranjera y autóctona	85
Las dificultades	87
Relacionar la irregularidad con la marginalidad y la exclusión social	91
En el origen del impulso de la política está La población de origen marroquí	93
Preocupación por la gestión de los asuntos religiosos	94
Presión universalizadora en cuanto a la titularidad y ejercicio de algunos derechos	94
Seminarios, informes, publicaciones	96
Inspiración en experiencias, textos y normas de otros países e internacionales	98
Participación	99
Las demás administraciones, actores de la política de inmigración de la Generalitat	99
La coordinación se da, sobre todo, entre la Generalitat, las entidades y las entidades locales	101
Participación mixta: actores institucionales y privados	105
Dificultad para obtener datos	106
Formación de profesionales	107
Aparece la política	107
La necesidad de una política de inmigración	107
No convertir a la inmigración en un asunto electoral o de partido político	111
Documentos de consenso	111
Grandes paquetes competenciales y voluntad de autogobierno	112
El presupuesto de gasto y la evaluación de la política	113
El embrión de la institucionalización	116

CAPÍTULO IV. SEGUNDA ETAPA (1992-1999): EL INICIO DE LA ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL	117
El Informe de Girona	117
Coordinación: la Comissió Interdepartamental d'Immigració	123
Participación: el Consell Assessor d'Immigració	124
Planificación. La <i>ilusión</i> de integrar	125
El Plan de 1993	126
El concepto de integración	126
Primera novedad: igualdad	127
Segunda novedad: actividades dirigidas a la población extranjera	127
Tercera novedad: bilateralidad	130
Combinación De Contenido Legitimador y contenido operativo	132
Actividades: no todo está en los planes	133
Actividades específicas y actividades dirigidas a toda la población. El principio de normalización	134
Los grandes servicios públicos, dentro del Plan. Gradualidad en el acceso universal. Empadronamiento	135
Las actividades dirigidas a toda la población Generan actividades específicas	143
Transversalidad y protocolización	145
Una estadística específica: los datos relacionados con las personas extranjeras que participan en una actividad	148
Se extienden a más colectivos profesionales Los programas de formación	149
Participación	150
Subvenciones y distintas colaboraciones estables	150
Municipios. Planificación local. La Diputació de Barcelona, otro liderazgo. Documentos de consenso	151
Generalitat - Estado: el inicio de una dinámica de colaboración	157

CAPÍTULO V. TERCERA ETAPA (2000 - 2010): LA INMIGRACIÓN, EN EL ESTATUT D'AUTONOMIA	161
La “complejidad”. La secretaria per a la immigració	161
El “derecho a la preocupación”	161
Gestión de conflictos. Apoyo a regularizaciones. Universalización	164
Tres Planes	167
La ciudadanía residente. Sus límites económicos y de derechos	169
La necesidad de criterios claros sobre “integración”: empadronamiento e informes de “extranjería”	173
Dos momentos económicos en la misma etapa	175
La “Acogida”	178
La Llei d’Acollida	180
Nuevos documentos de consenso	186
“Un pacte per viure junts i juntes: pacte nacional Per a la immigració” (PNI)	190
La evolución de las relaciones con las entidades locales	191
Heterogeneidad y aumento de la especialización	193
Profesionales para “gestionar la diversidad”	195
Mediación	196
Financiación	197
Mercado de trabajo	199
Actividades en contra de la discriminación y en favor de la diversidad	207
La libertad religiosa	211
Los medios de comunicación, el Consell de l’Audiovisual de Catalunya y los estudios de opinión	213
La producción estadística de población, los estudios sociolingüísticos y la lengua	220
Escuela, sanidad, centros penitenciarios	222
La evolució de la relació Generalitat - Estado	225
Un espacio complejo	226
Órganos de coordinación formal	230
Acogida de personas en situación irregular procedentes de los CIE	233
Reconocimiento de titulaciones académicas obtenidas en el extranjero	234
Retorno voluntario	235

CAPÍTULO VI. CONCLUSIONES	237
Marco teórico y delimitación	237
El Discurso	238
Continuidad y novedad en la política de inmigración	238
Actores de la política	239
Las actividades de la política	241
BIBLIOGRAFÍA	245
Literatura	246
Documentos institucionales	257
Legislación y jurisprudencia	269
ANEXO	275
Entrevistas semiestructuradas	275
Entrevistas informales	281

AGRADECIMIENTOS

A mis hijos Lucas, África y Rita, y a mi familia de Barcelona y Madrid.

A José María Ruiz de Huidobro.

A mis compañeras y compañeros de la Generalitat de Catalunya y, en especial, de la Direcció General per a la Immigració.

A los profesionales del Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones por su acogida amable al facilitarme la estancia y trabajo en diversas ocasiones entre los años 2007 y 2014.

A la Universidad Pontificia Comillas y a Santander Universidades, pues a través del convenio para el patrocinio del Programa de Doctorado en Migraciones Internacionales y Cooperación al Desarrollo, me fueron concedidas sendas ayudas al estudio en los cursos 2013-2014 y 2014-2015. Sin dichas ayudas me hubiese resultado más difícil realizar esta tesis doctoral.

Y finalmente, a Lluís Recolons i Arquer, a Elena Sánchez-Montijano, a Maria Sales, a Ruth Ramírez Urcuyo, a Santiago Anglada Gotor y a todas las personas que aceptaron y tuvieron la paciencia de ser entrevistadas para esta tesis doctoral, y cuyos nombres figuran en el anexo.

ABREVIATURAS

- ACM:** Associació Catalana de Municipis i Comarques
- AMIC:** Associació d’Ajuda Mútua d’Immigrants a Catalunya, vinculada a UGT
- art.:** artículo
- arts.:** artículos
- BOCG:** Boletín Oficial de las Cortes Generales
- BOE:** Boletín Oficial del Estado
- BOPC:** Boletín Oficial del Parlamento de Catalunya
- CAC:** Consell de l’Audiovisual de Catalunya
- CCAA:** Comunidad Autónoma o Comunidades Autónomas
- CCMA:** Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals
- CDR:** Comité de las Regiones
- CE:** Constitución española de 1978
- CED:** Centre d’Estudis Demogràfics
- CIE:** Centro de Internamiento de Extranjeros
- CII:** Comissió Interdepartamental de Immigració
- CITE:** Centro de Información al Trabajador Extranjero, vinculado a CCOO
- CiU:** Convergència i Unió
- Coord.:** coordinador
- Coords.:** coordinadores
- CPNL:** Consorci per a la Normalització Lingüística
- CTESC:** Consell de Treball, Econòmic i Social de Catalunya
- D:** Decreto de la Generalitat de Catalunya
- DIBA:** Diputació de Barcelona
- DOGC:** Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya
- DOUE:** Diario Oficial de la Unión Europea
- E:** (seguida del número de la entrevista: E1, E2, etc.) persona entrevistada número 1, 2, etc. La lista de dichas personas aparece como anexo en la tesis doctoral.
- EAC:** Estatuto de Autonomía de Cataluña
- Ed.:** editor
- Eds.:** editores
- ERC:** Esquerra Republicana de Catalunya

- EUiA:** Esquerra Unida i Alternativa
- FAAIIRE:** Fondo de Apoyo a la Acogida y la Integración de Inmigrantes y Refuerzo Educativo
- FMC:** Federació de Municipis de Catalunya
- ICV:** Iniciativa per Catalunya-Verds
- IDESCAT:** Institut d'Estadística de Catalunya
- INEM:** Instituto Nacional de Empleo
- INE:** Instituto Nacional de Estadística
- JARC:** Joves Agricultors i Ramaders de Catalunya
- Llei:** ley del Parlament de Catalunya
- Llei**
- d'Acollida:** Ley 10/2010, de 7 de mayo, de acogida de las personas inmigradas y de las regresadas a Catalunya
- LO:** ley orgánica
- LODYLE:** Ley orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social
- MENA:** menores no acompañados
- Núm.:** número
- OIM:** Organización Internacional para las Migraciones
- ONG:** organizaciones no gubernamentales (singular o plural)
- P.:** Página
- Págs.:** Páginas
- PNI:** Pacte Nacional per a la Immigració
- PPC:** Partit Popular de Catalunya
- PSC:** Partit dels Socialistes de Catalunya
- RD:** Real Decreto
- RLODYLE:** Reglamento de la Ley orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (RD 2393/2004, de 11 de enero)
- SARU:** Servei d'Acompanyament al Reconeixement Universitari
- SILO:** Servei d'Intermediació i Formació Laboral en Origen
- SOC:** Servei d'Ocupació de Catalunya
- STC:** sentencia del Tribunal Constitucional
- STS:** sentencia del Tribunal Supremo
- TFUE:** Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
- TUE:** Tratado de la Unión Europea
- UAB:** Universitat Autònoma de Barcelona
- UB:** Universitat de Barcelona
- UE:** Unión Europea
- UP:** Unió de Pagesos
- UPF:** Universitat Pompeu Fabra

CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN

OBJETO

El objeto de esta tesis doctoral es describir la política de inmigración de la Generalitat de Cataluña entre 1977 y 2010, a través de las actividades que conforman dicha política, y aproximarse a sus fundamentos. En la tesis doctoral nos referiremos a la correspondiente política del Estado o de alguna comunidad autónoma (CCAA) diferente a la catalana. Sin embargo, el objeto de la tesis no es establecer comparaciones entre la política de la Generalitat, la del Estado y la de otras CCAA.¹ Si se citan el Estado o las CCAA es solo para contextualizar.

JUSTIFICACIÓN

Pero apreciar lo bueno que a pesar de todo se sigue teniendo no implica conformidad, sino plena conciencia del valor de las cosas y exigencia de sostenerlas y mejorarlas (ANTONIO MUÑOZ MOLINA, 2015)

MIRAR AL FUTURO

En el siglo xx y en el inicio del presente siglo, Cataluña ha vivido tres *olas inmigratorias*, en los siguientes periodos: 1901-1930, 1951-1975 y 2002-2012. Las dos primeras, de personas procedentes del resto de España, y la tercera, una ola plenamente internacionalizada (DOMINGO, 2014, 21-43).

1. Cuando CACHÓN aborda la “distribución desigual por comunidades autónomas” de la población extranjera, se refiere, entre otros aspectos, a trabajos que hayan abordado hechos diferenciales y, entre estos, los que hayan explorado las comparaciones entre CCAA (CACHÓN, 2009, 149-152). Hay otras obras que acometen comparaciones. Por ejemplo: GIL lleva a cabo una comparación entre las respectivas políticas migratorias de la Comunidad de Madrid y de la Generalitat (GIL, 2010); PAJARES compara las políticas de integración de varias CCAA (PAJARES, 2005), lo mismo que VIDAL (2007) y MARTÍNEZ, que se ciñe a los planes (MARTÍNEZ, 2009).

En 1989, Anna Cabré concluyó su descripción de lo que llamó “el sistema catalán de reproducción” (CABRÉ, 1999). En ella trazó una serie de características de la demografía catalana basadas en el estudio de las generaciones nacidas de 1860 y 1960. Un estudio centrado, en consecuencia, en las dos primeras olas inmigratorias. La tesis de Cabré se originó como un intento de rebatir la tesis de JOSEP ANTONI VANDELLÒS, recogida en *Catalunya, poble decadent* (1935), que marcó durante años una línea de pensamiento en torno a la demografía catalana. Vandellòs asociaba nuestra decadencia a la baja fecundidad, y afirmaba que era una cuestión de patriotismo aumentarla para evitar nuestra desnaturalización física y cultural y tener que depender de los inmigrantes. Cabré calificó dicha tesis de apocalíptica y se propuso demostrar que la población catalana no habría decrecido aunque no hubiese acogido nunca a un solo inmigrante. Inicialmente su propósito, por razones metodológicas, fue ceñirse a los indicadores de reproducción y obviar la consideración de las migraciones, pero posteriormente cambió de parecer y las incorporó al análisis.

Según Cabré, en Catalunya la inmigración ha formado parte del sistema de reproducción propio; no se trataba de dos sistemas de reproducción, el de los inmigrantes y el de los catalanes. Cabré sostuvo que en Catalunya ha habido un proceso regular por el cual la inmigración se ha adaptado a una reproducción decreciente de los nacimientos para originar un crecimiento demográfico acelerado, pero regularmente sostenido, de los efectivos en edad activa; que los flujos migratorios guardan una buena relación con la dinámica de la población preexistente, como si estuviesen de alguna manera unidas por lazos invisibles –a diferencia del resto de España, en donde los flujos migratorios no guardan relación con el ritmo de reproducción de la propia población y parecen gozar de una notable independencia; que los elementos que han posibilitado la absorción, y progresiva asimilación, de una masa foránea inusualmente importante no han sido improvisados, sino que ya estaban en funcionamiento en la sociedad agraria del siglo XVIII; que, por un lado, la consolidación de un sistema que se alimenta continuamente de nuevos migrantes le obliga a mantener las características que lo hacen atractivo y, en particular, las promesas implícitas de promoción individual e intergeneracional, y, por otro, que el constante peligro de desnaturalización hace valorar de una manera superlativa la cohesión y el mantenimiento de la identidad (CABRÉ, 1999, 211-212, 215, 217).

Pero, como se ha dicho, el análisis de Cabré se basó en las generaciones catalanas nacidas de 1860 a 1960, y a partir de ese momento entendió que se abrían interrogantes respecto al futuro: “Las promesas implícitas de promoción que atrajeron a los padres de las generaciones jóvenes nacidas hasta mediados de la década de los 70, fruto de la inmigración en una porción considerable, no se han cumplido todavía en un número importante de casos, a causa, en parte, de su número excesivo. Una expansión [económica] desenfrenada, de nuevo, quizás podría absorber las actuales

colas de espera para un empleo o para una situación ‘como es debido’; pero también atraería, en buena lógica, nuevas olas de inmigrantes, trasladando el problema al infinito.” Cabré acababa augurando un cambio y la necesidad de una visión del futuro: “¿Qué surgirá de esta nueva situación? No lo sé. Pero supongo que será alguna cosa diferente de lo que he denominado ‘sistema catalán de reproducción’, el cual, en este caso, habría pasado a la historia.” (CABRÉ, 1999, 29-30, 209-219). “La ‘visión futurista’ es el elemento indispensable que permite ordenar los desequilibrios hacia una utópica estabilidad siempre proyectada en el futuro.”²

Otros autores, como el sociólogo Lluís Recolons, habían manifestado algunos años antes la misma necesidad de preparar el futuro, pero refiriéndose ya a la inmigración extranjera: “Debería atenderse particularmente a las condiciones humanas de los inmigrantes norteafricanos y prever la problemática que comporta. Lo que ahora se haga, cuando todavía se trata de contingentes relativamente no muy numerosos, puede *preparar la actuación futura*, cuando los contingentes resulten previsiblemente más numerosos. Lo mismo podría decirse del resto de inmigrantes de fuera del Estado. En particular las condiciones de latinoamericanos, ecuatoguineanos y saharianos en difíciles condiciones ponen por diferentes motivos una particular obligación de atención.” (RECOLONS, citado en TERMES, 1983, 85).

En cuanto a los datos futuros, el Institut d’Estadística de Catalunya (IDESCAT) prevé, para Cataluña, un saldo migratorio neto anual positivo de 30.000 personas hasta 2050, en un escenario medio. En el escenario bajo y alto, los saldos netos son también positivos (10.000 y 50.000 personas/año respectivamente). Solo en el caso del escenario alto se sostendría –o incluso se incrementaría ligeramente– el nivel actual de población en edad activa (de 16 a 64 años) (IDESCAT, 2014, 11, 27-28). Para el conjunto de España, el Instituto Nacional de Estadística (INE) prevé que en 40 años, el flujo inmigratorio ascendería a 16,7 millones, y será una inmigración más diversa.³

2. Anna Cabré utiliza aquí la expresión utilizada en 1923 por RAFAEL CAMPALANS: “los forasteros que vienen a Cataluña son tan catalanes, en nuestra interpretación futurista de la nación, como nosotros mismos. No establecemos absolutamente ninguna diferencia”. Este párrafo se encuentra en la página 250 de la tesis doctoral de Anna Cabré (CABRÉ, 1989), que ella misma me mostró en la conversación que sostuvimos el 22 de mayo de 2013.

3. “Por un lado, el flujo inmigratorio que recibiría España se iría incrementando progresivamente en los próximos años. En su conjunto, en los próximos 10 años España recibiría unos 3,9 millones de inmigrantes y, en 40 años, el flujo inmigratorio ascendería a 16,7 millones. La mayor parte de la inmigración procedería de la Unión Europea (4,9 millones), si bien el envejecimiento poblacional también esperado en Europa iría reduciendo progresivamente el flujo migratorio comunitario. Sudamérica y África se mantendrían como los otros dos grandes puntos de origen de la inmigración de España (con 3,8 y 3,5 millones, respectivamente). Ahora bien, los efectos del envejecimiento demográfico de los países sudamericanos a medio plazo harían decrecer la inmigración procedente de los mismos en la última década del periodo proyectado. Por contra, la inmigración africana experimentaría un continuo crecimiento en los próximos años, al mantenerse como principal foco emisor de población joven.” (INE, 2012).

Por otro lado, en los años 80 del siglo xx la historiografía catalana reconocía que, desde la Guerra Civil, y por querer combatir y superar el franquismo, así como evitar el lerrouxismo, el anticlericalismo y el sindicalismo de acción directa, se habían idealizado “los progresos del catalanismo y de la lucha obrera del primer tercio de nuestro siglo” (BALCELLS, MARTÍ y TERMES, 1985). En la época en que esto fue escrito, Cataluña pasaba de una época de resistencia a otra de institucionalización incipiente. Consolidado el cambio a la democracia, se decía que Cataluña se topaba con dificultades internas y externas superiores a las que se podía esperar años atrás: “la historiografía catalana, igual que el resto de nuestra cultura, se halla ante el reto inapelable de innovar, de crear, y de ir más lejos”. “Actualmente reina una gran confusión acerca de la cuestión de cuáles han de ser los modelos óptimos según los cuales es necesario que la sociedad se organice”. Se manifestaba “la esperanza de que las otras ciencias sociales le suministrarán lo que la historia necesita para contribuir a dar una imagen funcional y operativa de Cataluña (...)”. Respecto de la aportación de los sociólogos, “algunos han tendido a proyectar sobre nuestro país los problemas específicos que la inmigración de trabajadores de otras razas y continentes ha planteado o plantea en otros países, en lugar de buscar un modelo propio de las peculiaridades catalanas.”

Así, las opiniones de Cabré, Recolons, Balcells, Martí y Termes y las proyecciones estadísticas convergen en la necesidad de que la sociedad catalana y las instituciones dispongan y preparen la política de inmigración para un futuro demográfico distinto.

HACER BIEN LAS COSAS

El análisis de la demografía catalana de 1860 a 1960 nos lleva a la nueva situación migratoria iniciada a finales del siglo xx y ante la necesidad de una visión y una actuación de futuro, como aconsejaban Cabré y Recolons. Toda comunidad política debe aspirar a la excelencia en la consecución del bien común. Para ello, debe tener el máximo de visión de cada *hecho social*,⁴ de las actividades que emprenderá para

4. El hecho social es fáctico o real, es colectivo y exterior a cada individuo, y se impone normalmente obligando a las personas a interiorizarlo (GINER, LAMO DE ESPINOSA y TORRES, 2002, 347 - 348).

favorecer dicho hecho y para paliar los problemas sociales que de él deriven; y de los fundamentos de dichas actividades. Respecto del hecho social contemporáneo *inmigración extranjera*, determinadas organizaciones de la Generalitat han elaborado y llevado a cabo una política pública, de la cual deben ser conocidos sus perfiles y fundamentos. Mi propósito, a través de esta tesis doctoral, es aportar una información y unas conclusiones que tengan una incidencia práctica (ZAPATA-BARRERO y SÁNCHEZ-MONTIJANO, 2011, 81) sobre la política de inmigración de la Generalitat.⁵ Contribuir a la eficiencia de dicha política, en el sentido de *hacer bien las cosas*,⁶ de contribuir a mejorar la realidad. Enlazo esta consideración con una parecida. Gestionar mejor o peor puede influir en la percepción de la población autóctona sobre la inmigración: “Una población que percibe que la inmigración está fuera de control, reaccionará negativamente contra toda forma de inmigración, sin distinguir necesariamente entre inmigrantes legales o irregulares” (OIM, 2000, 45). Una política pública de inmigración bien hecha, eficiente, es necesaria también para prevenir o paliar las reacciones negativas de la población autóctona. Las frases de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) se refieren a las actividades de extranjería, es decir, las que determinan la regularidad o irregularidad, pero si se da una reacción negativa contra *toda forma* de inmigración, esta reacción alcanzará a lo que en Cataluña hace el Estado pero también a lo que en Cataluña hace la Generalitat –aunque veremos más adelante que estas fronteras conceptuales y competenciales no están del todo fijadas.

El ámbito de la gestión pública es el de lograr que las cosas se hagan, el ámbito de la postdecisión, de la puesta en práctica de decisiones tomadas en ámbitos institucionales. Pero además, la gestión en las administraciones públicas no es un mero instrumento ejecutor: la gestión es también un espacio de conflicto político que debe ser incorporado a su quehacer diario, y esta incorporación debe dar expresión a los valores democráticos del sistema político donde se ubica. Así pues, la buena gestión, la tendencia hacia un rendimiento institucional óptimo tiene que ver con una mayor legitimación política democrática.

5. En una entrevista realizada a Josep Termes el 12 de abril de 2007, le pregunté qué fuentes históricas había que conocer para poder explicar la tradición y las respuestas sobre la integración de los inmigrantes en Cataluña. Termes me contestó: “es necesario que evites paridas doctrinarias inaplicables a la realidad. Que haya un aparato de la Administración ágil y con recursos me parece importantísimo”. Termes (1936-2011) fue catedrático de historia contemporánea en la Universitat de Barcelona (UB) y en la Universitat Pompeu Fabra (UPF). Su activismo en contra del régimen de Franco le llevó a ser expulsado de la Universidad de Barcelona en 1958 y en 1966. Termes se centró siempre en estudiar el movimiento obrero catalán de los siglos XIX y XX y las vinculaciones de este con el catalanismo político.

6. “Eficiencia significa hacer bien las cosas” (TAMAMES y GALLEGU, 1996, 211).

APRENDER

El problema –el “maldito problema”– es cómo generar la inteligencia organizativa, cómo conseguir no solo hacer las cosas con eficiencia sino también con sentido, con coherencia, con sabiduría. La respuesta no es nada evidente, aunque la literatura apunta una respuesta intuitivamente fácil de entender: la inteligencia solo se genera a través del diálogo, del intercambio, de las múltiples miradas sobre una realidad que siempre tiene diversas caras. (BRUGUÉ, dir. y coord.; 2010)

En el periodo considerado en esta tesis (1977-2010), en Catalunya ha habido *siempre* un porcentaje promedio superior de residentes extranjeros al que correspondería a su participación en el total de la población estatal, a excepción de los residentes europeos, en el que el promedio es prácticamente idéntico al de la población catalana respecto del total español. Por otro lado, los promedios de población africana y asiática son sensiblemente superiores, lo que sugiere una mayor complejidad de la política pública debido a la mayor distancia cultural (E27, E29):⁷

- % de población en Cataluña, respecto al total de España: **15,82**
- % de residentes extranjeros en Cataluña, respecto al total de España: 22,13
- % de residentes extranjeros en régimen general en Cataluña, respecto al total de España: 22,07
- % de residentes extranjeros en régimen comunitario en Cataluña, respecto del total de España: 16,43
- % de residentes extranjeros de África en Cataluña, respecto del total de España: 30,63
- % de residentes extranjeros de América en Cataluña, respecto del total de España: 21,55
- % de residentes extranjeros de Asia en Cataluña, respecto del total de España: 25,34
- % de residentes extranjeros de Europa en Cataluña, respecto del total de España: 15,38

7. Según IZQUIERDO y LEÓN-ALFONSO (2008, 18, 19):

- tres de cada cuatro inmigrantes residentes lo hacían en Madrid, Cataluña, Comunidad Valenciana y, Andalucía (*índice de atracción*),
 - la provincia de Barcelona disponía del 45 % de las autorizaciones por reagrupación familiar,
 - el 44 % de las de las autorizaciones de residencia permanentes, junto con Murcia (*índice de madurez del ciclo migratorio*),
 - se superaba, con el 20 %, el promedio de nacidos/as de madre extranjera,
 - el crecimiento vegetativo de los extranjeros superaba al de los autóctonos,
 - el tercer lugar en número de irregulares, junto con la Comunidad Valenciana y Euskadi (*tasa general de irregularidad*).
- Por su parte, CACHÓN ofrece datos sobre la distribución demográfica desigual por comunidades autónomas, destacando la especial incidencia de la inmigración extranjera en Cataluña en diversos aspectos (CACHÓN, 2009, 148, 150, 151).

TABLA 1

Año a 31 de diciembre	% Catalunya/España en Población total	% Catalunya/España en total de Residentes Extranjeros	% Catalunya/España en Residentes de Régimen general	% Catalunya/España en Residentes de Régimen Comunitario	% Catalunya / España de Residentes de AFRICA	% Catalunya / España de Residentes de AMERICA	% Catalunya / España de Residentes de ASIA	% Catalunya / España de Residentes de EUROPA
1977	15,57%	23,74%			24,27%	23,40%	16,37%	24,33%
1978	15,65%	23,28%						
1979	15,73%	21,71%						
1980	15,80%	20,92%						
1981	15,78%	20,01%			20,57%	25,42%	11,97%	19,50%
1982	15,75%	19,48%			21,25%	23,27%	12,06%	18,81%
1983	15,72%	19,08%			20,13%	23,52%	11,56%	18,42%
1984	15,70%	18,89%			21,11%	23,57%	12,19%	17,90%
1985	15,68%	18,70%			21,40%	24,00%	14,41%	17,26%
1986	15,67%	17,71%			24,75%	21,69%	13,95%	16,32%
1987	15,65%	17,72%			31,63%	21,97%	16,03%	15,44%
1988	15,62%	16,27%			31,54%	21,11%	14,40%	13,66%
1989	15,61%	16,59%			31,24%	20,23%	15,04%	13,31%
1990	15,59%	16,19%			32,96%	21,18%	17,09%	13,11%
1991	15,58%	16,86%	16,82%	16,90%				
1992	15,56%	18,39%	19,99%	16,66%	32,78%	18,73%	19,26%	13,12%
1993	15,55%	17,71%	21,27%	14,39%	31,36%	17,65%	20,90%	12,45%
1994	15,54%	18,05%	22,21%	14,93%	30,00%	19,24%	21,22%	12,95%
1995	15,54%	21,37%	29,39%	15,79%	38,03%	21,98%	25,89%	15,00%
1996	15,53%	21,20%	29,12%	15,75%	37,38%	22,15%	25,70%	14,26%
1997	15,53%	20,42%	28,58%	13,62%	33,99%	20,92%	25,92%	12,61%
1998	15,53%	20,68%	28,22%	13,97%	33,59%	19,73%	26,45%	13,02%
1999	15,53%	22,93%	31,36%	15,21%	35,85%	22,14%	29,07%	14,40%
2000	15,53%	24,00%	31,23%	15,81%	34,68%	22,85%	32,26%	15,35%
2001	15,55%	25,26%	31,33%	16,39%	36,53%	23,18%	39,34%	15,94%
2002	15,68%	24,81%	29,76%	16,57%	35,25%	21,73%	38,58%	16,13%
2003	15,78%	23,31%	26,92%	16,54%	34,04%	19,28%	37,47%	15,79%
2004	15,87%	23,37%	27,46%	15,74%	34,00%	20,41%	36,89%	15,50%
2005	15,93%	22,04%	24,82%	15,25%	32,20%	20,01%	37,31%	14,03%
2006	15,97%	21,27%	24,22%	14,63%	30,97%	19,91%	35,88%	13,49%
2007	16,01%	21,63%	27,90%	14,31%	31,69%	21,86%	38,28%	13,98%
2008	16,06%	21,73%	27,60%	14,36%	31,48%	22,19%	38,04%	14,55%
2009	16,06%	21,65%	27,25%	15,63%	33,95%	21,89%	38,45%	15,28%
2010	16,06%	20,52%	27,32%	15,96%	30,21%	21,15%	38,22%	15,59%
PROMEDIO	15,82%	22,13%	22,07%	16,43%	30,63%	21,55%	25,34%	15,38%

Fuente: Lluís Recolons i Arquer.⁸

8. Columnas 2 a 4: elaboración de los porcentajes según el número de habitantes que dan las estimaciones intercensales de población a 1 de enero de cada año. En la tabla, para facilitar la comparación en el mismo año con los datos de residentes extranjeros a 31 de diciembre de cada año, se transcriben los datos de población de 1 de enero de 1978, como

Como consecuencia de la presencia de la inmigración extranjera en Cataluña, ciertas respuestas de la Generalitat fueron tempranas, o simplemente oportunas, y fueron las primeras en España, si se tienen en cuenta el mismo tipo de respuestas del Estado y de otras CCAA. Según CACHÓN, la formación de la *España inmigrante* tiene tres grandes etapas: 1) hasta 1985; 2) desde 1986 a 1999; y 3) a partir del 2000, cuando el hecho social “inmigración extranjera” se *institucionaliza* (CACHÓN, 2009, 108, 125, 126, 132).⁹

Según CACHÓN (que cita a RÉMI LENOIR en “Objeto sociológico y problema social”, 1993, 92), en la institucionalización de un problema social [hecho social] se pueden distinguir tres series de factores: en primer lugar, transformaciones que afectan a la vida cotidiana de los individuos como consecuencia de los cambios del entorno. Son los producidos, sobre todo, en el mercado laboral y tienen lugar en España particularmente desde mediados de la década de 1980. Pero estas transformaciones no son suficientes, porque es preciso que se produzca un proceso de “formulación pública”. De ahí que, en segundo lugar, haya que tomar en cuenta los procesos de “evocación” (a través de la aparición de la inmigración, desde distintos planteamientos, en los medios de comunicación), de “imposición” (en los debates públicos, donde las agencias intermedias [las entidades] que trabajan con los inmigrantes han jugado un

correspondientes a 31 de diciembre de 1977; los de 1 de enero de 1982 como a 31 de diciembre de 1981, y así sucesivamente. Elaboración propia de los porcentajes según los datos siguientes: los datos de población, INE, estimaciones intercensales de población a 1 de enero. http://www.ine.es/inebaseDYN/cp30321/cp_resultados.htm / Los datos de residentes extranjeros con tarjeta de residente o permiso de residencia, de los años 1996 y sucesivos, en <http://extranjeros.empleo.gob.es/es/Estadisticas/operaciones/con-ce>; web de la Secretaría General de Inmigración y Emigración; y de los años anteriores (1977-1995), INE anuarios estadísticos de 1978 a 1996, www.ine.es/inebaseweb/25687.do, en la Parte segunda/Detalle provincial / Demografía/... Y también en las series anuales del *Anuario Estadístico de Extranjería* (1992 a 2002) y *Anuario Estadístico de Inmigración* (a partir de 2003). Columnas 5 a 8: elaboración de los porcentajes según los datos de residentes extranjeros con tarjeta o permiso de residencia en vigor, para los años 1996 y sucesivos en la web de la Secretaría General de Inmigración y Emigración; <http://extranjeros.empleo.gob.es/es/Estadisticas/operaciones/con-ce>; para los años anteriores (1977-1995), INE anuarios estadísticos de 1978 a 1996 www.ine.es/inebaseweb/25687.do, Parte segunda/Detalle provincial / Demografía/ Y también en las series anuales de *Anuario Estadístico de Extranjería* (1992 a 2002) y *Anuario Estadístico de Inmigración* (a partir de 2003). El número de residentes extranjeros de Oceanía, así como el de los apátridas y de aquellos de los que no consta la nacionalidad es muy reducido en comparación con los de las nacionalidades de los cuatro continentes explicitados en la tabla. Las fuentes que se acaban de citar no ofrecen para el año 1991 la tabla que cruza los datos de residentes extranjeros por nacionalidades con los de los correspondientes a cada CCAA.

9. Cachón añade al esquema de Lenoir el de “ciclo migratorio” de Felice Dassetto. En la tercera etapa de la formación de la España inmigrante coincidirían la tercera etapa según Lenoir y el segundo y tercer momentos según el ciclo de Dassetto. El primer momento se produce bajo el predominio de la relación salarial y la marginalidad social; el segundo, con el proceso de enculturación de los inmigrantes, su consolidación en el territorio –reagrupación familiar, desafíos para el sistema escolar, sanitario y de vivienda, consolidación de “instituciones intermedias” (ONG); el tercer momento, con los desafíos de la co-inclusión entre inmigrantes y autóctonos y los derechos de participación política de aquellos. “*Naturalmente*, en algunos lugares de la geografía española [sin precisar en cuáles] ya habían comenzado a plantearse los desafíos del segundo momento desde finales de los años ochenta”. (CACHÓN, 2009, 106-108, 132). Según Miller, las reivindicaciones políticas de los inmigrantes se dan al llegar a una situación de quietud política (*migrant quiescence thesis*), tras una etapa de aclimatación y de servir como trabajadores pero sin derechos. A partir de dicha toma de conciencia de su quietud, pasividad, etc., emprenderían denuncias y reivindicaciones. Todo ello se articularía mediante cuatro canales: 1) las denuncias y reivindicaciones sin estar articulados institucionalmente ni representados parlamentariamente, 2) la representación a través de órganos colegiados consultivos, 3) la participación en sindicatos, y 4) la participación a través de la ayuda de ONG formadas por inmigración extranjera y las ONG de apoyo a la inmigración extranjera (no menciona a los sindicatos) (MILLER, 1981, citado por ZAPATA-BARRERO, 2002, 31-35).

papel fundamental) y de “legitimación” (con su reconocimiento por las instancias oficiales).¹⁰ Este proceso ha de culminar en la “institucionalización” del hecho social de la inmigración, que en España se ha ido produciendo, por ejemplo, con la creación de foros de inmigrantes en diferentes niveles administrativos, con la aprobación de “planes para la integración de los inmigrantes”, que ocho comunidades autónomas ponen en marcha en torno a 2000 y del Programa Global de Regulación y Coordinación de Extranjería e Inmigración (GRECO), con la creación de instancias administrativas, y la proliferación de estudios sobre la inmigración. La institucionalización se inicia en Cataluña en 1992, a la vez o incluso, en algunos aspectos, algo antes que en el propio Estado, y unos ocho años antes que en diversas CCAA:

TABLA 2

	Órgano colegiado de coordinación intraadministrativa	Órgano colegiado asesor y de participación de la sociedad civil	Plan
Primera realización en España	Junta de Andalucía Decreto 37/1991, de 12 de febrero, por el que se regula la Comisión Interdepartamental de Asuntos Migratorios (Boletín Oficial de la Junta de Andalucía de 12 de marzo de 1991)	Generalitat de Cataluña Consejo Asesor de la Comisión Interdepartamental de Inmigración (D 275/1993) (DOGC de 19 de noviembre de 1993)	Generalitat de Cataluña Acuerdo del Gobierno de 28 de septiembre de 1993 de aprobación del Plan Interdepartamental de Inmigración (DOGC de 19 de noviembre de 1993)
Segunda realización en España	Estado RD 511/1992, de 14 de mayo, por el que se crea la Comisión Interministerial de Extranjería (BOE de 4 de junio de 1992)	Estado RD 490/1995, de 7 de abril, por el que se crea el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes (BOE de 12 de abril de 1995)	Estado Acuerdo de 2 de diciembre de 1994 del Consejo de Ministros, que aprueba el Plan para la Integración Social de los Inmigrantes
Tercera realización en España	Generalitat de Cataluña Acuerdo del Gobierno de 24 de noviembre de 1992, que aprueba la Comisión Interdepartamental para el seguimiento y la coordinación de las actuaciones en materia de inmigración	Junta de Andalucía Decreto 453/1996, de 1 de octubre, por el que se crea el Foro de la Inmigración en Andalucía (Boletín Oficial de la Junta de Andalucía de 17 de octubre de 1996)	Comunidad de Illes Balears Pla Integral d'atenció a la immigració de les Illes Balears (2001 – 2004). Ratificado por el Parlament de les Illes Balears el 23 de noviembre de 2000

Fuente: elaboración propia

10. En otras palabras, “la solución a un problema público depende de una operación previa de construcción y reconstrucción que es profundamente retórica e interpretativa” (DELGADO, 2007, 202, que cita a FISCHER Y FORESTER).

Constatado lo anterior, estamos en condiciones de reflexionar sobre la base de una extensa experiencia institucional, de más de treinta años. La reflexión fundamentada en tal experiencia puede facilitar pasar de una gestión pública eficiente a una gestión pública estratégica, para el largo plazo. Hoy, las administraciones públicas desempeñan su actividad en contextos de cambio constante, en interacción con muchas otras organizaciones. Las administraciones deben poseer información sobre la realidad, actualizarla constantemente y retroalimentarse de ella. La reflexión permite convertirse en una organización dinámica, una “organización de aprendizaje”. El análisis de una política pública es sobre todo un proceso de aprendizaje (PARSONS, 2007, 609-611; SUBIRATS, 1989, 118); un proceso que se orienta a la resolución de problemas, y que enfatiza la calidad y la capacidad de creación de valor. En la medida en que la información se convierta en conocimiento fortalecerá los procesos de pensamiento organizativo y el papel de las organizaciones públicas como integradoras de intereses. Y en la integración de intereses reside la capacidad de adquirir ventajas competitivas frente a otras organizaciones públicas y privadas (BAÑÓN Y CARRILLO, 1997; GOMÀ y SUBIRATS, 1998, 2001a). Reflexionar sobre lo realizado por la Generalitat puede facilitar una gestión estratégica o para el largo plazo, una mejor integración de intereses plurales y una ventaja competitiva frente a otras organizaciones.

PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

En síntesis, la justificación anterior estriba en que, en política de inmigración, la Generalitat de Cataluña debe, en primer lugar, contribuir a preparar la actividad futura respecto a un pasado demográfico distinto en Cataluña; y, en segundo lugar, tratar de aprender de su propia experiencia teniendo en cuenta que inició oportunamente su etapa de institucionalización. Esta tesis quiere aportar conocimiento para contribuir a hacer bien las cosas, dando respuesta a la pregunta de cuáles son los perfiles básicos de todo lo que se ha hecho, y ahondar en los fundamentos de esa actividad.

Así, la pregunta que trato de responder es:

Qué actividades ha desarrollado la Generalitat de Cataluña entre 1977 y 2010 y que ha conformado su política de inmigración, y por qué se han llevado a cabo dichas actividades.

CONTEXTO

LOS AÑOS ANALIZADOS

El análisis abarca el período 1977-2010, que parece un período suficientemente representativo para una visión completa de la política –la cual, sin embargo, seguirá evolucionando. La Generalitat contemporánea se restablece el 5 de octubre de 1977,¹¹ y las actividades de la Generalitat implican a la inmigración desde ese mismo momento. En 2010, el Parlament de Catalunya aprueba la Llei 10/2010, de 7 de mayo, de acogida de las personas inmigradas y de las regresadas a Cataluña¹² (Llei d’Acollida). Esta ley, elaborada al amparo del art. 138.1.d del Estatuto de Autonomía de Catalunya¹³ (EAC), establece –además de un servicio de primera acogida que da nombre a la ley– las competencias inmigratorias de las entidades locales y de la Generalitat, y el sistema de instituciones de gestión de la política migratoria de la Generalitat. Además, la reforma de la Ley orgánica (LO) 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (LODYLE) de 2009¹⁴ incidirá también en las responsabilidades públicas de las CCAA. Las innovaciones que para la política de inmigración de la Generalitat introducen el EAC (2006), la LO 2/2009, de 11 de diciembre, y la Llei d’Acollida, suponen un cierto cierre, por lo relevante de sus creaciones institucionales, de la etapa de institucionalización.

EL ESPACIO COMPARTIDO DE COMPETENCIAS Y POLÍTICAS

Aquel “deja entrar” y estos “integran”. La realidad, evidentemente, es mucho más compleja, incluso en el seno de cada Administración (CASEY, 1995, 43).

11. El día 5 de octubre de 1977 entró en vigor el Real Decreto Ley 41/1977, de 29 de septiembre, sobre restablecimiento provisional de la Generalidad de Cataluña (BOE de 5 de octubre de 1977). Mediante el RD 2596/1977, de 17 de octubre, se nombró a Josep Tarradellas i Joan presidente de la Generalitat de Cataluña (BOE de 18 de octubre de 1977).

12. DOGC de 14 de mayo de 2010.

13. Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (BOE de 20 de julio de 2006).

14. LODYLE: BOE de 12 de enero de 2000. LO 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la LODYLE: BOE de 12 de diciembre de 2009.

Introducción

En la política de inmigración actúan al menos cuatro niveles institucionales: el Estado, las CCAA, las entidades locales y la Unión Europea (UE). En Cataluña, además, es relevante también la actuación de algunas entidades supramunicipales. Se trata de un espacio de responsabilidades entrecruzadas. En el ámbito jurídico, referirse a actuaciones institucionales remite al *sistema de reparto competencial*. ¿Cuál es, hasta 2010, el sistema competencial del Estado, la Generalitat y las entidades locales en política de inmigración?

El Estado

De acuerdo con la Constitución Española (CE) y la LODYLE, el Estado posee, respecto a la inmigración, un título competencial y una política pública:

- 1) Inmigración como *título competencial*: el Estado tiene competencia exclusiva en inmigración (art. 149.1.2 CE), y
- 2) Inmigración como *política pública*: el Gobierno del Estado tiene competencia en la definición, planificación, regulación y desarrollo de la política de inmigración, sin perjuicio de las *competencias* que puedan ser asumidas por las CCAA y por las entidades locales (art. 2.bis.1 LODYLE, dictado en desarrollo del art. 13.1 CE).

El Estado interviene, en primer lugar, en los ámbitos propios del núcleo duro o contenido tradicional del título constitucional del art. 149.1.2 CE, a través de dos rúbricas: *inmigración* y *extranjería*. Ninguna de ellas dispone de una definición legal. La *extranjería* se referiría al “movimiento”: la entrada, la salida y la [posibilidad o autorización de] permanencia de los extranjeros del territorio nacional (RUIZ DE HUIDOBRO, 2006, 21).

El Estado interviene, además, en ámbitos de “inmigración” incluidos en la LODYLE pero ajenos a la *extranjería* –entrada, salida, posibilidad de permanencia–, y más bien vinculados a la “permanencia”. Se trata de ámbitos en los que concurre, y a veces *compite*, con las CCAA y las entidades locales. Estas intervenciones derivan de sus títulos competenciales en los distintos ámbitos sectoriales (educación, servicios sociales, sanidad, vivienda, etc.) de legislaciones diferentes a la de *extranjería*; y dicha intervención incide también en las personas extranjeras. La LODYLE se refiere a materias como:

- escolarización,
- adecuación de vivienda,
- acciones formativas,
- acciones de integración social en general,
- menores no acompañados (MENA),
- entidades dedicadas a investigación,
- policía,
- programas de integración sociocultural y de carácter lingüístico para reagrupados,
- apoyo al movimiento asociativo de los inmigrantes,
- retorno voluntario,
- medidas para agilizar la tramitación de procedimientos de homologación o convalidación de titulaciones en el extranjero.¹⁵

Además, constituye una parte de la expresión del ejercicio de la competencia en integración social la aprobación, por parte del Estado, de planes de integración¹⁶ que *supuestamente* implican tanto al Estado como a las CCAA y entidades locales, así como la producción regular de convocatorias y convenios para canalizar ayuda financiera a entidades privadas y a entidades locales en los ámbitos de la integración, el retorno voluntario, etc.

Ya desde 1990, poco después de la primera ley de extranjería (1985), desde la Administración del Estado empieza a perfilarse el diseño de una “política activa de inmigración” que incluye la exigencia de “conseguir la integración social de los inmigrantes” (ARAGÓN BOMBÍN, 1996, 55). En 1991, el Congreso de los Diputados insta al Gobierno del Estado a “desarrollar un amplio programa de acciones de promoción e integración social”.¹⁷ A partir del 2000¹⁸ ha tenido clara la necesidad de tratar conjuntamente los derechos y libertades de los extranjeros con su integración social. Si la primera ley orgánica, la LO 7/1985, fue llamada “sobre derechos y libertades de los extranjeros en España”,¹⁹ la segunda versión de dicha ley, del 2000, se llama “sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración

15. Arts. 9.4, 18.2, 31.7.b, 35, 38.bis.2, 40.i, 68.3 y 4, 69; y disposiciones adicionales 5 y 8 de la LODYLE; disposición adicional 6 de la LO 2/2009, de 11 de diciembre.

16. Plan para la integración social de los inmigrantes (1994), Programa global de coordinación y regulación de la extranjería y la inmigración (Programa GRECO, 2001), y planes estratégicos de ciudadanía e integración (2007 y 2011).

17. El 13 de marzo de 1991 el Congreso de los Diputados aprueba la Proposición no de Ley relativa a la situación de los extranjeros en España (BOCG, IV Legislatura, serie D núm. 165, 22 de marzo de 1991; citada en Ruiz de Huidobro, 2006, 27).

18. Ya el RD 155/1996, de 2 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 7/1985, había ampliado a once artículos -tres del precedente, RD 1119/1986, de 26 de mayo- el contenido de derechos y libertades (BOE de 23 de febrero de 1996 y de 12 de junio de 1986, respectivamente).

19. BOE de 3 de julio de 1985.

social". Finalmente, en 2009 se incluye en la LODYLE una rúbrica específicamente dedicada a la "integración de los inmigrantes" (art.2.ter). Esta intervención no se debería entender basada en el título genérico del art. 149.1.2 CE sino en títulos que habilitan al Estado para establecer, sobre aquellos ámbitos sectoriales, las bases, las condiciones básicas, o títulos transversales (MONTILLA, 2007, 26-31; MONTILLA, 2011, 167; CORRETTJA y VIVER I PI-SUNYER, 2005, 25).

La Generalitat de Cataluña

La Generalitat puede fundamentar su actuación en inmigración extranjera según una competencia y un principio rector específicos:

1) En 2006 se aprueba la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, y en este se incluye un inédito título competencial de inmigración, título que también incluyen otros estatutos de autonomía,²⁰ del conjunto de los llamados "de segunda generación". En el EAC figura la competencia autonómica de "inmigración", que es nominalmente (MONTILLA, 2011, 165, 182) diferente de la competencia estatal de inmigración de la CE. El Grupo Parlamentario Popular del Congreso interpuso recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional por la supuesta inconstitucionalidad de diversos artículos del EAC, entre los cuales el art. 138, que lleva por rúbrica "inmigración" y que se sitúa en el Título IV, De las competencias. El fundamento jurídico 83²¹ de la sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 31/2010, de 28 de junio, que resolvió el anterior recurso, determinó que "el art. 138 EAC ha de interpretarse en el sentido de que la referencia a la 'inmigración' no se corresponde con esta materia constitucional, competencia exclusiva del Estado (arts. 149.1.2 CE), sino con otras materias sobre las que puede asumir competencias la Comunidad Autónoma. Interpretado en esos términos, el art. 138 EAC no es contrario a la Constitución y así se dispondrá en el fallo."

Por lo tanto, la Generalitat puede desarrollar un título competencial que, aunque no se deba llamar "inmigración" según la CE, recae sobre esta, y va más allá que la integración social. Se podría decir que de las dos rúbricas del art. 149.1.2 de la CE, la de *extranjería* es realmente más propia del Estado, mientras que la de *inmigración*

20. Andalucía (art. 62), Illes Balears (art. 30), Aragón (art. 75), Castilla-León (art. 76.2), Comunidad Valenciana (art. 59.5) y Cataluña (art. 138).

21. STC 31/2010 que resuelve el recurso de inconstitucionalidad 8045-2006 en relación con diversos preceptos de la LO 6/2006, de 19 de julio (BOE de 16 de julio de 2010).

puede ser desarrollada por la Generalitat, según el Tribunal Constitucional. Según el art. 138 del EAC, los ámbitos de las actividades de la Generalitat que inciden específicamente en la inmigración extranjera son:

- acogida,
- integración social,
- participación social,
- promoción e integración de personas retornadas a Catalunya,
- competencia ejecutiva en materia de autorización de trabajo a los extranjeros cuya relación laboral se cumpla en Cataluña, en necesaria coordinación con el Estado,
- participación preceptiva previa en la determinación del contingente,
- participación en las decisiones del Estado sobre inmigración que tengan una transcendencia especial para Cataluña.

Existen numerosas muestras del entrecruzamiento de la competencia de inmigración del Estado y de las CCAA. La LODYLE hace referencia a competencias inmigratorias de las autonomías, en ámbitos como el Plan estratégico de inmigración, el Fondo de Apoyo a la Acogida y la Integración de Inmigrantes y Refuerzo Educativo (FAAIIRE), las autorizaciones de trabajo o la gestión colectiva de contrataciones en origen.²²

De hecho, esta especie de desbordamiento del título o rúbrica “inmigración”, que corresponde en exclusiva al Estado, ha sido en ocasiones objeto de actividades, o de auténticas políticas públicas, de las CCAA. En ocasiones, las CCAA han desarrollado políticas públicas allí donde la CE atribuye una competencia exclusiva al Estado. Estas se enuncian en la CE de forma genérica, carecen de límites pero los necesitarían, pues de lo contrario “implicarían un poder enorme” (AJA, 2014, 162). Diversas STC han reconocido la apertura a la actuación de las CCAA respecto de competencias exclusivas del Estado. Además de en nuestro caso –inmigración–, también, por ejemplo, en relaciones internacionales o administración de justicia, aceptando la evolución de los contenidos de los arts. 149.1.3 y 149.5 CE respectivamente. No toda actuación pública vinculada a la inmigración es competencia del Estado porque existen títulos competenciales autonómicos de carácter sectorial que habilitan a las CCAA para actuar con incidencia sobre la inmigración. E incluso, desde 2006, un

22. Arts. 2.ter.2, 2.ter.4, 37, 38, 39, y disposición adicional novena de la LODYLE.

título competencial explícitamente llamado *inmigración*. El Estado no es competente para cualquier actividad pública referida a la inmigración, pues trasladando lo que ha dicho el Tribunal Constitucional con relación a las relaciones internacionales o a la administración de justicia, en puridad no es una materia competencial sino un “fenómeno” en que pueden concurrir también títulos autonómicos. (MONTILLA, 2007, 11-13; MONTILLA, 2011, 154; CAMAS, BASEIRIA, GIRONA, LÓPEZ, MARTÍNEZ Y ROJO, 2010, 34; MANRUBIA, 2007, 335 y siguientes).

2) Principio rector

Además, el EAC contiene un principio rector, que consiste en atribuir la responsabilidad a la Generalitat –y a las entidades locales– de tener una política pública referida a las personas inmigradas. Los perfiles del principio o rector marcan cómo debe ser dicha política y a quién obliga.²³

Las entidades locales

Por su parte, las entidades locales inciden en la política de inmigración a través de competencias específicas de inmigración, a través de la *cláusula genérica de capacidad*, propia del régimen local común y también del catalán y, finalmente, a través del mismo principio rector del EAC, al cual se deben sujetar la Generalitat y las entidades locales:

1) competencias específicas: “Los gobiernos locales de Cataluña tienen en todo caso competencias propias sobre (...) la regulación y la prestación de los servicios de atención a las personas, de los servicios sociales públicos de asistencia primaria y fomento de las políticas de acogida de los inmigrantes.” (art. 84.2.M EAC). La Llei

23. Art. 39 del EAC:

- 1) Los poderes públicos de Cataluña deben orientar las políticas públicas de acuerdo con los principios rectores que establecen la Constitución y el presente Estatuto. En el ejercicio de sus competencias, los poderes públicos de Cataluña deben promover y adoptar las medidas necesarias para garantizar su plena eficacia.
- 2) El reconocimiento, el respeto y la protección de los principios rectores informan la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos.
- 3) Los principios rectores son exigibles ante la jurisdicción, de acuerdo con lo que determinan las leyes y las demás disposiciones que los desarrollan.

Art. 42.6 EAC: Los poderes públicos deben emprender las acciones necesarias para establecer un régimen de acogida de las personas inmigradas y deben promover las políticas que garanticen el reconocimiento y la efectividad de los derechos y deberes de las personas inmigradas, la igualdad de oportunidades, las prestaciones y las ayudas que permitan su plena acomodación social y económica y la participación en los asuntos públicos.

d'Acollida concreta las competencias inmigratorias de las entidades locales (art. 21). Por su parte, las comarcas tienen las competencias que las leyes les atribuyan, y pueden asumir competencias de la Generalitat y de las entidades locales.²⁴

2) Cláusula genérica de capacidad: se reconoce al municipio una capacidad genérica para promover toda clase de actividades, y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal (art. 66 del Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, y art. 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local²⁵).

3) El citado Principio rector del art. 42.6 del EAC

La Unión Europea

Dentro de cada estado miembro “los objetivos de la acción pretendida deben ser alcanzados” a nivel central, regional y local (art. 5.3 TUE).

El conjunto del espacio estatal, autonómico y local se enmarca en el de la UE. La UE añade complejidad y dinamismo. El origen del proceso de creación de un espacio competencial europeo sobre inmigración se situaría en 1974, cuando una conferencia intergubernamental reconoció la necesidad de “promouvoir une concertation des politiques migratoires vis-à-vis d’Etats tiers”²⁶ y, años más tarde, la de buscar conjuntamente “des mesures efficaces de lutte contre l’immigration illégale et l’emploi illégal” (PASCOAU, 2010, 50, 51). En el ámbito de la libre circulación de personas, se proponía la adopción de acciones que implicasen la supresión de controles de las fronteras internas, cosa que implicaba mejorar y reforzar el control en las fronteras exteriores. Posteriormente, en 1985, se suscribió el primer convenio de Schengen. El acervo Schengen –los convenios, los actos y declaraciones que adoptan los órganos creados por los convenios– se incorporó al derecho de la UE cuando entró en vigor, el 1 de noviem-

24. Art. 25 de la Llei 6/1987, de 4 de abril, sobre la organización comarcal de Cataluña, y art. 25 del Decreto Legislativo 4/2003, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de la organización comarcal de Cataluña (DOGC de 8 de abril de 1987 y de 19 de noviembre de 2003, respectivamente).

25. Respectivamente, DOGC de 20 de mayo de 2003 y BOE de 3 de abril de 1985.

26. Resolución del Consejo, de 21 de enero de 1974, relativo a un programa de acción social; y Resolución del Consejo, de 9 de febrero de 1976, relativo a un programa de acción en favor de trabajadores migrantes y de miembros de sus familias (PASCOAU, 2010, 50, 51).

bre de 1999, el Tratado de Ámsterdam mediante un protocolo anexo al Tratado de la Unión Europea (TUE) y al Tratado de Funcionamiento de la Comunidad Europea (TFUE). Además, el Tratado de Ámsterdam permitió que la UE tuviese competencias y capacidad de acción en el ámbito de control de fronteras, asilo e inmigración. Estas medidas se incluyeron en el llamado espacio de libertad, seguridad y justicia que se repartía ente el título IV del Tratado de la Comunidad Europea y el tercer pilar sobre la cooperación policial y judicial en materia penal (OLESTI, 2010, 22). Actualmente, los criterios de la UE respecto a la inmigración y la articulación del ejercicio de las competencias de los poderes de cada estado miembro son:

1) *Competencias en inmigración.* Las competencias de la UE en inmigración se desarrollan en los arts. 77 a 80 del TFUE. Los artículos se inician con las frases: “La Unión desarrollará *“una política”, “una política común”, etc.*

2) *Respeto al sistema de distribución de competencias de cada Estado miembro.* En la construcción del espacio de libertad, seguridad y justicia, la UE debe respetar los distintos sistemas y tradiciones jurídicos, y los derechos fundamentales, de los Estados miembros (art. 67.1. TFUE). Es decir, la UE debe respetar el sistema de distribución de competencias de cada Estado.

3) *Reparto equitativo de responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno.* Las políticas de la UE del espacio de libertad, seguridad y justicia, así como su ejecución y su dimensión financiera, deben regirse por el principio de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados miembros (art. 80 TFUE). Un principio complementario al de solidaridad y reparto equitativo es el de subsidiariedad: dentro de cada Estado miembro “los objetivos de la acción pretendida deben ser alcanzados” a nivel central, regional y local (art. 5.3 TUE). En los últimos años se ha ido despertando una conciencia europea sobre la dimensión local y regional de la solidaridad y la responsabilidad compartida en materia de inmigración. Diversos documentos oficiales de la UE expresan que los Estados *deben* tener en cuenta a las autoridades regionales y locales.²⁷

27. Consejo Europeo. Véase: principios 7, 9 y 10, de los Principios Básicos Comunes para la Política de Integración de los Inmigrantes en la UE, Consejo Europeo, 19 de noviembre de 2004, Bruselas; apartado III.1.5 del Programa de La Haya, Consejo Europeo 2005/C 53701, DOUE 53, de 3 de marzo de 2005; apartado 6 del Programa de Estocolmo, Consejo Europeo 2010/c 115/01, DOUE 115, de 4 de mayo de 2010. Según el Consejo Europeo, “resulta fundamental la interconexión entre migración y la integración” (cf. Programa de La Haya).

4) *Existe una política de integración de la UE* (LÓPEZ, 2007, 221-256; MONTILLA Y VIDAL, 2007, 24-25), la cual incide en diversas competencias estatales, regionales y locales.²⁸

COORDINACIÓN

Las actividades de la Generalitat se desarrollan en un espacio compartido, cuanto menos, con las competencias del Estado y de las entidades locales, y con la política y las normas de la UE. Este espacio es:

- *Complejo* (MONTILLA, 2011, 156, 164 y 182). Se entrecruzan actividades de diversas administraciones responsables y diversos tipos de títulos competenciales.

Comisión Europea: destacamos la temprana Comunicación de la Comisión Sobre un política comunitaria de migración, COM (2000) 757 final, 22 de noviembre de 2000. En 2001, argumentos de esta comunicación fueron integrados por la Generalitat en el Pla interdepartamental d'immigració 2001-2004, como justificación para proponer oficialmente su voluntad de participar activamente en la política de inmigración del Estado (GENERALITAT DE CATALUNYA, 2001, 119 a 121). Además, la Comunicación de la Comisión relativa a un método abierto de coordinación de la política comunitaria en materia de inmigración, COM (2001) 387 final, 11 de julio de 2001.

Comité de las Regiones (CDR). Por ejemplo: medidas sugeridas en *Local and regional authorities and the immigration challenge* (COMMITTEE OF THE REGIONS, 2004, 48-56); Dictamen Flujos migratorios en Europa; (CDR 2000/C 57/10); Dictamen Los entes regionales y locales en primera línea de las políticas de integración (CDR 212/2008 fin); Dictamen El Programa de Estocolmo: retos y oportunidades para un nuevo programa multianual para el espacio de libertad, seguridad y justicia de la UE (CDR 201/2009); Libro Blanco del Comité de las Regiones sobre la gobernanza multinivel (CDR 89/2009); Dictamen Garantizar el espacio de libertad, seguridad y justicia para los ciudadanos europeos - Plan de acción por el que se aplica el Programa de Estocolmo (CDR 170/2010 fin). Parte de las anteriores referencias están recogidas en el documento "Integración de los inmigrantes: integración de los inmigrantes en las zonas urbanas", divulgado en 2011 por un grupo de trabajo del CDR formado por el Parlament de Catalunya, la Asociación de Entes Locales y Regionales de Finlandia y el municipio de Patrás (Grecia): <http://extranet.cor.europa.eu/subsidiarity/Documents/Action%20Plans/Integration%20of%20immigrants/Integration%20of%20immigrants%20ES.pdf> [última consulta: 3 de abril de 2013].

Comité Económico y Social Europeo: Informe sobre Inmigración, Asilo e Integración Social, Luxemburgo, 2002; y Dictamen La inmigración en la UE y las políticas de integración: colaboración entre los gobiernos regionales y locales y las organizaciones de la sociedad civil, SOC/219, Bruselas, 13 de septiembre de 2006. De manera complementaria a la elaboración de este Dictamen, el Comité Económico y Social Europeo organizó dos debates, uno en Dublín y otro en Barcelona. La organización del debate de Barcelona corrió a cargo de la Generalitat.

28. López se refiere a cuatro mecanismos indirectos a través de los cuales la UE trata de influir en las políticas de los estados: normas, conclusiones de los consejos y comunicaciones de la Comisión, financiación, y foros y mecanismos de intercambio de información. El Pacto europeo sobre inmigración y asilo prevé también dichas medidas de integración: por ejemplo, en los puntos l.d) o l.g) (Consejo de la UE, 13189/08 ASIM 68). Y diversas directivas europeas prevén que en el procedimiento de otorgamiento de autorizaciones de residencia pueda darse valor jurídico a "medidas de integración" satisfechas por los inmigrantes (PASCOAU, 2010, 445-446). Si bien la integración no es el único ámbito de actuación de las regiones, suele ser el que se identifica con estas. Así, en la concesión del estatuto de reagrupación familiar (arts. 4.1. final y 7.2 de la Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003); en la concesión del estatuto de nacionales de terceros países residentes de larga duración (arts. 5.2, 11.3.b y 15.3 de la Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003); o en la concesión del estatuto de estudiantes, alumnos en régimen de intercambio, prácticas no remuneradas o servicios de voluntariado (arts. 71.c, 10.c y 11.d de la Directiva 2004/114/CE, del Consejo, de 13 de diciembre de 2004). Estos ejemplos fueron expuestos en el documento de bases preparatorio de la futura Ley 10/2010, de 7 de mayo, para justificar que "el seguimiento del proceso de acogida, por parte de su titular [pudiese] tener valor en procedimientos administrativos regulados por las diferentes Administraciones." El documento de bases se refería a la realización de acciones formativas e informativas por parte de ciudadanos extranjeros, realización que, debidamente documentada, tuviese eficacia jurídica en expediente de extranjería (GENERALITAT DE CATALUNYA, 2007, 12).

- *Dinámico*. La respectiva concepción de la política pública de la Generalitat y del Estado evoluciona hacia una convergencia recíproca, de la integración a la inmigración, y de la inmigración a la integración. Ambos poderes territoriales convergen hacia una política cada vez con más contenidos, que tiende a la integralidad. La Generalitat evoluciona desde un enfoque puramente orientado a la integración social hasta la apertura a la cooperación con el Estado. A su vez, el Estado dispone de la competencia de extranjería y, partiendo de que la CE (1978) no le atribuyó un título sobre la integración social, desde 1991 –al menos– se exige conseguir la integración social de los inmigrantes, para lo cual posee una competencia para establecer sus bases o condiciones básicas. En la LODYLE se mencionan las CCAA diversas veces, mientras que en la LO 7/1985, veinticuatro años antes, no se mencionaban ni una sola vez.

- *Polémico*: con diversos recursos ante el Tribunal Constitucional, sobre todo de la Generalitat contra el Estado, pero también en sentido contrario.

- *Formalmente coordinado*. La política de inmigración ha dispuesto de los instrumentos de relación propios de otros ámbitos competenciales. Ha habido y hay convenios, así como órganos de coordinación multinivel, creados por la legislación estatal a partir del año 2000. Existen diversos espacios para hacerlo:

- la Conferencia de Presidentes,
- la Comisión Sectorial de Inmigración,
- la Conferencia Sectorial de Inmigración,
- la Subcomisión de Inmigración en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación Generalitat- Estado,
- el sistema de participación de las CCAA en los asuntos relacionados con la UE (Conferencia de Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas),
- el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes,
- el Observatorio Permanente de la Inmigración,
- la Agencia Estatal de Inmigración y Emigración.²⁹

29. La III Conferencia de Presidentes, del 11 de enero de 2007, acordó la creación de la Conferencia Sectorial de Inmigración. La Comisión Sectorial de Inmigración aparece mencionada y regulada en el Reglamento interno de la Conferencia Sectorial de Inmigración, aprobado el 9 de julio de 2008. Ley 2/1997, de 13 de marzo, por la que se regula la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (BOE de 15 de marzo de 1997) y Acuerdo sobre el sistema de representación autonómica en las formaciones del Consejo de la Unión Europea, de 9 de diciembre de 2004 (BOE de 16 de marzo de 2005). RD 3/2006, de 16 de enero, por el que se regula la composición, competencias y régimen de funcionamiento del Foro para la integración social de los inmigrantes (BOE de 17 de enero de 2006). RD 345/2001, de 4 de abril, por el que se regula el Observatorio Permanente de la Inmigración (BOE de 6 de abril de 2001). La Agencia Estatal de Inmigración y Emigración aún no ha sido creada (Disposición adicional tercera de la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos; BOE de 18 de julio de 2006).

MARCOS TEÓRICOS

MARCOS TEÓRICOS RECIENTES

En los últimos años han aparecido diversas obras con una orientación integral. El objeto de este apartado es la revisión de los marcos teóricos –no siempre explícitos– de las que hemos seleccionado y que nos han parecido más relevantes. Ordenamos las obras por el año de su edición:

1) CARRILLO, E.; DELGADO, L. (1998): *El entorno, los instrumentos y la evolución de la política de inmigración en España (1985-1996)*. Madrid: Instituto Universitario Ortega y Gasset.

El título y la estructura de la obra revelan un marco teórico que establece que la política pública de inmigración de España se compondría de instituciones e instrumentos de actuación, y todo ello no es un marco estático sino que evoluciona influido por los cambios producidos en el entorno en los doce años considerados (CARRILLO y DELGADO, 1998, 4).

Entorno:

- intensificación de los flujos,
- Interdependencia de las políticas de los países,
- regionalización de las políticas,
- el proceso de integración europea: europeización de las políticas,
- factores de atracción a España: la alta estabilidad política, la baja conflictividad social, el fuerte desarrollo del estado de bienestar (“caudal de tolerancia acumulado por el proceso de transición política y por el pasado emigrante de muchos españoles - niveles bajos de racismo”), gran cantidad de actores no gubernamentales, factores propios de la estructura del mercado de trabajo.

Instrumentos:

- control de flujos: ley de extranjería, fronteras, requisitos de permanencia, expulsión;
- mercado de trabajo: requisitos de los permisos de trabajo, contingente, lucha contra el trabajo clandestino;
- integración social, destacándose que las actuaciones se articulan en torno a la cooperación intergubernamental: administraciones territoriales (CCAA, municipios, organizaciones sociales);

- instrumentos específicos: planes, subvenciones, normas (regularizaciones, regulación de derechos y libertades, sanciones), información y asesoramiento, formación profesional (aprovechando los programas existentes del Instituto Nacional de Empleo (INEM), formación lingüística, marcos de participación, estadística y estudios, programas específicos de salud, de vivienda;
- los instrumentos van dirigidos a los inmigrantes pero también a toda la sociedad (campañas de comunicación);
- fortalecimiento de las redes de la política: Foro y Observatorio Permanente de la Inmigración.

Instituciones (“el marco institucional”):

- administración central: se citan 5 ministerios;
- gobiernos subnacionales: CCAA y municipios;
- otros actores: sindicatos, partidos políticos, organizaciones sociales, defensor del pueblo.

2) GOMÀ, R.; SUBIRATS, J. (coords.) (1998): *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Barcelona: Ariel Ciencia Política.

El título de la obra muestra ya un esbozo del marco teórico que se va a utilizar para estructurar las políticas públicas –contenidos, redes de actores y niveles de gobierno. De todas las obras analizadas, esta es la que presenta el marco teórico más completo y el único que es explícitamente el del análisis de políticas públicas, adaptado, además, a España: se refieren al *policy making español* (GOMÀ y SUBIRATS, 1998, 14). Analizan las políticas públicas siguientes:

- política económica
- política fiscal
- política industrial
- política laboral
- política educativa
- política sanitaria
- política de protección social
- política de vivienda
- política de medio ambiente
- política lingüística
- política de inmigración
- política dirigida a las mujeres

La política de inmigración (CASEY, 1998, 317-340) se ubica en el conjunto de las políticas consideradas como “nuevos ámbitos de intervención”. Su estructura es la siguiente:

Contenidos:

- regulación de la admisión:
 - datos
 - discursos
 - admisión
 - permisos de entrada
 - ciudadanía
 - competencias del Estado / CCAA / entidades locales
- regulación de la acción integradora:
 - políticas de integración:
 - información, orientación, apoyo lingüístico
 - educación de adultos
 - trabajo e inserción laboral
 - asesoramiento y protección jurídica
 - sanidad
 - vivienda
 - participación ciudadana
 - enseñanza de niños y jóvenes
 - acciones dirigidas a la población autóctona
 - acciones para la tolerancia y la convivencia

Actores: en este apartado se enumeran los actores, entre los cuales, los “niveles de gobierno” a los que se refiere el título de la obra:

- actores internacionales
- actores en España:
 - institucionales
 - extrainstitucionales

3) FUNDACIÓ JAUME BOFILL (2000): *Anuari de la immigració a Catalunya 1999*. Barcelona, Mediterrània.

El *Anuari* se realizó durante nueve años (1999-2007). En el primero se formuló el compromiso de “elaborar una publicación anual que recoja los princi-

pales aspectos de la inmigración en Cataluña, para tener una valoración que pueda orientar las actuaciones públicas y privadas en este ámbito”, reconociendo además que existía una “necesidad de disponer de una información veraz y contrastada”. Destacaba, además, el propósito de que cada número estuviese precedido por una reunión con entidades del tercer sector: “tener en cuenta la opinión de las asociaciones de inmigrantes y ONG que trabajan en este ámbito, a fin de conocer sus opiniones, para conseguir esta aproximación a los problemas reales más importantes” (FUNDACIÓ JAUME BOFILL, 2000, 8). El *Anuari* logró ser un referente en Cataluña durante los años de su publicación. La extensión de las sucesivas ediciones fue creciendo mucho: pasó de 119 páginas (1999) a un máximo de 584 (2005). Los anuarios de 2005 y 2006 requirieron dos volúmenes cada año.

El *Anuari* pretendía ser interdisciplinario, y “equilibrar los enfoques jurídicos y los sociológicos”. En su primer año, la edición fue a cargo del Grup d’estudis sobre els drets dels immigrants, del Instituto de Derecho Público, dirigido por Eliseo Aja, catedrático de derecho constitucional de la UB. Quizás por ello el contenido jurídico fue siempre prolijo, y el sociológico aumentó con el paso de las ediciones. Todos los años de la serie el contenido se estructuró en dos “partes” (más tarde: “contenidos”):

- parte jurídica y
- parte sociológica (más tarde: “sociodemográfica”)

Cada *Anuari* recogía los principales temas de actualidad de la inmigración de ese año, reflejados en artículos de personal experto. Como ejemplo, en 2007 los temas fueron:

- análisis de datos sociodemográficos
- gestión municipal del Padrón
- experiencias de contratación en origen de trabajadores de temporada
- autoocupación
- mercado de trabajo
- salud
- menores no acompañados
- escuela
- análisis de jurisprudencia

4) ROBINSON, V. (ed.) (1999): *Migration and Public Policy*. Northampton, EUA: Edward Elgar Publishing Limited.

La obra ofrece un marco teórico claramente estructurado. A partir de la afirmación de algún autor (cita a DOWLY, 1987) de que el derecho humano básico de la persona a la movilidad no debe ser vulnerado o desdibujado por las necesidades de un Estado, por ejemplo, cerrando sus fronteras, Vaughan Robinson estructura los artículos de la obra en conjuntos de razones por las que dichos estados optan por intervenir en la migración:

- debate sobre sistemas de fronteras abiertas;
- dimensiones de las intervenciones estatales: favorecer - disuadir - prevenir - repatriar;
- medidas estatales indirectas con fuertes implicaciones en la movilidad, frecuentemente no intencionadas;
- medidas de un estado que influyen indirectamente en las medidas de otros estados;
- medidas estatales para el establecimiento e integración como medio para alcanzar objetivos nacionales;
- impacto de las migraciones en las sociedades de origen y destino;
- medidas de los estados para maximizar los beneficios percibidos y minimizar los perjuicios percibidos.

5) GOMÀ, R.; SUBIRATS, J. (coords.) (2001a): *Govern i polítiques públiques a Catalunya (1980-2000)*. Barcelona: Edicions Universitat de Barcelona - Universitat Autònoma de Barcelona, Servei de Publicacions.

Respecto de la otra obra en que estos dos autores también aparecen como coordinadores (GOMÀ y SUBIRATS, 1998), en esta, compuesta por dos volúmenes, el análisis se refiere estrictamente a Cataluña. Ambas obras presentan el marco teórico más completo. En cuanto al *policy making* catalán, analizan las siguientes políticas públicas:

- economía
- empleo y sistema educativo
- protección e inserción social
- familia y género
- inmigración
- lengua y cultura
- sociedad de la información y el conocimiento
- medio ambiente y sostenibilidad
- territorio
- gobiernos de proximidad
- la UE y Cataluña

En ambos volúmenes la obra ofrece sendos capítulos I llamados “Elementos de contexto” (volumen I, 17 a 46; volumen II, 19 a 30), compuesto de tres artículos. Se trata de tres significativos elementos de contexto: el “rendimiento institucional” (GOMÀ y SUBIRATS, 2001); el “pluralismo nacional existente en España” (REQUEJO y WYNANTS, 2001); y “gobernar la complejidad: redes de actores y políticas multinivel” (GOMÀ y SUBIRATS, 2001a).

Rendimiento institucional: es la capacidad de resolver problemas socialmente relevantes (Putnam, citado diversas veces en el capítulo I). Según Gomà y Subirats, la preocupación en 1980, tanto en Cataluña como en el resto de España, pasaba por superar la distancia existente entre los niveles de bienestar y prestaciones conseguidos en Europa occidental. Mientras que en 1975 el porcentaje de gasto público de España se situaba alrededor del 20 %, la media de los países de la OCDE rayaba el 40 %. Se trataba de recuperar el tiempo perdido durante la dictadura franquista en cuanto a gasto público y también en cuanto a autogobierno. Razonablemente superados ambos objetivos, la acción del Gobierno será juzgada posteriormente por su rendimiento institucional, su eficacia. El artículo ofrece varios índices que, agregados, darían cuenta del rendimiento institucional de cada CCAA: capital social, modernización socioeconómica, gobernabilidad política. Sobre la base de dichos indicadores, Cataluña se situaba en el grupo líder, junto con Madrid, Valencia, Illes Balears, Euskadi y Navarra.

Pluralismo nacional: Requejo y Wynants lo entienden como segundo elemento esencial de contexto de todas las políticas públicas analizadas. Para el caso español, la acomodación de sus minorías nacionales dentro del Estado era (y es) todavía un tema de debate a nivel político y académico. Se pueden distinguir cuatro tipos de pluralismo cultural dentro de las democracias: el asociado a los movimientos de los inmigrantes, a los movimientos vinculados a la defensa de un “solo tema” (ecologismo, feminismo, etc.), los movimientos indígenas (sic) y, finalmente, los movimientos de las minorías nacionales sin estado. Las demandas de las minorías nacionales no son de carácter transitorio sino permanente. Hay dos maneras de afrontar la diversidad nacional: eliminarla o acomodarla. La diversidad de sistemas de acomodación de minorías conduce a la teoría política sobre las diversas variantes de federalismo. Los autores sitúan a España en el federalismo plural (“el Estado de las Autonomías español no parece fácil de ubicar”). Los mecanismos con los cuales se gestiona el federalismo plural intervienen en cinco ámbitos: el simbólico-lingüístico, el institucional, el competencial, el fiscal-económico y el europeo-internacional. Finalmente, el éxito de cada federación se basaría en la habilidad para encontrar un equilibrio entre el autogobierno (de las CCAA) y el grado de cooperación y presencia de la federación (el Estado español) en las CCAA.

Gobernar entre redes de actores y políticas multinivel: Según Gomà y Subirats, la forma clásica de entender procesos de gobierno se basaba, hasta no hace mucho, en el mantenimiento de dos divisiones claras. La división entre las esferas privada y pública y, dentro de esta, la distribución sectorial y masivamente asimétrica del trabajo político entre diferentes niveles de gobierno, con predominio absoluto del ámbito estatal-nacional. Ambas fracturas quedan sujetas, recientemente, a procesos de redefinición. Por un lado, la coexistencia entre estado y mercado, que da paso a nuevas dialécticas entre regulaciones públicas y privadas, compitiendo por unos mismos espacios de influencia y conformación social. Por otro lado, el casi monopolio del estado nacional quiebra y se transforma en un complejo entramado institucional en múltiples niveles, con nuevos equilibrios a favor, a menudo, de esferas supraestatales o intraestatales. A lo largo del periodo considerado (1980-2000), Cataluña se inserta plenamente en ambas tendencias. La complejidad social se proyecta al proceso de elaboración de políticas. La gobernanza adopta configuraciones reticulares: redes de múltiples actores interdependientes, relaciones más o menos conflictuales o de consenso. Cataluña no es una excepción. El eje multinivel lo habían configurado las relaciones Generalitat-Estado. Este continúa siendo hoy un eje básico para la gobernanza, pero no el único. Emergen los ejes Europa y local.

Respecto de la política de inmigración catalana (ALEGRE, 2001), el análisis se centra en la política de la Generalitat entre 1985 y 2000, haciendo hincapié en la inserción social de los inmigrantes. La Generalitat (1993) y el Estado (1994) aprueban sus primeros planes de inmigración, a lo cual sigue una creciente preocupación y actuaciones focalizadas en la integración. Este proceso culmina en 2000 –con la promulgación de la LODYLE– cuando son las normas y no solo “el núcleo del discurso político” (ALEGRE, 2001, 201) las que asumen el enfoque de integración. En el análisis, Alegre incluye el inventario de los actores relevantes:

- Gobierno central
- Gobierno de Cataluña
- gobiernos municipales
- sindicatos mayoritarios
- empresariado
- partidos políticos
- organizaciones y entidades no gubernamentales (distinguiendo entre organizaciones: étnicas - generalistas - especialistas).

Finalmente, y en cuanto al rendimiento institucional, Alegre destaca como problemas de los colectivos inmigrados, mal resueltos, los siguientes:

- precarización legal
- precarización laboral
- precarización relacional
- precarización familiar
- segmentación interna

6) ARANGO, J.; SANDELL, R. (coords.) (2004): *Inmigración: prioridades para una nueva política española*. Madrid: Instituto Universitario Ortega y Gasset, Real Instituto Elcano. GONZÁLEZ, C. (coord.) (2010): *Inmigración: balance de una década y propuestas para un nuevo período*. Madrid: Real Instituto Elcano.

Ambas obras constituyen una unidad: la recopilación en sendas síntesis estructuran las reflexiones que en dos momentos distintos llevaron a cabo personas cualificadas (2004: expertos; 2010: asistentes al grupo de trabajo). A partir de reconocer que la inmigración es “una nueva política española” (ARANGO y SANDELL, 2004: título de la obra), el propósito es debatir sobre dicha política y sobre soluciones de futuro. Se reconoce también que en la política participan “todos los niveles de gobierno” y “diversos actores sociales” (ARANGO y SANDELL, 2004, 16). Se trata de dos obras importantes, por cuanto que ofrecen un conjunto de segmentos de la política de inmigración amplio y ordenado, aunque las obras no lleguen a ofrecer un marco teórico explícito. La bondad del planteamiento se debe, seguramente, al método de trabajo y a la calidad de los expertos que intervinieron. La política de inmigración tendría “dos principales vertientes” (ARANGO y SANDELL, 2004, 17):

Admisión y control de flujos (“de los que vienen”):

- gestión de los flujos regulares
- contingente
- autorizaciones de temporada
- documentación
- retorno
- padrón
- gestión de flujos irregulares
- actividades en el país de origen / en frontera / en el territorio español

Inmigración e integración (“de los que ya están”):

- actividades de integración
- llegada y acogida
- empleo

- vivienda
- educación
- reagrupación familiar
- inclusión legal
- opinión pública

7) AJA, E.; ARANGO, J. (2006): *Veinte años de inmigración en España*. Barcelona: Fundació Cidob.

La obra no se basa en un marco teórico sino en una *perspectiva* que es *doble* (si bien en otro momento se refiere a una “pluralidad de enfoques y métodos”): la jurídica y la sociológica. Hace referencia a la complejidad del hecho social de la inmigración y, en consecuencia, a la interdisciplinariedad de su tratamiento en el libro y en el “futuro anuario”. Efectivamente, la obra de Aja y Arango es el punto de partida de la posterior serie del *Anuario de la inmigración en España*, que se ha publicado sin interrupción desde 2007. La presentación de la serie en Internet³⁰ precisa más la perspectiva, añadiendo a las dos mencionadas una tercera: la económica; y añadiendo también el ámbito territorial: “tanto dentro como fuera de nuestras fronteras” (13-14). Una singularidad de esta obra es el tratamiento cualificado del sistema institucional: distribución de competencias, organizaciones, planes, normas y –algunas– políticas de los tres principales niveles de gobierno: estatal, autonómico y local (capítulos 13 y 14).

La lista de temas es:

- evolución de la normativa,
- evolución del sistema de control de entrada,
- evolución de las estadísticas de autorizaciones de residencia,
- irregularidad,
- entrada por motivos laborales y mercado de trabajo,
- derechos y garantías,
- acceso a servicios públicos y prestaciones sociales,
- educación,
- distribución territorial y movilidad geográfica.

30. http://www.cidob.org/es/publicaciones/anuarios/anuario_de_la_inmigracion_en_espana [última consulta: 23 de septiembre de 2013].

8) PALAUDÀRIAS, J.M.; SERRA, C. (eds.) (2007): *La migración extranjera en España: balance y perspectivas*. Gerona: CCG Ediciones.

Se reconoce que la complejidad es inherente a las migraciones. Siguiendo a EDGAR MORIN, la metodología propia de la complejidad es la interdisciplinariedad y la sistematicidad. No se utiliza la palabra *política* sino *balance*. Se enfatiza la visión sobre “el movimiento humano”. Se reconoce que debe de analizarse “lo que sucede, simultáneamente, en los contextos de partida y de llegada” (11). Pese a ello, la mayoría de las aportaciones se refieren a aspectos de la vida del inmigrante en el país de destino. Echando mano de los distintos programas de tres de los cuatro primeros congresos sobre la Inmigración en España (Madrid, 2000; Granada, 2002; Gerona, 2004), se revisan los distintos temas para, a continuación, dar paso al conjunto de las diez aportaciones. De ellas entresacamos los temas principales:

- teorías causales de las migraciones (causas de migrar);
- transnacionalismo, participación en actividades en el país de origen de los inmigrantes;
- remesas;
- segunda generación;
- asimilación segmentada;
- religión;
- identidades;
- distribución territorial o espacial;
- marco jurídico: derechos de las personas, análisis de diversos tipos de autorizaciones de residencia, distribución de competencias, aspectos institucionales;
- aportación económica de la inmigración a la economía del país de destino;
- presencia de la inmigración en el mercado de trabajo;
- empresariado étnico;
- espacios: espacio público, espacio vecinal;
- racismo;
- profesionales sanitarios: adaptación a la diversidad social y cultural;
- género;
- inmigración musulmana;
- discurso;
- integración;
- exclusión social.

9) CEBOLLA, H.; GONZÁLEZ, A. (2008): *La inmigración en España (2000-2007). De la gestión de flujos a la integración de los inmigrantes*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Se afirma que “en España carecemos aún de una aproximación comprensiva a la política de inmigración” para, a continuación, ofrecer un marco teórico, el basado en afirmar el vínculo entre las dimensiones de control y de integración de cualquier política de inmigración (CEBOLLA y GONZÁLEZ, 2008, 2 y 3). A la explicación de este vínculo –el marco teórico– se dedica el capítulo 6. El marco teórico parte del concepto de Alejandro Portes de “*contexto de recepción*” [condiciones de incorporación o integración], que depende de la interacción de cuatro elementos: la política pública, los empresarios, la opinión pública y las comunidades inmigrantes preexistentes: “these conditions tend to form more or less coherent patterns organizing the life chances of newcomers” (PORTES y BÖROCZ, citados en 118 y 119). A ambas dimensiones –control e integración– se dedican los diez capítulos restantes:

Control:

- flujos
- instrumentos de control
- irregularidad
- asilo

Integración:

- reagrupación familiar
- mercado de trabajo laboral
- educación
- nacionalidad y voto
- opinión pública
- Islam

10) GARCÍA, J.; LACOMBA, J. (eds.) (2008): *La inmigración en la sociedad española. Una radiografía multidisciplinar*. Bellaterra (Barcelona): Bellaterra.

A la manera de PALAUDÀRIAS Y SERRA (2007), esta obra recoge algunas ponencias del quinto Congreso sobre la Inmigración en España (Valencia, 2007). Las ponencias reflejan la “complejidad” del tema migratorio y, en consecuencia, como hemos visto en otros marcos, una “radiografía interdisciplinaria”. La explicación del marco enfatiza la importancia de ensanchar tanto la investigación como la radiografía hacia aspectos más allá del territorio (migraciones y desarrollo) y hacia el punto de vista de la persona inmigrante y de la sociedad autóctona (discriminación, racismo, percepciones, imagen positiva del hecho social migratorio...). Esta es la lista de temas:

- demografía y territorio
- trabajo
- identidad e integración
- escuela
- participación social
- mujeres
- derechos humanos, integración política
- codesarrollo, transnacionalismo
- racismo, xenofobia
- servicios sociales

11) ZAPATA-BARRERO, R. (coord.) (2009): *Políticas y gobernabilidad de la inmigración en España*. Barcelona: Ariel.

El coordinador de la obra explicita un marco teórico concreto: las “políticas de gobernabilidad de la inmigración en España” (ZAPATA-BARRERO, 2009, 21). En primer lugar se refiere a instituciones de un Estado. En segundo lugar, al “conjunto de acciones”, a una “dimensión técnica y administrativa”. En tercer lugar, a la “gobernabilidad”. La virtud de este último acento del marco teórico, cuya utilización se generalizó a partir de la década de 1990 por medios académicos anglosajones (Zapata-Barrero utiliza una definición del Banco Mundial de 1991), es que identifica la “legitimidad” de la acción del Estado no solo con las dimensiones más técnicas, como serían la eficacia y la eficiencia, sino además con la participación, en sus decisiones, de la sociedad civil y de todos los niveles de gobierno, y con el “resultado” en términos cualitativos: un resultado de estabilidad social y de cohesión. Zapata-Barrero añade otro acento dentro del de la gobernabilidad: el de “incluir a los inmigrantes dentro de su campo semántico” (ZAPATA-BARRERO, 2009, 21, 22 y 23). En el índice los temas a veces son introducidos como “política de”:

- fronteras;
- distribución de competencias;
- políticas de bienestar: mercado de trabajo, seguridad social, servicios sociales, educación, sanidad;
- ciudadanía;
- asociacionismo inmigrante;
- derecho de voto;
- política antidiscriminatoria en el mercado de trabajo;
- Islam;
- política de género;
- gestión de identidades;
- acción exterior del Gobierno;
- política regional euromediterránea.

12) CACHÓN, L (2009): *La “España inmigrante”: marco discriminatorio, mercado de trabajo y política de integración. Rubí (Barcelona): Anthropos.*

Obra bien fundamentada, y que plantea un recorrido considerablemente amplio de la política de inmigración. Su elemento central es el mercado de trabajo, pero va más allá, “para que la conversación con el lector no termine en el campo laboral [y] continúe hasta (...) poder debatir sobre políticas de integración” (9-10). A pesar de ofrecer un análisis basado sobre todo en el mercado de trabajo, explicita los límites del mismo, resultando así una declaración de intenciones indirecta en pro de un marco de análisis más amplio: no solo se deben considerar las características del mercado de trabajo de destino sino de origen; los movimientos migratorios no solo se realizan por motivos laborales, el modelo causal *push / pull* es insuficiente, y se aportan modelos posteriores (Wallerstein, Piore, Massey, Portes, Cortázar...). En suma, propone un conjunto de ampliaciones de la política de “flujos” (de mercado de trabajo):

- política de flujos laborales a política de otros flujos (reagrupación familiar, refugio...);
- política de flujos a la política de integración;
- integración pero también remesas y retorno;
- política de flujos nacional en el marco de acuerdos regionales o bilaterales;
- política migratoria gestionada en el marco de una coordinación internacional,
- política migratoria junto con otras políticas públicas: comerciales, de inversiones en el exterior, de cooperación al desarrollo, etc. (11).

La obra se centra en dos de los bloques temáticos del marco teórico esbozado en la introducción: el mercado de trabajo y las políticas de integración. Estos son los temas tratados:

- sociología del mercado de trabajo,
- discriminación y políticas antidiscriminatorias,
- inmigración y mercado de trabajo en la UE,
- la “institucionalización” de la cuestión migratoria,
- políticas de integración.

13) AJA, E. (2012): *Inmigración y democracia. Madrid: Alianza.*

La obra no hace explícito un marco teórico, el cual, sin embargo, se puede colegir de la estructura de su contenido. Se trata de un marco sobre todo jurídico, pero que ofrece cierta interdisciplinariedad, al sumarse al contenido jurídico el de los capítulos 1, 2, 11 y 12:

- Marco general de la inmigración: derecho internacional a migrar, teorías causales, diferencia entre nacional y extranjero, y entre extranjería e inmigración, datos demográficos en España, evolución del régimen jurídico en España (sobre todo el periodo entre 1978 y 2011) (capítulos 1 y 2).
- Regulación de la inmigración: entrada y control de fronteras, autorización de trabajo, autorización de residencia, infracciones y sanciones, autorización de residencia por causas excepcionales, derechos (capítulos 3 a 10).
- “Líneas maestras de la integración”, que incluye un capítulo dedicado a integración social –que a su vez describe el sistema institucional de la gestión migratoria– y otro a políticas públicas de integración (capítulos 11 y 12).

EL MARCO TEÓRICO DE ESTA TESIS

De acuerdo con los anteriores antecedentes teóricos, entendemos que la política de inmigración es una nueva política pública, que requiere una aproximación sistemática e interdisciplinaria (sociología, derecho...); una política que surge de las instituciones y las personas que en ellas trabajan, pero fuertemente influida por la red de actores: Estado, CCAA, gobiernos locales, sindicatos, patronales, partidos políticos, entidades, los mismos inmigrantes. La política de inmigración se desenvuelve en un marco que no es estático sino que evoluciona influido por los cambios producidos en el entorno, un entorno también internacional. La política requiere una gestión compleja –“la complejidad es inherente a la política de inmigración”–, y su eficiencia y rendimiento se deben medir por su capacidad de resolver hechos socialmente relevantes, como la precarización social y laboral de muchos extranjeros (incluyendo la irregularidad), y también por su capacidad de integrar la pluralidad nacional de España, entendida, en nuestro caso, por la habilidad para encontrar un equilibrio entre la autonomía local, el autogobierno de las CCAA y el grado de cooperación con el Estado. La política de inmigración se dirige a los inmigrantes pero también a toda la sociedad. Finalmente, las actividades de la política de inmigración inciden en los flujos (extranjería) y en los stock (integración) y, en concreto, en ciertos ámbitos de actividad pública o administrativa, como por ejemplo los siguientes: análisis de datos sociodemográficos, información, orientación, apoyo lingüístico, educación de adultos, trabajo e inserción laboral, selección en origen, asesoramiento jurídico, sanidad, vivienda, participación ciudadana, escuela, religiones, género, antidiscriminación, racismo, opinión pública, participación sindical, asociativa, política y nacionalidad.

La política de inmigración es una nueva política pública

De acuerdo con CASEY (1998b, 317-340) y ARANGO y SANDELL (2004), la política de inmigración es una nueva política pública. La *política pública* se sitúa en el espacio entre la *política* y un *conjunto de actividades*. Es un término que, en su uso común, suele considerarse adecuado para referirse a algo más grande que las decisiones individuales, pero más pequeño que los movimientos sociales en general. Así, las políticas, en términos del nivel de análisis, constituyen un concepto que se encuentra, digamos, en el medio (PARSONS, 2007, 46).

La política de inmigración como un conjunto compuesto de fases³¹

Cada política pública puede concebirse como un ciclo compuesto de fases o etapas (MÉNY Y THOENIG, 1992, tomado de JONES,³² 1970; SUBIRATS, 1989, 42; PARSONS, 2007, 73; SUBIRATS, KNOEPFEL, LARRUE Y VARONE, 2009, 46, 116, 117). Estas son las fases:

- 1) hecho social →
- 2) inclusión del hecho social en la agenda pública³³ →
- 3) formulación o definición pública de la solución al problema generado por el hecho social →
- 4) actividades públicas →
- 5) puesta en práctica o implementación y →
- 6) evaluación

A Jones, autor de la teoría del ciclo compuesto por fases, le preocupaba sobre todo que se llegase a hacer una lectura demasiado literal (CASEY, 1995, 8). Tomado al pie de la letra, este enfoque parece demasiado rígido y lineal. El final puede ser el comienzo. La evaluación, más que desembocar en la terminación, desencadena una vuelta atrás: se

31. El enfoque de las políticas públicas como un ciclo compuesto de fases o etapas no es el único de este tipo de análisis. Véase otros enfoques en PARSONS, 2007, 56, 66, 67 y 612. Uno de ellos es el *gerencial*. El auge de las políticas públicas como gestión pública se precipitó en las décadas de 1980 y 1990, sobre todo en Australia, Nueva Zelanda, Gran Bretaña y EUA. Pone el énfasis en las funciones de proveedor de servicios de los gobiernos, y la preocupación por la economía, la eficacia y la eficiencia (CHRISTENSEN, "Smart Policy?", en MORAN, REIN Y GOODIN, 2006, 448; PARSONS, 2007, 67, 71-73, que cita a autores como DRUCKER, METCALFE, OSBORNE, PETERS, WATERMAN, POLLITT, LANE, así como diversas obras de la OCDE). Fue también una orientación inspiradora de reformas en países como los EUA (*National Partnership for Reinventing Government*, de la Administración Clinton, 1993), la Gran Bretaña (*Next Steps Program*, del Gobierno de Margaret Thatcher, 1988) o España (Proyecto de modernización de la Administración pública, en la época en que Joaquín Almunia fue titular del Ministerio para las Administraciones Públicas, 1986-1991).

32. La propuesta de Charles O. Jones, a tenor de los capítulos de su obra aquí seleccionada, son: 1) The Nature of Public Problems, 2) Getting Problems to Government, 3) Formulating Proposals, 4) Legitimizing Programs, 5) Budgeting for Programs, 6) Implementing Programs, y 7) Evaluating Programs (JONES, 1984, vii-x, y también los diagramas de la p. 36 y 252).

33. No todos los hechos sociales se incorporan a la agenda pública. El paso de un hecho social a una dimensión pública requiere una demanda de grupos sociales determinados, un conflicto entre estos y la autoridad, y el desarrollo de un debate público (GUSFIELD Y GARRAUD, citados por SUBIRATS, KNOEPFEL, LARRUE Y VARONE, 2009, 131).

introducen ajustes, por ejemplo, mejor definición del problema, gestión más satisfactoria, etc. Las fases pueden superponerse, retroceder en su secuencia cronológica o también ciertas actividades funcionales pueden no aparecer nunca a lo largo del proceso; por ejemplo, una política puede desaparecer puesto que jamás se ejecutó, o proseguir sin que a nadie se le ocurra relacionarla con resultados concretos. Del mismo modo, hay decisiones tomadas por una autoridad pública que no han sido precedidas de ninguna actividad de formulación de soluciones o que tampoco responden a una demanda política (SUBIRATS, 1989, 41; MÉNY y THOENIG, 1992, 105; SUBIRATS, KNOEPFEL, LARRUE y VARONE, 2009, 49, 129, 130).

La formulación pública como actividad, y el discurso previo

El esquema de Jones distingue entre “definición” y actividades”. Lenoir (1993) advierte que previamente a las actividades mediante las cuales los gobiernos institucionalizan su propuesta de encarar los hechos sociales, se producen actividades de evocación, a través de la aparición de la inmigración, desde distintos planteamientos, en los medios de comunicación, imposición, en los debates públicos, donde las agencias intermedias [las entidades] juegan un papel fundamental, y legitimación o reconocimiento por las instancias oficiales. Así, previamente a la institucionalización del hecho social inmigración extranjera, en Cataluña y en la Generalitat se fueron produciendo diversas actividades de evocación, imposición y legitimación. Nosotros no distinguiremos entre la “definición” y las “actividades”; nos referiremos solo a actividades, sean propias de la definición o formulación (debates, publicaciones, etc.), o sean actividades ejecutivas.

Sin embargo, la definición o formulación no son autónomas, no se parte de cero. Se parte siempre de un *discurso* o *marco* previo, que condiciona la formulación. Las posiciones de los actores respecto a las políticas públicas descansan sobre estructuras subyacentes de creencias, percepciones y apreciaciones. Los marcos, que normalmente son tácitos, organizan las percepciones, los pensamientos y las acciones de los participantes en el proceso de definición, y para identificarlos “hay que construirlos a partir de los textos de debates (...), o de las decisiones, leyes, regulaciones y rutinas que integran la práctica de las políticas” (DELGADO, 2007, 204-205). En el campo de la teoría de la organización, por ejemplo, el término *cultura* debe reservarse para el nivel más profundo de las “suposiciones y creencias básicas” que comparten los miembros de una organización –la Generalitat, en nuestro caso–, que funcionan de forma inconsciente y que definen con un estilo “asumido” básico la visión de conjunto de la propia organización y de su entorno. Estos presupuestos y creencias son respuestas aprendidas que llegan a ser asumidas porque resuelven los problemas de forma segura y reiterada. Se trata de un nivel más profundo que el de los “principios”, que son manifestaciones o niveles superficiales de la cultura pero no la esencia de esta (SCHEIN, 1985, que también cita a DYER, 1982).

Las actividades de la política

Por otro lado, la fase de las *actividades* es, en cierta manera, la más relevante. Algunas definiciones de política pública la enfatizan: la actividad es tan importante que se ha dado en identificar al análisis de políticas públicas como una “ciencia de la acción” (MÉNY y THOENIG, 1992, 43). Política pública es la “etiqueta de un campo de actividad” (SUBIRATS, 1989, 40; PARSONS, 2007, 48). Las necesidades, los problemas, se intentan solucionar con actividades: la política como “actions in relation to a certain problem” (PETERS y VAN NISPEN, 1998, 14; PARSONS, 2007, 119 y siguientes).

Sin embargo, dentro de cada ámbito de hechos sociales a veces se toman decisiones y a veces no –no decidir es también un tipo de decisión– (HECLO, citado por SUBIRATS, 1989, 41; PARSONS, 2007, 166 y siguientes). El análisis recae sobre la actividad pero hay que ser prudentes y observar también que una política pública es un conjunto de actividades y de no actividades, de actividades nuevas y de seguir haciendo lo que ya se hacía. No es indispensable que una actividad se presente como un cambio o una innovación en relación con actividades anteriores. El elemento de novedad o de no continuidad atrae la atención, pero ese elemento puede ocultar el carácter conservador o rutinario de la acción gubernamental. Muchas decisiones públicas se caracterizan, al contrario, por la rutina, por la suma de respuestas repetitivas, por la prolongación de lo idéntico. Pensemos en el presupuesto anual de un Estado que traslada de un año al otro el 95 % de su contenido, (WILDAVSKY, citado por MÉNY Y THOENIG). El transcurso del tiempo, la duración, es en sí mismo un elemento estructurante de la actividad gubernamental y de otros actores no gubernamentales (MÉNY y THOENIG, 1992, 103 y 104). Finalmente, las actividades son agrupables o clasificables de alguna forma.

Distinguir el acto administrativo de la actividad

La “célula” más elemental reconocida en el derecho administrativo es el *acto administrativo*, que no es toda actividad administrativa. Para que haya acto administrativo es necesario, con todos los matices que se quieran, que exista una declaración de voluntad administrativa dirigida directamente a la producción de efectos jurídicos, y dictada en el ejercicio de una potestad administrativa. El acto administrativo es siempre susceptible de control jurisdiccional. La ausencia de este control lleva consigo que las correspondientes actividades de la Administración no constituyan, en realidad, actos administrativos (BOCANEGRA, 2006, 26 y 36; PARADA, 2008, 100). Los actos administrativos se someten a un conjunto riguroso de elementos subjetivos, objetivos y formales (GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ, 2001, 544-562).

Crecimiento exponencial de las actividades, y criterios de clasificación

La anterior afirmación de Bocanegra Sierra nos lleva quizá a creer que la mayoría de las veces la Administración actúa a través de actos administrativos, y solo ocasionalmente se produce actividad administrativa. Sin embargo, contemporáneamente, es lo contrario. El funcionamiento normal de los servicios públicos se asegura mediante una actuación continuada que produce consecuencias jurídicas, pero que no consiste en la “resolución de expedientes administrativos” (GARRIDO FALLA, 1992, 118). Conviene intentar superar una concepción muy arraigada que tiende a identificar decisión con procedimiento formal (SUBIRATS, 1989, 77). La actividad administrativa es abundante, creciente, cambiante y poliforme. Los administrativistas (SANTAMARÍA PASTOR, 2002; SÁNCHEZ MORÓN, 2010) describen “qué hace la Administración y cómo lo hace” como tareas que han cambiado y siguen cambiando en función de la evolución histórica, unas inherentes a cualquier Estado y otras que se asumen o se abandonan o cuya realización se organiza de manera diferente en unos y otros. “El rasgo más acusado, que salta a la vista en una primera aproximación a la actividad material de las administraciones públicas, es su extrema heterogeneidad.³⁴ No se trata solo de que la Administración lleve a cabo un extraordinario número de actividades, sino que la diversidad material de estas parece estar hecha con el propósito de resistir cualquier intento de tipificación y clasificación. Las funciones públicas han experimentado un ritmo de crecimiento exponencial” (SANTAMARÍA PASTOR, 2002, 247-250). “La cantidad y calidad de las intervenciones del estado del bienestar solo están restringidas por el volumen de los recursos disponibles y por la parte que gobernantes y ciudadanos acepten consagrarle (...); teóricamente, apenas hay límites a su expansión”. Se habla también de “intervenciones masivas”, de “sobrecarga gubernamental” (*overload*), de “explosión del intervencionismo estatal” (MÉNY Y THOENIG, 1992, 13, 20, 36, quienes citan a ROSE).

En España, la clasificación más conocida de los tipos de actividad de la Administración se atribuye a Jordana de Pozas. Se trata de una clasificación que ha hecho fortuna y que caracteriza las posibles variantes de la actividad administrativa: de policía, de fomento y de servicio público (JORDANA DE POZAS, 1949, citado por GARRIDO FALLA,

34. Al analizar las actividades de inmigración de una muestra de 132 municipios de la provincia de Barcelona, Crespo y Delgado destacan la “enorme diversidad de actuaciones” (CRESCO Y DELGADO, 2000, 16).

1992, 151. También: SANTAMARÍA PASTOR, 2002; SÁNCHEZ MORÓN, 2010). A dicha trilogía se añadirán propuestas posteriores, teorizadas respectivamente por Villar Palasí y Ariño Ortiz, y Parada Vázquez: actividad de producción directa de bienes y de dación de los mismos al mercado, desarrollada en concurrencia con los particulares; y actividad arbitral o de mediación entre derechos o pretensiones de particulares (PAREJO ALFONSO, 2003).

Desde el análisis de políticas públicas se nos ofrecen también propuestas de clasificación. Por ejemplo: instrumentos regulatorios, de incentivos financieros, de transferencia de información y organizativos (DE BRUIJN y HUFEN, 1998, 17-19); o bien derecho, personal, dinero, información, organización, consenso, infraestructura, apoyo político, fuerza y tiempo (SUBIRATS, KNOEPFEL, LARRUE Y VARONE, 2009, 73, 157-159).

El conjunto de actividades de la política de inmigración, conectado a través de la demografía

Entendemos que el conjunto de actividades de la política de inmigración se conecta a través del criterio o de la perspectiva de la *demografía*. Veíamos antes (PARSONS, 2007, 46) que la política pública se sitúa en un espacio intermedio entre la política y las actividades. Un segundo elemento que es esencial en el uso que la mayoría de los autores dan al término “políticas públicas” es algún tipo de intención, un propósito general o situación deseable (PARSONS, 2007, 48), una perspectiva (MÉNY y THOENIG, 1992, 89). Toda política pública está formada por una pluralidad de actividades, más un criterio subyacente que explica la relación entre ellas. No se trata de una serie inconexa. Las políticas públicas se caracterizan por constituir un conjunto de actividades que rebasan el nivel de la decisión única o específica. Para que los elementos sean visibles como *una* política tienen que relacionarse entre sí mediante un criterio que los conecte. La tendencia a la conexión y unificación entre los elementos de una política pública constituye un criterio central para su análisis y evaluación (SUBIRATS, KNOEPFEL, LARRUE Y VARONE, 2009, 41 y 163). La inmigración extranjera constituye un nuevo ámbito de políticas públicas (CASEY, 1998, 317-340; ARANGO Y SANDELL, 2004), pero ¿qué significa *inmigración*?

Las principales normas que conforman el régimen jurídico de la inmigración aplicable a Cataluña no permiten delimitar con precisión el concepto de inmigración propio de esta política pública de la Generalitat:

- El EAC se refiere a la inmigración (art. 138)

- La Llei d'Accollida incluye en su ámbito de aplicación a “los extranjeros inmigrados, los solicitantes de asilo, los refugiados, los apátridas y los regresados”³⁵ (art. 7.1)
- La LODYLE incluye a todos extranjeros, que son los que carecen de nacionalidad española (art. 1.1)

Por su parte, dos importantes definiciones convencionales internacionales difieren substancialmente. La OIM incluye en la definición de migración a “refugiados, personas desplazadas, personas desarraigadas, migrantes económicos” (OIM, 2006); mientras que la Comisión Europea, que hace suya la definición anterior, no excluye –y, por tanto, incluye– además a los nacionales de estados miembros de la UE (COMISIÓN EUROPEA -RED EUROPEA DE MIGRACIONES, 2012, 109).

¿Qué criterio puede conectar a esta nueva política? La política pública de inmigración se conecta a través de la demografía. *Inmigración* es parte de un concepto nuclear perteneciente a la demografía, el concepto de *migración*. La migración incluye a la inmigración y a la emigración, a la vez que es tanto la movilidad como el hecho de residir en el territorio al que la persona se ha desplazado. “Ocuparse de las migraciones en la sociedad catalana, o en cualquier otra, supone tratar del *ir y venir* de la gente, a lo largo del tiempo, por un espacio geográfico, por su interior, y de dentro hacia fuera y de fuera hacia dentro; pero también supone tratar de *estar* (...). La otra cara de la movilidad es la permanencia” (PASCUAL y CARDELÚS, 1998, 189; E2). “Migration est à la fois le déplacement d’une personne entraîné par un changement de résidence et le phénomène caractérisé par ce type d’événement. Il s’agit donc d’une forme particulière de mobilité. La précision de la définition dépend de celle avec laquelle on définira la notion de résidence. On fait référence le plus souvent à la résidence habituelle à caractère privé de la personne, c’est-à-dire à sa résidence principale. La définition adoptée restreint le nombre des déplacements susceptibles d’être considérés comme des migrations.” (PRESSAT, 1979, 118). Por tanto, la migración engloba, por una parte, el movimiento humano, y, por otra, el asentamiento, la residencia habitual en un país –o zona, si la migración es interna– distinto al de origen.

35. Según el art. 3 de la Llei 25/2002, de 25 de noviembre, de medidas de apoyo al regreso de los catalanes emigrados y sus descendientes, y de segunda modificación de la Ley 18/1996 (DOGC de 5 de diciembre de 2002), tienen la condición de regresado o regresada:

- Las personas con nacionalidad española que regresan de un estado extranjero y que, antes de emigrar, hayan tenido la última vecindad administrativa en Cataluña.
- Las personas nacidas en Cataluña que fueron evacuadas o que tuvieron que exiliarse por razones políticas y que mantienen su residencia en el extranjero.
- Los cónyuges o las personas que, de acuerdo con la legislación catalana, tengan la condición de pareja estable de las personas a las que se refieren los apartados a y b, y los descendientes de estas hasta el segundo grado de consanguinidad.

La movilidad trata de la capacidad de la población de desplazarse en un territorio, y de un territorio a otro. Hay desplazamientos duraderos y no duraderos. Los desplazamientos son hechos corrientes. Pero ciertos desplazamientos “emergen” por su importancia. Por ejemplo, son importantes “para la opinión, para los poderes públicos, los desplazamientos que crean problemas, el “éxodo rural”, ciertas migraciones internacionales, ciertas migraciones estacionales, los desplazamientos cotidianos de millones de trabajadores” (HENRY, 1976, 195). “No todos los desplazamientos son igualmente significativos para todos los observadores. Los demógrafos, generalmente, centran la atención únicamente en las migraciones, es decir, en aquellos desplazamientos que impliquen un traslado de la residencia habitual, entendiendo con esta expresión el *baricentro* de la vida de la persona: el lugar donde esta come y duerme, consume y produce, tiene vínculos afectivos y relaciones” (LIVI-BACCI, 1993, 311-312).

Las actividades de la Generalitat que son objeto de análisis en esta tesis doctoral se refieren a los movimientos de una persona o grupo familiar, de nacionalidad extranjera o apátrida, desde otra CCAA o desde un Estado hacia el territorio de Cataluña, y el cambio de residencia de dichas personas, con la intención de instalarse a vivir establemente en dicho territorio para trabajar, vivir en familiar, estudiar. Esta delimitación no es jurídica sino socioeconómica, y ha sido la que, *de facto*, ha subyacido siempre en la política de inmigración de la Generalitat. Esta se ha dirigido sobre todo, en las tres etapas analizadas en esta tesis doctoral, a personas con una determinada condición socioeconómica, más que jurídica. No solo se ha dirigido a las personas con nacionalidad diferente a la de los estados miembros de la UE, sino a veces a algunas comunitarias³⁶ –de países del Este europeo como Rumanía o Polonia, o de países como Francia, pero de origen magrebí, por ejemplo–; a las personas perseguidas –potenciales beneficiarias de protección internacional– y a las apátridas. Al menos durante los primeros años de la política, la Generalitat podría haber hecho suya estas frases de la Comisión Episcopal de Migraciones de 1995: “*El inmigrante que ocupa nuestra atención es aquel extranjero que viene a España y obtiene los medios necesarios de vida mediante el trabajo personal en puestos de escasa cualificación, de menor reconocimiento social y, en general, no deseados por los españoles. Se incluye, pues, al denominado “inmigrante económico”, al refugiado o desplazado por razones de persecución o violencia política y social, en*

36. Ambos tipos de inmigración, la comunitaria y la no comunitaria o extra comunitaria, comienzan a contar con dos regímenes jurídicos diferentes inmediatamente después de promulgarse la LO 7/1985, con el RD 1099/1986, sobre entrada, permanencia y trabajo en España de ciudadanos de Estados Miembros de las Comunidades europeas (BOE de 11 de junio de 1986), aprobado con el objetivo principal de adaptar a España normas europeas que hacen posible la libertad de circulación de personas de nacionalidad de estados miembros de las Comunidades. La adaptación respondía a un mandato del Acta del Tratado de Adhesión de España a las Comunidades Europeas (art. 395).

cuanto que necesite trabajar en las referidas condiciones, y a sus respectivos familiares.” (HUIDOBRO, 1995, 156). En 1985 se publicó el artículo “Los inmigrantes extranjeros” de Manuel Lecha,³⁷ pionero como aproximación sociodemográfica a la inmigración extranjera en Barcelona. Lecha, que escribió su artículo antes de la promulgación de la LO 7/1985, se basó en los datos de las 1.039 personas y unos 30 grupos familiares que la Comissió Diocesana de Migracions de Barcelona había atendido en los nueve primeros meses de 1984. Explicaba lo siguiente (LECHA, 1985, 16-17):

Como vemos, la mayoría son [de] países del tercer mundo o están sometidos a duros procesos dictatoriales. La pobreza, el paro, la falta de medios con que promocionarse, son características constantes. Podríamos decir, resumiendo, que todos estos países están viviendo una grave y profunda crisis Político Social-Económica, y es esta crisis la gran impulsora de la emigración. En algunos casos (...) ha sido promovida desde aquí, como es el caso de las muchachas filipinas para el servicio doméstico. También en otros tiempos, respondiendo a una demanda real de mano de obra, fueron muchos los marroquíes que vinieron a trabajar en la construcción, minas, hostelería, recogida de basuras, en el campo... En el caso sudamericano, todos sabemos que los primeros grupos que llegaron, provenientes de las dictaduras del Cono Sur, en su mayoría eran profesionales que venían por cuestiones políticas (...). Para otros, africanos, sobre todo, Cataluña se ha ido convirtiendo de país de paso, en país receptor, o al menos en puente para entrar a los países de la Europa comunitaria. Pensemos que todos son francófonos o anglófonos.

La Generalitat encargó al Colectivo Ioé un estudio, publicado en 1992, sobre la inmigración extranjera en Cataluña. El estudio, basado en el análisis de datos demográficos, establece una tipología de inmigrantes en Cataluña. Se trata de cuatro grupos. El cuarto es aquel cuyas condiciones de vida son en gran parte coincidentes con la fracción más precarizada de la población autóctona, abocada a la pobreza, la marginación y la inestabilidad laboral; con dificultades de cobertura sanitaria, viviendo en condiciones anómalas (masías abandonadas, barracas, albergues o pensiones) o en viviendas de baja calidad, con importantes déficits de equipamientos, con una fuerte tendencia a la concentración espacial. Las personas de este cuarto y último grupo tienen algunos problemas específicos, no compartidos por los autóctonos precarizados: un mayor analfabetismo, sus especificidades culturales, la necesidad de salvar una doble barrera lingüística –salvo los latinoamericanos–, su condición jurídica de ciuda-

37. Manuel Lecha era delegado episcopal de Migraciones y director de la Comissió Diocesana de Migracions del Arzobispado de Barcelona.

danos de segunda clase –menos derechos sociales y políticos– y, a veces, la falta total de derechos derivada de la irregularidad (COLECTIVO IOÉ, 1992, 118, 121-122).³⁸

Énfasis en las actividades de las instituciones y en las opiniones de personas expertas

Those who limit their study of public policy to actions taken within political institutions miss much that is important. (JONES, 1984, 51).

En las décadas de 1950 y 1960 se pone en crisis el modelo que consiste en explicar toda la actividad de la Administración como producto de normas e instituciones (el llamado *déficit descriptivo* del modelo del Estado liberal; SUBIRATS, 1989, 19 y siguientes). En aquellas décadas, la ciencia política y los estudios de políticas se tornan “centrados en la sociedad” –*society centered*– (IMMERGUT, 2006, 558). Impera entonces la *teoría pluralista*, que concibe a la política y a las políticas públicas como el resultado del equilibrio en la competición entre los diversos intereses de ciudadanos, grupos, etc.

La posterior crítica a los límites de esta perspectiva –las instituciones como variables dependientes– nos lleva, años más tarde, a una reconsideración de la importancia de las instituciones. Centrarse en las actividades de la Generalitat supone adoptar el *institucionalismo* como marco teórico de análisis –aunque el análisis de políticas públicas tiende a utilizar más de un marco. El institucionalismo enfatiza la importancia de las instituciones en la producción de políticas públicas. Los hechos sociales, los intereses de los grupos sociales, el establecimiento de las agendas políticas y la toma de decisiones, ocurren en el interior de las instituciones. Y estas “disponen de autoridad y poder, pero también de sabiduría y ética colectivas. Proporcionan el contexto físico, cognitivo y moral para la acción conjunta, la capacidad de intervención, los lentes conceptuales para la observación, la agenda, la memoria, los derechos y las obligaciones, así como el concepto de justicia y los símbolos con los que uno puede identificarse” (IMMERGUT, 2006, 558 y siguientes; PARSONS, 2007, que cita como autores más relevantes del institucionalismo a James G. March y Johan P. Olsen; 251, 252. Véase también GINER, LAMO DE ESPINOSA y TORRES (2002, 382),

38. Los otros tres grupos son: rentistas y jubilados del norte de Europa / gerentes, directivos y técnicos cualificados, el nivel de vida de los cuales está por encima del promedio catalán, y que provienen, por ejemplo, de los Estados Unidos de América o del Japón / mano de obra relativamente cualificada, que se identifica sobre todo con latinoamericanos y europeos profesionales y técnicos, administrativos, comerciantes, etc. (COLECTIVO IOÉ, 1992, 118, 121-122).

que definen el institucionalismo como la tendencia teórica que da singular importancia explicativa al entramado institucional, en su acepción más formal, a la hora de analizar el comportamiento humano). Las instituciones actúan con una relativa autonomía respecto de la política, son también una variable independiente. La acción de las administraciones se orienta por reglas que vinculan. Dicha vinculación se hace real y posible si se basa en un sentimiento compartido de identidad o de pertenencia a una comunidad política.

Además, las instituciones tienden a reforzar sus propias soluciones. Si, como sugiere el institucionalismo, las instituciones tienen una capacidad explicativa sobre las políticas públicas, dicha incidencia tiende a reforzarse con el tiempo. Este efecto se conoce como *Path Dependence*. Una vez formulada la política pública, esta sigue condicionando a la misma política. La formulación de políticas también tiene lugar dentro de los parámetros fijados por las políticas y las normas que han sido heredadas. Cuando surgen temas, se construyen problemas y se definen opciones políticas públicas, el proceso se desarrolla en un entorno que comprende las políticas, los programas y las decisiones del pasado (PARSONS, 2007, 259, que cita, entre otros, a Hall, Hogwood, Gunn, Sabatier, Wildavsky y Lindblom). Como se ha dicho ya, el transcurso del tiempo, la duración, es en sí mismo un elemento estructurante de la actividad gubernamental y de otros actores no gubernamentales (MÉNY y THOENIG, 1992, 103-104).

Por último, en el enfoque del institucionalismo es necesario también tener en cuenta el papel que pueden desarrollar *las personas*. Las ideas y las ideologías desempeñan un papel importante. Las ideas o percepciones de los actores no constituyen una variable exógena, sino un componente de la acción racional de las organizaciones. Las ideas adquieren fuerza cuando encuentran medios organizados de expresión. El poder social de cualquier conjunto de ideas se magnifica cuando estas son adoptadas por una organización (HALL, citado por PARSONS, 2007, 361).

METODOLOGÍA

ANÁLISIS DE CONTENIDO

El método de análisis utilizado en la investigación de esta tesis es cualitativo, y dentro de este, el *análisis de contenido*. El contenido a analizar se halla en un extenso corpus textual formado por documentos de la Generalitat o que se refieren a ella, y transcripciones de entrevistas. Para el análisis de contenido seguimos una estrategia

intertextual, consistente en tratar de determinar el sentido de un texto por medio de su relación con otros textos; y *agregativa*, tratando de unificar todos los textos en uno único que se va ordenando por *unidades de registro*, que son palabras clave o frases clave, que se juzgan interesantes por sintetizar contenidos importantes de la política de inmigración de la Generalitat. El texto resultante, que proviene de un corpus textual formado por documentos que hemos recopilado y transcripciones de entrevistas que hemos realizado, se estructura en cuatro partes. Una primera, en donde proponemos tres etapas sucesivas de la política de inmigración de la Generalitat, dentro de los años analizados (1977-2010), y tres más, correspondientes al desarrollo de cada una de las tres etapas. Algunas de las síntesis o unidades de registro se mantendrán durante las tres etapas; otras, en cambio, no (NAVARRO y DÍAZ, 1995; ZAPATA-BARRERO y SÁNCHEZ-MONTIJANO, 2011). No se tratará de hacer un seguimiento exhaustivo de cada tipo de actividad a lo largo de 34 años, sino de identificar la actividad, aclarar su sentido e insinuar su permanencia y su evolución.

SOBRE LA LENGUA DE LOS DOCUMENTOS Y LAS ENTREVISTAS

Una parte de los documentos y la mayoría de las entrevistas, que son la base del análisis, se han escrito y se han hablado en catalán. En cuanto a los documentos en catalán, las citas literales en esta tesis en castellano responden a traducciones mías. En cuanto a las entrevistas, las sostenidas en catalán han sido transcritas a esta lengua. Las correcciones a los textos transcritos se han hecho únicamente sobre la versión en castellano.

DOCUMENTOS

El capítulo sobre técnicas cualitativas de recopilación de datos de la obra de Piergiorgio Corbetta sobre metodología y técnicas de investigación social distingue, entre otros, los “documentos de la política”, los “documentos empresariales y administrativos” y la “material judicial”. Descartando los primeros (discursos políticos, programas electorales, propaganda, etc.), en la tesis analizamos documentos de la Generalitat, y también documentos que no son de la Generalitat pero que dan cuenta de sus actividades. Analizamos también resoluciones judiciales y normas jurídicas, pero no para tenerlas en cuenta en cuanto a su valor vinculante, sino por su contenido, lo que quiere decir que puede tener tanto valor interpretativo o de inferencia una palabra o frase clave encontrada en una ley y una encontrada en un documento administrativo de una oficina de la Administración ordinaria, quizá ni siquiera divulgado sino conocido por

algunos responsables y técnicos. Se trata de un considerable conjunto de planes, convenios, contratos, libros y revistas de la Administración, documentos administrativos menores (informes, memorias...), etc.³⁹ En su conjunto, un material muy heterogéneo pero con un estilo distintivo que lo configura como un verdadero género, el “género burocrático” (CORBETTA, 2010, 394 - 399).

FUENTES INSTITUCIONALES DE LOS DOCUMENTOS SOBRE ACTIVIDADES

Se analizarán sobre todo documentos de actividades de la Administración ordinaria (art. 71.1 EAC) de la Generalitat, pero también de otras instituciones de la misma. La Generalitat está formada por las siguientes instituciones:⁴⁰

- Parlament
- Presidente o presidenta
- Comissió Jurídica Assessora
- Comitè de Treball, Econòmic i Social de Catalunya (CTESC)
- Consell de Garanties Estatutàries
- Síndic de Greuges
- Sindicatura de Comptes
- Consell de l’Audiovisual de Catalunya (CAC)

En cuanto a la Administración ordinaria, es importante distinguir entre:

- Administración ordinaria especializada
 - Administración ordinaria general
- 1) La Llei d’Acollida sistematizó las organizaciones de la Administración ordinaria de la Generalitat especializadas en política inmigratoria, tres de ellas pre-existentes. Su título III estableció la siguiente *arquitectura institucional*:

39. En cuanto a la forma de la actividad, el derecho administrativo distingue entre los instrumentos jurídicos y los no jurídicos. Son instrumentos jurídicos normas jurídicas reglamentarias, planes, actos administrativos, convenios, contratos, y pactos (SÁNCHEZ MORÓN, 2010, 437-439). El Análisis de políticas públicas ofrece también propuestas de clasificación formal (SUBIRATS, KNOEPFEL, LARRUE Y VARONE, 2009, 162, 199, 200, 241). La Generalitat dispone de todos esos instrumentos. Crespo y Delgado que, como se ha dicho, analizan las actividades de 132 municipios de la provincia de Barcelona, y las clasifican en: planes, programas, proyectos, servicios y acciones (CRESPO Y DELGADO, 2000, 19-20, 46).

40. Título segundo de la LO 4/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía de Cataluña, y Título II del EAC.

- a) Un órgano responsable de proponer la política de inmigración al Govern.
 - B) La Agència de Migracions de Catalunya.
 - C) La Comissió Interdepartamental d'Immigració (1992) (CII).
 - D) La Taula de Ciutadania i Immigració (2008).
 - E) La Comissió Mixta Paritària Generalitat - Ens Locals.
- 2) La Administración ordinaria general se ocupa *sectorialmente* de educación, servicios sociales, sanidad, vivienda, etc.; su público objetivo es la población en general y, por lo tanto, también la población extranjera extracomunitaria o apátrida.

TESTIMONIOS PERSONALES DE ACTORES DE LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN

En cuanto a las opiniones personales, hemos realizado 29 *entrevistas semiestructuradas*, con el apoyo de un cuestionario. Las personas entrevistadas son *actores* contemporáneos de la política de inmigración de la Generalitat, que la han conocido de cerca o han colaborado en su construcción. Hemos entrevistado a personas en su calidad de técnicos, altos cargos y políticos de la Generalitat, de las entidades locales y del Estado, ONG, patronales, sindicatos, expertos académicos y creadores de opinión. En algunos casos, una misma persona reunía más de una de dichas condiciones. Además, hemos realizado algunas *entrevistas informales* a otras personas, para profundizar en algún aspecto concreto.

El **Anexo** contiene la lista de las entrevistas semiestructuradas, así como un CD con los ficheros de audio de las grabaciones. Únicamente no fue grabada, sino escrita, la entrevista núm. 19, por deseo expreso de la persona entrevistada. Todas las entrevistas han sido transcritas en su integridad y editadas, pero dicha edición no se ha incluido en esta tesis.

CAPÍTULO II. EL DISCURSO CATALÁN PREVIO SOBRE LA INMIGRACIÓN. LAS ETAPAS DE LA POLÍTICA

EL DISCURSO CATALÁN PREVIO SOBRE LA INMIGRACIÓN

La pròpia pràctica genera un discurs sobre immigració (Andreu Domingo, 27 de noviembre de 2014)

Veámos en el capítulo anterior que la definición o formulación pública de la política no es autónoma, pues se parte siempre de un *discurso* o *marco* previo que la condiciona. El discurso o marco normalmente es tácito y hay que construirlo a partir de los textos de debates, de las decisiones, leyes, regulaciones y rutinas que integran la práctica de las políticas (DELGADO, 2007, 204-205). La política de inmigración de la Generalitat asumirá tácitamente un discurso o marco, que se gestó antes de la CE y, por tanto, del Estado autonómico.

Cataluña cuenta con una larga tradición en el uso de la idea de *integración* para referirse a la inmigración. Entre ambas palabras se da una especie de asociación espontánea y casi indivisible. Esta tradición, desarrollada sobre todo a lo largo del siglo xx, se ha reflejado en diversos géneros literarios y ámbitos científicos (TERMES, 1983¹), y en infinidad de actividades de las administraciones y de la sociedad en su

1. Termes revisa a autores como Nubiola, Serra i Ràfols, Maurín, Pau Vila, Gabriel Alomar, Rafael Campalans, Jordi Arquer, Carles Cardó, Francesc Pujols, Josep Antoni Vandellós, Marc Aureli Vila, Esteve Albert, Carles Sentís, Jordi Pujol, Francisco Candel, Manuel Cruells, Heribert Barrera, Antoni Pérez, Joaquín Maluquer, Jordi Nadal, Jaume Nualart, Marta Mata, Martínez Mari, Alfonso Carlos Comín, Fidel Miró, Jaume Botey, Carlota Solé o Lluís Recolons. Se citan incluso documentos administrativos que reflexionan sobre el tema: del Ayuntamiento de Barcelona o del Ministerio de Información y Turismo (TERMES, 1983, 68 -70, 76). En una obra publicada poco después, Termes ofrece su propio criterio: *La immigració a Catalunya i altres estudis d'història del nacionalisme català* (TERMES, 1984, 186-189). Gil nos ofrece también una revisión histórica (GIL, 2010, 135-146).

conjunto. *Integración* ha sido un concepto clave, tanto en la época de inmigración del resto de España como en la época actual, de inmigración extranjera. Entre las conclusiones de Anna Cabré –editadas en 1999, y dieciséis años más tarde que el ensayo de Termes–, y que hemos reproducido en el capítulo I, destacan frases como “un proceso por el cual la inmigración se ha *adaptado*”; “los elementos que han posibilitado la *absorción*, y progresiva *asimilación*”; “mantener las características que lo hacen atractivo [al sistema] y, en particular, *las promesas implícitas de promoción individual e intergeneracional*”; “valorar de una manera superlativa la *cohesión* y el *mantenimiento de la identidad*”. Más allá del concepto utilizado –absorción, adaptación, promesas de promoción, cohesión–, todo ello se refiere a la voluntad catalana de integrar a los inmigrantes. Palabras como “inmigrante”, “inmigración” o “integración” adquieren en Cataluña una verdadera autonomía conceptual y estas categorías mentales se transformarán en instituciones. La representación, en Cataluña, del hecho social “inmigración” revela un problema político más propio de los catalanes que de los inmigrantes, sin perjuicio de lo que indiquen los estudios de opinión de los propios inmigrantes extranjeros. La construcción de un discurso, o de una serie de discursos relacionables, desde Cataluña, sobre la inmigración, es la construcción de un *discurso autobiográfico*, que tiene un efecto espejo sobre nosotros mismos (DOMINGO, 2014, 15). “Casi toda la literatura politológica existente asume que el reto normativo que plantea la presencia creciente de inmigrantes tiene un “efecto espejo”, en tanto que nos obliga a plantearnos directamente nuestra tradición cultural liberal democrática” (ZAPATA-BARRERO, 2000, 15). Una cuestión que tiene que ver con la “pertenencia a un grupo político”, el de Cataluña o los catalanes; problema más importante que el enfoque, o problema económico, de si los inmigrantes son necesarios para el mercado de trabajo, o el enfoque o problema de derechos, de si los inmigrantes tienen un derecho a vivir en Cataluña, ser acogidos, integrados, etc. (ABDELMALEK SAYAD, citado en LENOIR, 1993, 101). El problema social y político vivido en Cataluña con la inmigración extranjera y con la necesidad de su integración, sería compartido por partidos y personas de casi todas las ideologías –a tenor de la variedad de autores considerados por Termes.

En noviembre de 1979, solo dos años después del restablecimiento de la Generalitat, se celebraron en Santa Coloma de Gramenet las jornadas “Catalunya: immigració i reconstrucció nacional” (AINAUD *et al.*, 1980). En las jornadas intervienen expertos y políticos de todas las tendencias, y se desarrollan ideas de cómo acometer la “reconstrucción” de Cataluña teniendo en cuenta como principal punto de análisis, precisamente, a la inmigración –la del resto de España. Se hacen propuestas institucionales y de políticas públicas en la formación lingüística, la educación, el mercado de trabajo, la representación política, el derecho privado, la función pública y la reorganización administrativa, los medios de comunicación o la cultura. Muchas de las

propuestas recaen sobre la joven Generalitat.² El ensayo de Termes se refiere a esta obra y a otras muchas que se produjeron en aquellos años en que el restablecimiento institucional y la reflexión eran intensas y se acompasaban (TERMES, 1983, 77-78, 80-83). En 2014, en *Catalunya al mirall de la immigració*, Andreu Domingo (DOMINGO, 2014) aporta un repaso similar al de Termes, pero dando un papel axial a cuatro autores: Josep Antoni Vandellós, Jordi Pujol, Francisco Candel y Anna Cabré.³

El discurso catalán sobre la inmigración presenta ciertas constantes que llegan a la época del restablecimiento de la Generalitat y que siguen dándose y reformulándose. Por consiguiente, las actividades de la Generalitat reciben la influencia de aquel discurso. En los primeros años de la Transición el debate sobre la integración reflejó la pugna “entre el nacionalismo y el marxismo” por convertirse en el discurso hegemónico, influyéndose mutuamente. Un discurso mediatizado por la posición de cada autor ante el hecho nacional y la lucha de clases. Pero los discursos inmigratorios del nacionalismo conservador y de las izquierdas comparten tres elementos fundamentales: la movilidad social, la lengua catalana y la voluntad de autonomía o autogobierno (DOMINGO, 2014, 115). Si fuese posible distinguir entre elementos del nacionalismo conservador y elementos de las izquierdas, los primeros habrían tenido más oportunidades de traducirse en actividades de política pública, porque el nacionalismo conservador ha gobernado más tiempo. “En su estudio comparado sobre Francia e Inglaterra, ADRIAN FAVELL (2000) señala que una de las cuestiones más llamativas con respecto a las instituciones surgidas para gestionar la inmigración en cada contexto, es el consenso en los términos y el lenguaje de las políticas dentro del cual las cuestiones son discutidas y se deciden las diferentes opciones prácticas. Este consenso puede ser vinculado con la tradición, pero es importante no olvidar que es el resultado institucional de un proceso político contemporáneo contingente, con una específica configuración de fuerzas y tiempo detrás de sí.” (GIL, 2010, 147). El periodo analizado en esta tesis abarca las legislaturas I a VIII del Parlament de Catalunya; de la I a la VI gobernó Convergència i Unió (CiU), y de la VII a la VIII gobernó una coalición de formaciones políticas (Iniciativa per Cata-

2. Los partidos que intervinieron: CDC, Centristes de Catalunya - UCD, PSC-PSOE, PSUC, Coalició Democràtica (en la cual se integraba el Partit Popular de Catalunya) y ERC. Y los autores: Josep Maria Ainaud, Joaquina Alemany, Antoni M. Badia, Heribert Barrera, Josep M. Castellet, Gonzalo Crespo, M. Rosa Domenjó, Josep Espar, Josep Fajula, Jordi Font, Rodolf Guerra, Joan Guitart, Manuel de Guzmán, Gregorio López Raimundo, Felip Lorda, Marta Mata, Josep Parera, José Peré, Ismael E. Pitarch, Josep M. Puig Salellas, Jordi Pujol, Joan Reventós, Ignasi Riera, Santiago Roldán, Jacint Ros Hombravella, Joaquim Torres, Armand Sáez, Luis Valentín, Francesc Vallverdú, Manuel Vázquez Montalbán y Enric Vives.

3. Domingo repasa además a otros autores: Pau Vila, Rafael Campalans, Carles Sentís, Rogeli Duocastella, Manuel Cruells, Josep Armengou, Antoni Jutglar, Antonio Pérez, Joaquín Maluquer, Jordi Nadal, Jaume Nualart, Lluís Recolons, Alfonso Carlos Comín, Juan N. García Nieto, Francesc Vallverdú, Joan Reventós, Ernest Lluch o Heribert Barrera. Véase también Gil, 2007.

lunya-Verds (ICV) - Esquerra Unida i Alternativa (EUiA), Partit dels Socialistes de Catalunya (PSC)-Ciutadans pel canvi, Esquerra Republicana de Catalunya (ERC). Jordi Pujol, uno de los cuatro autores cuyo discurso sobre inmigración es analizado en profundidad por Domingo, se mantuvo como president en las seis legislaturas entre 1980 y 2000. Y sin embargo, “hasta cierto punto, en lo fundamental, la política migratoria ha sido continuista pese a la modificación del color del gobierno” (DOMINGO, 2014, 172, 223; E4). De acuerdo con el repaso histórico de Domingo, intentamos aquí sintetizar algunas constantes de los discursos. El punto de partida es: en Catalunya se da un comportamiento demográfico de baja fecundidad (principios del siglo xx), y posteriormente baja fecundidad y baja mortalidad,⁴ combinadas con la movilidad social de los que ya residen en Cataluña, creando las circunstancias necesarias para la llegada de nuevos inmigrantes (DOMINGO, 2014, 92). A partir de ello (entre paréntesis, las páginas correspondientes):

- 1) La constante entrada de inmigrantes es a menudo percibida como posibilidad de desnaturalización de los catalanes (15, 87).
- 2) La posibilidad de que la inmigración sea manipulada para dividir el sentimiento de identidad, el nacionalismo o la cultura nacional (102, 277).
- 3) Integrarse es no dividir el sentimiento de identidad, es compartir el sentimiento de identidad. Por ello, la integración se relaciona con la voluntad de autonomía o autogobierno, y con la cohesión (110, 115. También E29).
- 4) Vincular la integración con el conocimiento de la lengua catalana (87, 90, 92, 103, 114, 115, 119. También E12, E21, E22, E24).⁴
- 5) Vincular la integración con el mantenimiento de las condiciones que permitan la movilidad social [ascendente] (87, 90, 92, 95, 115. También E10, E12).
- 6) Preocupación *social* por la integración de los inmigrantes. Es decir, una preocupación autónoma, ajena a cuestiones de identidad (81, 84, 101).
- 7) La identidad se transforma en tanto que se desarrolla en otros territorios, en tanto que la persona injerta su memoria, su biografía, en otro lugar (92, 106, 119, 120).
- 8) Reconocimiento de la igualdad y de la mutua influencia entre catalanes e inmigrantes (95).

4. Las lenguas no se limitan a transportar el conocimiento cultural, sino que también marcan identidades políticas colectivas (KYMŁICKA, 2001; citado por ZAPATA-BARRERO, 2012, 38). La diversidad lingüística de España es la base de diversas reivindicaciones formuladas por los grupos de minorías nacionales. Estas diferencias de idioma a menudo han fundamentado la exigencia de un mayor grado de autonomía en la gestión de ámbitos como, por ejemplo, la educación o los servicios sociales; lo que confirma la hipótesis según la cual el cambio hacia la descentralización federal tiene más que ver con entornos de base territorial lingüísticamente heterogénea que de base homogénea. (ZAPATA-BARRERO, 2012, 103, que cita a ERK y KONING, 2010).

- 9) La igualdad y la mutua influencia quedarían supeditadas a mantener la identidad o, otras veces, la “cohesión”. Formulada de otra manera podría ser: equilibrio entre cohesión social y diversidad (95, 173).
- 10) Catalanidad basada en la adscripción voluntaria, no en la etnia (95).
- 11) El reconocimiento del conflicto abre las puertas a la evolución del discurso de la inmigración (70-72, 90, 98, 99, 106, 107).

OTROS ELEMENTOS QUE INFLUYEN EN EL DISCURSO CATALÁN

En el conjunto del Estado se dan algunos elementos que interaccionan con el discurso catalán, y que contribuyen a la evolución del discurso y la política. El primer lugar, un estado del bienestar, que es previo a la democracia –al igual que el discurso catalán sobre inmigración–, y que se desarrolla con intensidad durante las primeras décadas posteriores al final del franquismo. En segundo lugar, un sistema regulatorio que nace en el siglo XIX y que madurará a partir de la primera ley de extranjería de 1985. Y en tercer lugar, el hecho de que la política de inmigración española goza de cierta calidad.

UN ESTADO DE BIENESTAR NACIDO ANTES DE LA DEMOCRACIA, Y POTENCIADO A PARTIR DE ELLA

El nacimiento del estado del bienestar fue precedido por una larga gestación de lo social. A finales del siglo XVIII y a lo largo del XIX, la liberalización del acceso al trabajo y la paulatina proletarización y pauperización darían paso a respuestas filantrópicas de la sociedad o de la iglesia al nacimiento de movimientos obreros, y por parte del Estado, a diversas leyes sociales: de beneficencia, de accidentes de trabajo y protección de la familia, de seguridad social, etc. El estado de bienestar español es un producto histórico tardío, fruto de la reconstrucción de la reforma social de las últimas décadas del franquismo. En esa última época se iniciaría la tendencia a la universalización de los derechos sociales (GIL, 2010, que cita a Rodríguez Cabrero y a Comín; 67, 69 70, 73-75). Tras el franquismo, la preocupación, tanto en Cataluña como en el resto de España, pasaba por superar la distancia existente entre los niveles de bienestar y prestaciones conseguidos en Europa occidental. Mientras que en 1975 el porcentaje de gasto público de España se situaba alrededor del 20 %, la media de los países de la OCDE rayaba el 40 %. Se trataba de recuperar el tiempo perdido durante la dictadura franquista en cuanto a gasto público (y también en cuanto a autogobierno) (GOMÀ y SUBIRATS, 2001a, volumen I, 17 a 46).

LA REGULACIÓN ESTATAL

Por lo que respecta a lo que el Estado empieza a regular a partir de la Transición, ¿cuál es el “modelo”, o la teoría causal preponderante, si es que la hay, que subyace en la regulación de la inmigración extranjera? El conjunto de características de nuestro mercado de trabajo es lo que tiene una mayor capacidad de influir en el sistema regulatorio español (CACHÓN, 2006), pero hay otros elementos. La política que España siguió desde finales del siglo XIX con la emigración de españoles nos permite encontrar las “pistas” de su actual regulación de la inmigración extranjera, mucho más reciente. Teniendo en cuenta la historia migratoria española contemporánea, de los dos hechos sociales, el de “emigración de españoles” empieza un siglo antes que el de “inmigración de extranjeros”. Quizá por ello la CE se ocupa menos de la inmigración –es solo una *competencia*– que de la emigración –es una competencia pero también constituye una *política* del Estado (arts. 42 y 149.1.2). Esta relación entre la política previa de emigración y la posterior, de inmigración, entra en el efecto conocido como *Path Dependence* (PARSONS, 2007, 259), a la que nos hemos referido en el capítulo anterior. Las instituciones tienen una capacidad explicativa sobre las políticas públicas, y dicha incidencia tiende a reforzarse con el tiempo. Una vez formulada la política pública, esta condicionará las futuras soluciones a los nuevos problemas. La política de emigración española tiene un largo recorrido. Nace a finales del siglo XIX y se modula a lo largo de los dos grandes movimientos emigratorios: el de finales del siglo XIX y principios del XX, y el del período de 1959 a 1983. Las principales herramientas de la política de emigración fueron el sistema de estadísticas oficiales (a partir de 1882) y un cierto enfoque integral, que condujo a plantear soluciones tanto para ayudar a los que emigran como para disuadir a los que quizá emigrarían. En el primer sentido: ayudas sociales, regulación de las condiciones de transporte, pensiones, ayudas al retorno, remesas, etc. En el segundo: repoblación rural, lucha contra la emigración irregular (leyes de 1907 y 1924).

Durante décadas se fue creando el sistema institucional estatal que aún hoy perdura, aunque las organizaciones actuales hayan cambiado de nombre. Siempre se ha tratado de tres funciones básicas: la dirección política, la gestión pública y la representación de los intereses de los emigrantes: el Consejo Superior de Emigración, la Dirección General de Emigración (en 1956: Instituto Español de Emigración) y las juntas de Emigración (en los países de destino). A mediados de los años 80 del siglo pasado, la Administración emigratoria, casi centenaria, abre la puerta a las funciones inmigratorias, en cierta manera recién estrenadas. En una estructuración del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de 1985, el Instituto Español de Emigración asumió competencias de inmigración y de migraciones interiores, si bien conservó su orientación tradicional volcada a la emigración hacia el extranjero. Finalmente, en 1991 llega la mayoría de edad de la Administración inmigratoria, al crearse la Dirección General de Migracio-

nes (RD 1458/1991, de 11 de octubre). En el tardofranquismo y en la democracia (Ley 40/2006, de 14 de diciembre) las “herramientas” de la política emigratoria se amplían, culminando la integralidad de esta política: reconocimiento del movimiento asociativo de emigrantes, gestión conjunta de emigrados y exiliados, diversos tipos de programas (sociales, educativos, asociativos, de mayores y dependientes, retorno, investigación, comunicación), derechos iguales que los de los españoles que viven en España, gestión coordinada entre todas las administraciones españolas y actores sociales (sindicatos, patronales y ONG). Con la LODYLE, al sistema institucional se añaden órganos de titularidad estatal que integran la representación de CCAA y entidades locales.

Las dimensiones de las distintas normas estatales de inmigración de la época predemocrática (1954, 1968, 1974) son muy elementales, son *pura extranjería*. Responden al esquema clásico del estado liberal: poderes propios del núcleo duro de la soberanía, por ello supuestamente intransferibles, atribuidos en exclusiva al Estado, ligados al territorio. Y un Estado, además, unitario. Únicamente se regulan cuestiones como fronteras, pasaportes, visados, permisos de trabajo y expulsiones. En 1968 se consagra ya el principio de “preferencia de los trabajadores españoles”, que condicionará después la legislación democrática –a esta condición se la llama hoy “situación nacional de empleo”. Formaba parte de aquel esquema clásico una manifestación de preferencia por ciudadanos de algunos países, por vínculos coloniales o de afinidad cultural: los trabajadores hispanoamericanos, portugueses, brasileños, andorranos y filipinos se equipararon a los españoles en cuanto a derechos laborales y de seguridad social (Ley 118/1969, de 30 de diciembre). También con esos países empezaron a celebrarse acuerdos internacionales, ampliando aún más los contenidos de la política migratoria, con temas como seguridad social, doble nacionalidad, realización del servicio militar, convalidación de títulos académicos, etc.

El sistema regulatorio español está preponderantemente basado en el mercado de trabajo, pero hay, cada vez más, otros elementos. Se puede emigrar a España por reagrupación familiar, para estudiar, etc. Desde la LODYLE –año 2000– el título de la misma incluye la integración social. Además, ahora es un sistema regulatorio que cuenta con un conjunto de instituciones, y que alimenta su política con un conjunto más amplio de consensos –una política compartida–, aunque más hacia afuera –con la UE y con otros países– que hacia adentro –con CCAA, entidades locales, agentes sociales y ONG– (ALONSO, 2014, 73-77). El sistema regulatorio estatal, cada vez más complejo, abierto a nuevos aportes en su formulación pública, influye también en la política de inmigración de la Generalitat (E4). La política española de emigración crea, para la política española de inmigración, un molde institucional y regulatorio. Este molde evoluciona a partir de la vigencia de la LO 7/85: la política de inmigración de la Generalitat está influida por la legislación estatal y por el marco o discurso que en ella subyace.

UNA BUENA POLÍTICA DE INTEGRACIÓN

Desde el punto de vista de la definición de los marcos o discursos, se plantean dificultades, entre las cuales la objeción derivada de la posible subjetividad del individuo que lo construye (DELGADO, 2007, 205)

Por último, y si bien la política puede empeorar en el sentido de restringir gasto o derechos, o de empeorar los resultados de su gestión, España ha tenido, al menos hasta 2011, una *buena* política de integración. Desde 2004, la UE impulsa el “Índice de Políticas de Integración de Inmigrantes” (Migrant Integration Policy Index, MIPEX). El MIPEX mide las políticas mediante la evaluación de 148 indicadores. Esta evaluación de las políticas y de su puesta en práctica revela en qué países los extranjeros residentes gozan de más derechos, responsabilidades y oportunidades. En la tercera edición del MIPEX, de 2011, España ocupó el puesto número 8 en el ranking formado por 31 países de Europa y Norteamérica, y además, había subido algunos puestos respecto a la segunda medición (HUDDLESTON *et al.*, 2011, 11). Se puede afirmar que, al menos hasta 2011, la política española de integración es avanzada. Esta cualidad de la política sería el reflejo de varios elementos de entorno o de contexto favorecedores: estabilidad política, bajos niveles de conflictividad social y racismo, gran cantidad de actores no gubernamentales, y un “caudal de tolerancia acumulado por el proceso de transición política y por el pasado emigrante de muchos españoles” (CARRILLO y DELGADO, 1998). Algo así como que el reconocimiento de derechos a los españoles ha influido en un similar reconocimiento a los extranjeros inmigrantes.

PRIMERA ETAPA (1977-1991): LAS PRIMERAS EXPERIENCIAS PROFESIONALES

MÁS DE MIL ESTUDIOS, LIBROS, INFORMES, ARTÍCULOS Y TRABAJOS ACADÉMICOS

A partir de una presencia constante de personas de nacionalidad extranjera en territorio catalán (vd. tabla 1 Capítulo I), entre 1977 y 1991 se evoluciona gradualmente en el proceso de evocación, imposición y legitimación. Un hecho en particular pone de manifiesto la intensidad y duración de este proceso, a la vez que la dificultad de fijar una clara línea divisoria entre el final de ese mismo proceso y el inicio del de institucionalización. Los hechos sociales se siguen evocando, imponiendo y legitimando,

a la vez que se consolida su particular institucionalización. Una investigación realizada por el Grup de Recerca sobre Migracions de la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB) sobre la producción científica centrada en el estudio de las migraciones en Cataluña para el periodo 1975-2000, por lo tanto, durante dos de las tres etapas analizadas en la tesis, describió dicha producción como un *boom*. El estudio localizó *más de mil estudios, libros, informes, artículos y trabajos académicos* (de estos, de universidades catalanas, del resto de España y extranjeras),⁵ setecientos autores y autoras, y decenas de publicaciones producidas por administraciones públicas, sindicatos, ONG de origen inmigrante, ONG de apoyo a la inmigración extranjera, patronales y confesiones religiosas (SOLANA, MORÉN, DE MIGUEL Y PASCUAL, 2002). Estas son las características de la producción científica durante esos veinticinco años:

- Dejan prácticamente de estudiarse: los flujos migratorios con España, las migraciones interiores en Cataluña, particularmente los flujos campo-ciudad, la emigración de catalanes hacia el exterior y su retorno.

- Los estudios se centran en la inmigración procedente de países empobrecidos. Dentro de los países empobrecidos hay marcadas diferencias, pues países latinoamericanos o asiáticos presentes hace tiempo en Cataluña no merecen tanta atención como otros. Se trata de una producción mayoritariamente encaminada a resaltar, y por tanto reforzar, lo diferente, desde unos patrones muy concretos: religión, estatus social, clase, color de piel o lengua así como los aspectos que se perciben como más conflictivos y que más pueden chocar con las pautas culturales y hábitos sociales “de la clase hegemónica entre la población autóctona”. Por ejemplo: las referencias a posibles conflictos religiosos solo se plantean sobre unos colectivos nacionales concretos, o los estudios de los procesos de inserción laboral se hacen sobre determinados segmentos profesionales y laborales, en los que predominan unas actividades concretas y un nivel elevado de precariedad. Ello esconde el peligro que implica identificar “extranjero” con “inmigrante”. Se esconde así una visión más plural de la inmigración, y de la presencia de extranjeros en la sociedad, una visión que también resalte los puntos de contacto con el conjunto de la población, la heterogeneidad de su composición interna. La inmigración extranjera es solo una parte de una realidad mucho más compleja de flujos e intercambios migratorios entre Cataluña y otros territorios.

5. “Si en los años setenta solo se presentó una tesis doctoral sobre migraciones en Cataluña, por parte de Tomás Vidal Bendo, en los años ochenta el número creció aunque de forma muy discreta: cuatro tesis doctorales firmadas por Joaquín Arango, Anna Cabré, Àngels Pascual de Sans e Isabel Pujadas i Rúbies. El número durante la década de los noventa se ha multiplicado por siete.” (SOLANA, MORÉN, DE MIGUEL Y PASCUAL, 2002, 149).

- **Entre los temas estudiados destacan:**
 - El islam, mucho más estudiado que otras religiones, quizá por la presencia mayoritaria de población inmigrada musulmana.
 - La educación. Preocupación por la introducción de nuevos elementos que planteen la conveniencia de un nuevo modelo educativo no basado en la “discriminación” del alumnado sino en la necesidad de atender precisamente la diversidad a todos los niveles. Pero, una vez más, son estudios circunscritos a la inmigración procedente de países empobrecidos. No hay estudios sobre los colegios japoneses, alemanes o británicos. Se echan de menos estudios sobre la presencia de estudiantes extranjeros en universidades y otros centros de formación especializada.
 - La integración, aunque se prioriza el estudio de lo “exótico” y “raro”. Se encuentran estudios que consideran a la inmigración de trabajadores extranjeros procedentes de países empobrecidos –especialmente africanos– como el paradigma del “inmigrante” actual, de la misma manera que los estudios de la década de 1970 consideraron como paradigma a los trabajadores andaluces inmigrados a Cataluña. Es un tipo de estudio que simplifica la diversidad de la realidad existente. Se echa de menos “un tipo de aproximación que, además, sea capaz de valorar de forma ponderada no solo las dificultades (como se hace habitualmente) sino también las potencialidades de convivir en un mismo suelo gentes con bagajes y habilidades diversas”.
 - La legislación y la política migratoria.
- **Abundan descripciones sociodemográficas.**
- **Escasean análisis sobre la migración en relación con los ciclos, las redes y los medios de comunicación.**
- **Cambian los términos del análisis: de “clase social” a “cultura”.**

INICIO DE LAS ACTIVIDADES DE LA GENERALITAT A PARTIR DE SU RESTABLECIMIENTO

A partir del restablecimiento de la Generalitat en 1977, esta desarrolla actividades en todo tipo de ámbitos. Al principio, el desarrollo de las actividades es forzosamente lento, debido a la excepcionalidad de la situación política. Tarradellas formó una especie de gobierno de unidad, con pocas competencias ejecutivas en su

arranque, pero que fueron aumentando. El Estatuto de Autonomía de 1979 *obligaba* a la Generalitat a actuar para garantizar la libertad, la igualdad y la participación, en un art., el 8.2, casi idéntico al 9.2 de la CE: “Corresponde a la Generalitat, como poder público y en el ámbito de su competencia, promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del *individuo* y de los *grupos* en que este se integra sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de *todos los ciudadanos* en la vida política, económica, cultural y social.”

Entre 1977 y 1991 se promulgan 99 reales decretos de transferencias (GENERALITAT DE CATALUNYA, 2010*h*, 1010-1021). Las actividades de la Generalitat implican a la inmigración extranjera desde el principio, pues todo lo que incide en la promoción de la dignidad de la población en general incide también en la de las personas de nacionalidad extranjera. “Los inmigrantes extranjeros se encuentran en el mismo espacio social que una buena parte de la población autóctona”. Se trata de un *enfoque globalizador* (COLECTIVO IOÉ, 1994, 105-106⁶). En esta etapa, la Generalitat fundamentaba sus actividades dirigidas a la inmigración extranjera a través de los diversos títulos competenciales sectoriales contenidos en el Estatuto de Autonomía de 1979: cultura, fundaciones y asociaciones, asistencia social, juventud, promoción de la mujer, instituciones públicas de protección y tutela de menores, servicios sociales, educación, sanidad y seguridad social (art. 9, apartados 4, 24, 25, 26, 27, 28, art. 15, leyes 26/1985 y 37/1991) (GENERALITAT DE CATALUNYA, 1994*a*, 204 y 205). “Tenemos conocimiento, por otro lado, que otros departamentos (además de Benestar Social, embrión de la Administración ordinaria especializada) también han puesto en marcha, dentro de sus ámbitos, una serie de programas y actuaciones” (GENERALITAT DE CATALUNYA, 1992*a*, 2).

Esta fundamentación jurídica significa que la Generalitat entendía sus intervenciones como integración social, inclusión o participación de los extranjeros en los diversos servicios de proximidad o finalistas en donde empezaba a intervenir administrativamente. Además, al poner el énfasis en la integración social, inclusión o participación en los servicios finalistas se nos dice que la *inmigración significa integración*. *No hay aún otras acepciones*.

6. “No se pueden analizar las intervenciones institucionales respecto a la población inmigrante al margen del conjunto de la política social. Los inmigrantes extranjeros, aunque estén en una situación particular, se encuentran en el mismo espacio social que una buena parte de la población autóctona. Igualmente, las políticas sobre la inmigración se inscriben dentro de la lógica que regula e integra el conjunto de desigualdades y conflictos existentes en la sociedad receptora. (...) Aquí es suficiente con señalar la importancia de este *enfoque globalizador* [el subrayado es nuestro]”.

En el Estatuto de Autonomía de 1979, la Generalitat no parece tener ni la conciencia ni la voluntad de asumir un título competencial en inmigración extranjera. A su vez, en la misma época, el Estado no *piensa todavía* en la integración de los inmigrantes extranjeros. La CE contiene un título genérico de *inmigración* y otro de *extranjería* (art. 149.1.2). El propio Estatuto de Autonomía de 1979 *advierde* de la atribución de esta competencia al Estado, repitiendo la palabra “Estado” tres veces en un mismo epígrafe del art. 11:

Art. 11: Corresponde a la Generalitat la ejecución de la legislación del Estado en las materias siguientes: 1. Laboral, asumiendo las facultades, competencias y servicios que en este ámbito y a nivel de ejecución ostenta actualmente el Estado respecto a las relaciones laborales, sin perjuicio de la alta inspección de éste. Quedan reservadas al Estado todas las competencias en materia de migraciones interiores y exteriores, fondo de ámbito nacional y de empleo, sin perjuicio de lo que establezcan las normas del Estado sobre estas materias.

Art. 13.4: Quedan reservados, en todo caso, a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, bajo la dependencia del Gobierno, los servicios policíacos [sic] de carácter extracomunitario y supracomunitario como la vigilancia de puertos, aeropuertos, costas y fronteras, aduanas, control de entrada y de salida del territorio nacional de españoles y extranjeros, régimen general de extranjería, extradición y expulsión, emigración e inmigración, pasaportes (...).

A la vez, gradualmente la Generalitat irá desarrollando actividades que inciden en las condiciones de vida de la población extranjera inmigrada, pero que no son actividades pertenecientes a las políticas públicas sectoriales –educación, servicios sociales, sanidad, vivienda, etc. Es decir, se va produciendo una confluencia de actividades sectoriales que benefician a la población en general y, por tanto, también a la población extranjera, con actividades sectoriales específicamente relacionadas con la población extranjera. La atención a los inmigrantes extranjeros, desde los diversos servicios públicos finalistas, se iniciará por parte de profesionales, organizaciones y lugares concretos.

SEGUNDA ETAPA (1992-1999): EL INICIO DE LA ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

La segunda etapa de la política de inmigración de la Generalitat es la que ocupa menos años –ocho– entre las analizadas en esta tesis. Las otras dos ocupan, respectivamente, quince y once. La larga gestación anterior facilitará el desarrollo que se dará a partir de ahora, en la que las administraciones ordinarias especializada y general, el

Parlament de Catalunya y el Síndic de Greuges, empezarán a actuar con regularidad.

Entre 1992 y 1993, el Govern toma tres decisiones institucionales relevantes directamente relacionadas con la inmigración extranjera. En 1992 acuerda la creación de un órgano colegiado de coordinación intraadministrativa: la Comissió interdepartamental per al seguiment i la coordinació de les actuacions en matèria d'immigració (CII); en 1993 aprueba el Pla interdepartamental d'immigració, así como el D 275/1993, de 28 de septiembre, que crea el Consell Assessor de aquella comisión interdepartamental. Para impulsar o gestionar solo se disponía de un órgano técnico unipersonal, ocupado por Montse Solé i Aubià. Una etapa calificada por ZAPATA-BARRERO como “técnico-administrativa” (2012, 20, 61), debido al protagonismo de actividades de los diversos departamentos de la Generalitat. El primer plan y la primera institución coordinadora coinciden en llamarse *interdepartamentales*... Pero la colaboración no es solo intraadministrativa, de puertas adentro de la Generalitat. En la etapa anterior ya se inició la colaboración con las ONG y las entidades locales, y en esta etapa la colaboración se generaliza; además, se inicia con el Estado.

Pese a que la LO 7/1985, el Estatuto de Autonomía de 1979 y la CE dejan claro que la Generalitat no tiene competencias en inmigración, la realidad llevará a la Generalitat a *entrar* en ellas (E2, E8, E10, E14, E18, E21, E22, E23, E26, E27, E29): “la actual Ley de Extranjería limita y dificulta las actuaciones y competencias que en materia de inmigración corresponden al Departament de Benestar Social, y a la Generalitat de Cataluña en general. Es evidente, sin embargo, que *notamos* las repercusiones de la no regularización o legalización de las personas extranjeras, y la dureza de esta Ley y de su aplicación” (GENERALITAT DE CATALUNYA, 1992a, 1). Una manera de participar en la política de inmigración es contribuyendo a definir la regulación estatal. La Generalitat y los grupos políticos catalanes contribuyeron a ello (DOMINGO, 2014, 151). En 1993, el Govern formula 17 “propuestas y recomendaciones a la Administración central” (GENERALITAT DE CATALUNYA, 1994a, 273-274). En 1994, el Parlament de Catalunya se pronunció en favor de la creación de un órgano estatal de participación plural, y en 1998, en favor de un pacto institucional de las diferentes administraciones territoriales.⁷ El grupo parlamentario de CiU es uno de los grupos impulsores de la reforma de

7. En la Moció 45/IV del Parlament de Catalunya, sobre la inmigración, de 1994, el Parlament instó “al Govern a impulsar la creación de un órgano de participación de ámbito estatal sobre la inmigración, con la participación de la Administración central, las comunidades autónomas, los ayuntamientos y las organizaciones no gubernamentales, y a impulsar el establecimiento de mecanismos de coordinación sectorial, en el marco de las competencias respectivas” (GENERALITAT DE CATALUNYA, 1994c). En la Moció 104/V del Parlament de Catalunya, sobre la política de integración de

la LO 7/1985, presentando en 1998 una proposición de ley orgánica para ello.⁸ Entre otros aspectos, se propone la creación de un órgano multilateral para hacer posible la cooperación entre el Estado y las CCAA.

TERCERA ETAPA (2000-2010): LA INMIGRACIÓN, EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA

En el año 2000, el Govern crea una unidad directiva responsable de proponer la política de inmigración y de gestionar. El Govern puede crear este tipo de órganos cuando “la especificidad o la complejidad técnica u organizativa de determinado ámbito material” (véase la p. 1261) lo haga necesario: el 31 de agosto del 2000 se crea la Secretaria per a la Immigració. Durante los siete años anteriores la Generalitat únicamente había dispuesto de dos órganos, pero con funciones consultivas. Durante esta etapa madurarán las actividades departamentales iniciadas hace más de dos décadas; y la Administración ordinaria especializada desarrollará –a veces, continuará desarrollando– un amplio conjunto de actividades, en forma de normas, servicios, planes y programas.

En cuanto a una nueva política que complemente la dimensión de integración, participando en la política estatal (E29), habría al menos dos razones:

- porque la política pública de integración *no puede abarcar únicamente los aspectos de integración de la persona extranjera establecida en Cataluña*. La integración de una persona extranjera puede realizarse en parte en el territorio de otras CCAA, y

- porque la política pública de inmigración *no puede abarcar únicamente los aspectos*

trabajadores extranjeros, de 1998, se instaba al Govern a “propiciar un pacto institucional tanto a nivel catalán de la Generalitat y de las entidades locales como a nivel estatal de las diferentes administraciones territoriales para promover una política global de inmigración (GENERALITAT DE CATALUNYA, 1998b).

8. Proposición de ley orgánica de medidas para favorecer una mayor protección e integración de los inmigrantes, presentada en el Congreso de los Diputados el 6 de marzo de 1998 (registro del Congreso de los Diputados núm. 46495. VI Legislatura). El 10 de noviembre del año siguiente se cerró, subsumiéndose en otra iniciativa. Ese mismo año se presentaron dos proposiciones más de reforma de la LO 7/1985, por parte de los grupos parlamentarios Federal de Izquierda Unida y Mixto, más otra sobre el reconocimiento del derecho al sufragio activo y pasivo (grupo parlamentario Federal de Izquierda Unida). Las de reforma de la LO 7/1985 no se refirieron a medidas organizativas para integrar en la política migratoria a las CCAA. Por su parte, el grupo parlamentario Socialista presentó una enmienda a la totalidad a la proposición de CiU. La enmienda incluía un capítulo con referencias a las administraciones autonómicas y locales (arts. 41 a 47). El grupo parlamentario Popular presentó 55 enmiendas a la proposición de CiU y, en lo tocante al Consejo Superior de inmigración, destacaba la propuesta de clarificar su carácter meramente consultivo (RUIZ DE HUIDOBRO, 1998). Por otro lado, el Consell Assessor debatió en sus reuniones de diciembre de 1997 y febrero de 1998 una propuesta de LO de integración de los inmigrantes, impulsada por el Departament de Benestar Social (GENERALITAT DE CATALUNYA, 2000e).

de integración (E12). La persona extranjera se halla además inmersa en un movimiento. “Inmigración” señala no solo la voluntad de permanencia en el territorio al que se emigra, sino movimiento entre territorios (PRESSAT, 1979, 118; PASCUAL Y CARDELÚS, 1998, 189). La movilidad se desarrolla en más de un territorio estatal y, una vez en España, en territorios de más de una CCAA y de un municipio: se darán cruces de frontera hacia y desde España, variaciones residenciales en el seno de España, así como salidas, forzosas y voluntarias, e incluso retornos y reemigraciones.

Las propuestas que en la etapa anterior el Govern (1993), el Parlament (1994) o los grupos parlamentarios (1998, 1999) formularon para el Estado inspiraron algunos contenidos de la LODYLE y de su primera reforma. La LODYLE creó el Consejo Superior de Política de Inmigración, substituido años después por la Comisión Sectorial de Inmigración. CiU fue muy insistente en este punto (ALEGRE, 2001, 207 y 217. También E27). Unos meses después, en la primera reforma de la LODYLE (LO 8/2000), se incluyó *además* una organización bilateral entre el Estado y *algunas* CCAA: las “subcomisiones en el seno de las Comisiones Bilaterales de Cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas (...) para analizar cuestiones sobre trabajo y residencia de extranjeros que les afecten directamente”.⁹ Se trataba de iniciativas para integrar en la política inmigratoria a las CCAA.

En 2010, el Parlament de Catalunya aprueba la Llei d’Acollida, elaborada por mandato del art. 138.1.d del EAC. La Ley supone un avance claro en responsabilidades públicas en política de inmigración, en cuanto que establece –además de un servicio de primera acogida que da nombre a la ley– las competencias inmigratorias de las entidades locales y de la Generalitat, y el sistema de instituciones de gestión de la política migratoria de la Generalitat (títulos II y III respectivamente). Por primera vez, se asigna a un órgano específico la responsabilidad de la relación entre la Generalitat y el Estado.¹⁰ Además, la reforma de la LODYLE de 2009 incidirá también en las responsabilidades públicas de las CCAA. Las innovaciones que para la política de inmigración de la Generalitat introducen el EAC (2006), la LODYLE (2009) y la Llei d’Acollida (2010) suponen un cierto cierre de la etapa de institucionalización.

9. Disposición adicional segunda introducida por el apartado 2 del art. 2 de la LO 8/2000, 22 diciembre, de reforma de la LODYLE (BOE de 23 diciembre de 2000; corrección de errores, BOE de 23 febrero de 2001).

10. Llei d’Acollida, art. 20.e: competencias del departamento que tiene asignadas las funciones en materia de inmigración: colaborar con la Administración general del Estado en la gestión de las competencias relativas a extranjería, derecho de asilo, apátridas y regresados mediante los instrumentos de colaboración mutua que establece la Ley orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

En la *primera* frase del preámbulo del EAC se lee: “Cataluña ha ido construyéndose a lo largo del tiempo con las aportaciones de energías de muchas generaciones, de muchas tradiciones y culturas, que han encontrado en ella una tierra de acogida.” Se ponía así, en el lugar más prominente, a la inmigración –sucesivas generaciones que han sido *acogidas* en Catalunya– como uno de los mitos fundantes de Cataluña. Una vez más, la inmigración es parte del discurso autobiográfico (DOMINGO, 2014, 15). No se trataría solo de que en Cataluña haya habido inmigración sino que se habría *construido con* inmigración, según el EAC.

CAPÍTULO III.

PRIMERA ETAPA (1977-1991): LAS PRIMERAS EXPERIENCIAS PROFESIONALES

LAS PRIMERAS EXPERIENCIAS PROFESIONALES

Oficialmente podemos decir que su único interlocutor es la policía. Generalitat y ayuntamientos no les atienden porque no tienen competencias en estos asuntos. Una vez que han entrado en España son competencia exclusiva del Ministerio del Interior, y en nuestro caso, de los gobernadores civiles los cuales solo se preocupan de su estancia legal o ilegal (Lecha, 1985, 20)

La atención a los inmigrantes, desde los diversos servicios públicos finalistas, es una realidad que comienza en profesionales, organizaciones y lugares concretos (E1, E2, E3, E17, E19, E24, E25), sin que ello conlleve todavía, necesariamente, un objetivo de sistematización o extensión a todo el territorio de Cataluña, ni de universalización o alcance a todas las personas. Pero la realidad de dicha atención adquiere el valor de ser “la primera piedra” de algo que más tarde se irá convirtiendo en un sistema. Una realidad que antes de consolidarse se inicia a veces como reacción voluntarista o paternalista (E1, E3, E4), y con resultados diversos y dispersos ante las situaciones de necesidad que plantean la nueva población extranjera.¹

1. “El papel de los funcionarios [los empleados públicos] debe ser considerado central. () de forma no querida, son de alguna manera la encarnación de la Administración. (...) se debe remarcar tanto la perniciosa influencia que puede representar una persona con prejuicios xenófobos y racistas (...) como también el caso contrario, el gran esfuerzo que han hecho ciertos individuos que han solucionado por iniciativa propia problemas importantes de las personas inmigrantes, a veces obviando directrices administrativas o avanzándose a modificaciones posteriores de las mencionadas directivas. Así pues, la primera percepción que las personas inmigrantes tienen de la Administración puede estar fuertemente influida por las relaciones interpersonales con los diferentes funcionarios, en un sentido negativo o en un sentido positivo” (DOMINGO, CLAPÉS y PRATS, 1995, 269).

La capacidad de los empleados públicos de reinterpretar las actividades a la hora de ponerlas en práctica o implementarlas, es un tema clásico del análisis de políticas públicas. No toda la legitimidad se agota en el acto de definición por parte de quien la ostenta según las urnas -Parlament, Govern, directivos nombrados por el Govern. Los *burócratas* son también actores en la puesta en práctica de la política -y en su definición y evaluación-, en tanto que las definiciones requieren concreciones, son demasiado genéricas, etc.; y aunque esta reinterpretación también ocasiona problemas de legitimidad. Los empleados públicos pueden aportar un tipo de respuesta que asuma la dimensión humana de cada situación. Existe un amplio margen de actuación porque es el propio trabajo que desempeñan el que requiere un tipo de observación sensible y juiciosa. El trato imparcial es democráticamente legítimo, pero no es suficiente: también requiere el trato no discriminatorio, la comprensión, la no indiferencia ante circunstancias personales siempre distintas. Si no existe una reacción positiva hacia el problema personal que se plantea, no existe confianza ni comunicación. Y entonces no se da esa capacidad de legitimación del sistema; porque esta depende cada vez más de los resultados de la actividad de la Administración y no de la ideología de los que la dirigen (SUBIRATS, 1989, 132-136). Por otro lado, este grado de iniciativa es más esperable en las *burocracias profesionales*, formadas por potentes culturas profesionales, y que son las que nutren los grandes servicios públicos finalistas de ámbitos como la sanidad, la educación, los servicios sociales o los penitenciarios.

En noviembre de 1991 se finalizó la redacción del *Informe sobre el treball social amb immigrants a la província de Barcelona*, de la Diputació de Barcelona (DIBA) (BIOSCA, 1992). Una parte del Informe describe la situación legal, social y asistencial de los inmigrantes entre octubre de 1990 y octubre de 1991, recogiendo información de 33 municipios de la provincia de Barcelona. Así pues, no es información de toda Cataluña, pero sí de una parte representativa. El Informe de la DIBA destaca que “en algunas escuelas de adultos, *los profesionales han hecho esfuerzos notables para organizar cursos (...)*” (BIOSCA, 1992, 88). En otro texto se destaca que “los materiales y la documentación producida alrededor de [la educación en el ámbito de la inmigración] muestra una marcada dispersión territorial dentro de Cataluña. () Las contribuciones, las procedencias geográficas y las perspectivas disciplinarias de estudio –pedagogía, sociología de la educación, antropología de la educación, psicología, etc.– son numerosas y diversas” (SOLANA, MORÉN, DE MIGUEL y PASCUAL, 2002). Se trataba de actividades de profesionales de servicios públicos no necesariamente organizadas desde los niveles centrales de la Administración, aunque conocidas y toleradas (E1). Este tipo de iniciativas valdrá tanto para la Generalitat como para las entidades locales. “La inactividad del ayuntamiento como institución puede contraponerse a la actividad y voluntad individual o de equipo de parte del personal del consistorio (). Estas personas, con una visión más abierta, han empezado a reflexionar (). Desde esta posición han empezado a hacer presión al ayuntamiento para que asuma una acción más decidida” (NADAL, OLIVERES y ALEGRE, 2002, 31). Las primeras experiencias se darán en diversos ámbitos de actividad:

SALUD

A partir de la década de 1980 se fueron constituyendo diferentes mecanismos para atender las necesidades en salud de los inmigrantes: la Unitat de Malalties Tropicals i Importades del Centre d’Atenció Primària Drassanes, el Servei de Medicina Tropical del Hospital Clínic de Barcelona, el Dispensari per a Minories Ètniques del Institut Municipal d’Assistència Sanitària de Barcelona o el Dispensari d’Orientació i Planificació Familiar Erasme Janer del distrito de Ciutat Vella, la Unitat d’Atenció Sanitària per a Immigrants Africans del Hospital de Sant Jaume i Santa Magdalena de Mataró,² los servicios de aten-

2. Desde 1977 y de manera progresiva, población africana del Maresme –dos grandes grupos, que provienen respectivamente de África Occidental y del Magreb– empiezan a acudir a los servicios del Hospital de Sant Jaume i Santa Magdalena de Mataró. A partir de 1989 se plantea la necesidad de estructurar la Unitat d’Atenció Sanitària per a Immigrants Africans. Ese mismo año se obtiene del Departament de Sanitat i Seguretat Social de la Generalitat el reconocimiento oficial del programa, mediante una ayuda al mismo (SOLER, 1996, 9, 10, 13. Es simbólica la fecha que esta referencia bibliográfica señala como el comienzo de la asistencia sanitaria a los inmigrantes africanos, pues, en esta tesis, 1977 es la fecha de inicio de la *primera etapa* de la política de inmigración de la Generalitat. La inmigración

ción a inmigrantes de los centros de atención primaria de Salt y Banyoles, y la Unitat d'Atenció a Immigrants en el Hospital de Olot (JANSÀ, 2007, 1). La responsabilidad de la Generalitat en todos estos casos varía en función de su participación en cada una de las instituciones: titularidad directa (centros de asistencia primaria), actuación consorciada (Hospital Clínic), etc. Un exconsejero de Sanidad de la Generalitat llamó a todo ello *las primeras experiencias* (RÍUS, 2014, 91).

EDUCACIÓN

Con los primeros alumnos extranjeros que se escolarizaron yo recuerdo una llamada de un inspector y decirme, “tenemos un niño que quiere escolarizarse pero no tiene papeles, no lo puedo dejar matricular, ¿verdad?” Yo espontáneamente le contesté, “Claro que sí”; después empecé a buscar qué argumentos, qué cosas se necesitaban (E1)

El punto de partida fue la aceptación de todos los niños y niñas en todos los niveles de la enseñanza obligatoria. En el balance de actividades previas a 1993, que figura en el Pla Interdepartamental d'Immigració aprobado en 1994, la actividad núm. 1 del Departament d'Ensenyament fue “asegurar que estos alumnos, sea cual sea su procedencia y su cultura, puedan tener las máximas posibilidades educativas” (GENERALITAT DE CATALUNYA, 1994a, 186). El Informe de la DIBA partía del diagnóstico realizado por el Gobierno del Estado en la Comunicación al Congreso de los Diputados llamada *Situación de los extranjeros en España. Líneas básicas de la política española de extranjería* (GOBIERNO DE ESPAÑA, 1990, 18-19). La Comunicación se centraba en la política de extranjería pero daba cuenta de problemas de integración, como la marginalidad de los irregulares, el desempleo, el acceso a la vivienda, la sanidad, o la necesidad de participación en los asuntos públicos. En cuanto a la educación, destacaba el aumento de la demanda de los inmigrantes de los programas de educación especial, de los “niveles educativos bajos” y de la formación profesional. En cuanto a la educación, el Informe de la DIBA divide su contenido en “Escolarización de niños y adolescente” y “Formación de adultos” (BIOSCA, 1992, 191-206). La escolarización obligatoria de niñas, niños y adolescentes es una necesidad básica y

africana había empezado a llegar al Maresme años antes. Pero 1977 no marca el inicio de la asistencia sanitaria a inmigrantes sino el de la actividad de la Generalitat).

afecta a docenas de miles de personas y familias. Las actividades, que eran públicas y privadas, y tanto municipales como de la Generalitat, conformaban apartados diversos (BIOSCA, 1992):

- acceso,
- programas de apoyo
- relaciones familia-escuela
- formación de profesionales
- actividades extraescolares

Como consecuencia de la presentación en el Parlament de Catalunya de una Proposición no de Ley sobre la discriminación y el racismo, por parte del Grupo Socialista, la diputada de CiU Carme Servitje argumentó el voto en contra de su grupo basándose en que la Generalitat ya llevaba a cabo actividades que demostraban que la discriminación y el racismo ya se estarían combatiendo. Hizo referencia al establecimiento de la *Junta de Promoció Educativa d'Escoles d'Atenció Especial* (1982), que establecía criterios para declarar escuelas de acción especial, y uno de ellos es que hubiesen grupos étnicos marginados. Además, para ayudar especialmente a los colectivos de alumnos –“gitanos, africanos o asiáticos”– que llegaban a las escuelas de Cataluña, se estableció el *Programa Educatiu de Marginats Socials* (en realidad: *Programa de Marginats Socials d'Educació Compensatòria*). Hizo también referencia a otras actividades referidas a atención a la diversidad y al derecho a la diferencia: programa de aulas taller, programa de aprendizaje de oficios, control de la edición de libros de texto para que reflejen adecuadamente la diversidad, edición de un libro con los textos básicos de derechos humanos (GENERALITAT DE CATALUNYA, 1989a).

En 1983, el Gobierno del Estado aprobó el RD 1174/1983, de 27 de abril, sobre educación compensatoria.³ La educación compensatoria se configuró como un programa específico para combatir la desigualdad en que se hallaban determinadas personas que, por razón de su capacidad económica, nivel social o lugar de residencia, requiriesen una atención educativa preferente. El programa, concebido por el ministro José María Maravall, del primer Gobierno socialista de Felipe González, se planteó como “instrumento abierto a las CCAA” y al resto de administraciones, y financiado por los Presupuestos Generales del Estado. Eran varias las medidas para combatir las desigualdades (art.2): constitución de servicios de apoyo escolar y centros de recursos, incentivos para la continuidad de profesorado en centros escolares donde las vacantes fuesen de difícil provisión, campa-

3. BOE de 11 de mayo de 1983.

ñas de alfabetización, inversiones en equipamientos, etc. El RD no mencionaba en ningún momento a la población extranjera. En el curso 1983-1984 el programa arrancó en Cataluña con carácter de provisionalidad con tres maestros en comisión de servicios que atendían a los niños gitanos del barrio de la Perona (Barcelona), y poco a poco se fue ampliando a otras áreas de Barcelona capital (Raval, Ciutat Vella, etc.), a otras ciudades de la provincia (Santa Coloma de Gramenet, Sant Adrià del Besòs, Santa Perpètua de Mogoda, Sabadell, Cerdanyola del Vallès, etc.), a Tarragona (Reus, Tortosa, etc.) y Girona (Figueres, etc.). Durante el curso 1987-1988 se desarrollaron en todo el Estado un total de cinco programas. En Cataluña, la Circular del 15 de septiembre de 1988, dirigida a los centros que acogían alumnos en riesgo de marginación social, concretaba la existencia del *Programa de Marginats Socials d'Educació Compensatòria* del Departament d'Ensenyament de la Generalitat, que atendería a los alumnos con escolarización deficiente motivada por:

- matriculación tardía: niños/as escolarizados por primera vez con más de siete años (o bien con más de cinco si desconocían totalmente la lengua catalana y/o la castellana),
- absentismo elevado,
- condiciones de vida y de vivienda muy degradadas: barrios gueto, barraquismo, etc.

Con el objetivo de asegurar una escolarización normalizada, el Programa proporcionó apoyo educativo con profesorado de enseñanza general básica, recursos materiales para las aulas y, si era posible, apoyo a las familias mediante el trabajador social y algunas ayudas que favorecían la escolarización (comedor escolar, materiales didácticos, salidas y convivencias escolares, etc.). El 19 de diciembre de 1990, Javier Solana, ministro de Educación y Ciencia, conjuntamente con Josep Laporte, conseller del Departament de Ensenyament, firmaron un convenio de colaboración sobre educación compensatoria, por el cual la Generalitat asumía la ejecución de las actuaciones en Cataluña. Y aquí, ya sí, se incluyeron como posibles razones de la marginación, y de las actividades compensatorias, las “étnicas” (LLEVOT, 2005, 197-214).

LENGUAS DE ORIGEN

Una de las experiencias, que parece especialmente vanguardista, fue la enseñanza de las lenguas de origen de la inmigración en las escuelas públicas. Antoni Subirà, diputado de CiU, lo explicaba así en el Parlament: “El Departament d'Ensenyament tiene un programa financiado conjuntamente con el Consulado

Marroquí –si no lo recuerdo mal– y que funciona muy bien, de enseñanza de la lengua árabe a los hijos de los inmigrantes magrebíes (). Una cuestión importantísima para toda la gente de religión musulmana, que es que a causa de su religión ellos tiene la obligación de rezar en lengua árabe”. (GENERALITAT DE CATALUNYA, 1989e, Moció subsegüent a la Interpel·lació, 1408).⁴

LENGUA CATALANA

Una de las expresiones del sentimiento de identidad catalana es la lengua. Es uno de los tres elementos básicos del discurso sobre la inmigración, gestado a lo largo del siglo XX (DOMINGO, 2014, 115). El conocimiento del catalán es una prioridad que se han marcado todos los gobiernos de la Generalitat en las tres etapas de esta tesis, incluyendo los de Tarradellas. Además, el conocimiento del catalán va más allá de la necesidad de normalización política de Cataluña: se debe entender también como una necesidad personal (E22). Los extranjeros que quieren progresar hablan catalán, porque ven que tienen más oportunidades, más acceso a todas las opciones. “El hecho de enseñarles primero castellano () en la práctica se convierte en una barrera para la integración” (ROVIRA, CASTELLANOS, FERNÁNDEZ y SAURÍ, 2004, 55). Todos los que han recibido la formación en catalán dominan el catalán y el castellano, mientras que el conocimiento de ambas lenguas es minoritario entre los que solo aprendieron castellano. La situación laboral y profesional de los que conocen las dos lenguas es superior a la de los que solo conocen una (GENERALITAT DE CATALUNYA, 2003b, 23).⁵ Existen dos grandes ámbitos de aprendizaje del catalán: la enseñanza obligatoria y la formación de adultos. Durante todos los años de las etapas analizadas en la tesis, tanto en la enseñanza obligatoria como en la formación pública de adultos, la Generalitat ha garantizado el aprendizaje y la oferta de cursos del castellano y de catalán. La Generalitat ha considerado, por motivos sociolingüísticos y del discurso de inmigración que subyace en la política pública, que debe existir una política activa de aprendizaje del catalán por parte de los inmigrantes. En los cuatro planes de inmigración de la Generalitat considerados en esta tesis (1993, 2001, 2005 y 2009) no se destaca apenas la oferta pública de cursos en castellano. En las escuelas de adultos se prioriza, en la práctica, la enseñanza del caste-

4. A lo largo de la segunda etapa proseguirá esta actividad, mediante sendos convenios del Departament d'Ensenyament, con Bayt Al-Thaqafa (Barcelona, Sant Vicenç dels Horts, Viladecans, l'Hospitalet del Llobregat, Esplugues de Llobregat, Terrassa y Mataró) y Ser.Gi (Girona) (GENERALITAT DE CATALUNYA, 2000e, 47-48).

5. Encontramos una aproximación a las motivaciones para aprender el catalán por parte de los inmigrantes extranjeros –y la metodología sobre tal aproximación–, en ROVIRA, CASTELLANOS, FERNÁNDEZ Y SAURÍ, 2004, 18, 143-146.

llano (ROVIRA, CASTELLANOS, FERNÁNDEZ Y SAURÍ, 2004, 83). El castellano forma parte de la formación del servicio de primera acogida previsto en la Llei d'Acollida.

En cuanto a la enseñanza obligatoria, el acceso era universal y, por tanto, la política lingüística en la escuela iba a ir llegando progresivamente a todos los niños hijos de inmigrantes, lo mismo que a los hijos de autóctonos. Con la promulgación del RD 2092/1978, de 23 de junio, por el que regula la incorporación de la lengua catalana al sistema de enseñanza en Cataluña,⁶ la enseñanza del catalán entraba en las escuelas catalanas por primera vez desde 1870, año de la implantación de la enseñanza obligatoria. Desde 1978, todas las escuelas debían tener en su currículum la lengua catalana como materia de enseñanza. La norma implicaba a los centros públicos y privados. Dos entidades muy activas en el franquismo en la defensa de la enseñanza del catalán, con dos modelos propios, compartían en cambio dos objetivos comunes. Tanto la Delegació d'Ensenyament del Català de Òmnium Cultural (1960) como la Escola de Mestres Rosa Sensat (1965) coincidían en que:

- 1) los alumnos no debían ser separados en la educación por razones de lengua, y
- 2) todos los alumnos debían alcanzar el conocimiento del catalán y del castellano al acabar la enseñanza obligatoria.

El catalán fue introducido en la enseñanza obligatoria ya durante el mandato de Tarradellas. Posteriormente, el objetivo fue que la lengua catalana fuese la lengua en que se impartiese la enseñanza y se usase en la escuela. El Govern decidió que la implantación debía ser progresiva a causa de la diversidad sociolingüística originada con el flujo migratorio de los años sesenta del siglo xx. La Llei 7/1983, de 18 de abril, de normalización lingüística⁷ estableció que el catalán era la lengua de la enseñanza, en todos los niveles educativos.⁸ Arenas y Muset distinguen cuatro fases en cuanto a la implantación del catalán en las escuelas:

6. BOE de 18 de septiembre de 1978.

7. DOGC de 22 de abril de 1983.

8. Art. 14:

1. El catalán, como lengua propia de Cataluña, lo es también de la enseñanza en todos los niveles educativos.

2. Los niños tienen derecho a recibir la primera enseñanza en su lengua habitual, ya sea esta el catalán o el castellano. La Administración tiene que garantizar este derecho y poner los medios necesarios para hacerlo efectivo. Los padres o los tutores pueden ejercerlo en nombre de sus hijos instando que se aplique.

3. La lengua catalana y la lengua castellana tienen que ser enseñadas obligatoriamente en todos los niveles y los grados de la enseñanza no universitaria.

4. Todos los niños de Cataluña, cualquiera que sea su lengua habitual al iniciar la enseñanza, tienen que poder utilizar normalmente y correctamente el catalán y el castellano al final de los estudios básicos.

5. La Administración tiene que tomar las medidas convenientes para que: a) los alumnos no sean separados en centros diferentes por razones de lengua; b) la lengua catalana sea empleada progresivamente a medida que todos los alumnos la vayan dominando.

1. De gestación, desde 1978 hasta 1984
2. De intensidad máxima, desde 1984 hasta 1992
3. De crecimiento sostenido, hasta 1996
4. adaptación a la nueva inmigración, hasta 2003⁹

En 1983, las escuelas de EGB que habían adoptado el catalán como lengua de enseñanza en todos los niveles eran el 9,12 % del total. En 1990, el porcentaje era del 35,75 % (ARENAS y MUSET, 2007, 34, 36-37, 111-116). El castellano se garantizaba a través de la enseñanza obligatoria y la formación de adultos. En la enseñanza obligatoria esta cuestión ha generado, hasta hoy, controversia política y judicial, al entender algunos partidos políticos, y algunos profesores, y madres y padres, que el número de horas de enseñanza en castellano ha sido insuficiente –por lo tanto, que en realidad no se garantiza su aprendizaje– y ha generado una discriminación; o bien que el aprendizaje del catalán no puede ser obligatorio.¹⁰ Entendemos que esta controversia no se dirige hacia la política de inmigración de la Generalitat sino hacia su política lingüística.

FORMACIÓN DE ADULTOS

El Informe de la DIBA destacó el aprendizaje de catalán y castellano en las escuelas de adultos. Se empezaron a organizar cursos en algunas escuelas que eran de titularidad municipal o de la Generalitat (incluyendo en estas a las escuelas oficiales de idiomas), aunque en ambos casos dependían de ella el profesorado y la programación (Baix Llobregat, Barcelonès, Manresa, Manlleu); y también en algunas ONG (Bayt al-Thaqafa,¹¹ Comisión Diocesana de Migración de Barcelona, Cáritas de Vic, una parroquia de Mataró, Escola Samba Kubally). En cuanto al catalán, apareció otro tipo de oferta adicional: desde 1985, “las entidades que han organizado actividades [de aprendizaje del catalán] han podido solicitar subvenciones en la convocatoria existente [del Departament del Cultura]”. En 1985 la cantidad subvencionada fue de 50.000 pesetas, y en 1991 fue ya de 3.100.000. A su vez, las personas inmigradas que individualmente o bien colectivamente querían aprender el catalán se podían inscri-

9. Los autores finalizan su análisis en 2003.

10. Para un resumen de las causas de la controversia y una crónica de los hechos hasta 2003, véase el capítulo VII de Arenas y Muset “Veus i posicions en contra de la immersió” (ARENAS y MUSET, 2007, 127-131).

11. Fuera del contexto de esta tesis doctoral, realizamos una larga entrevista a Teresa Losada (1943-2013), fundadora y presidenta de la ONG Bayt-al-Thaqafa (ALONSO, 2012).

bir en los cursos generales del Consorci per a la Normalització Lingüística (CPNL)–creado en 1988– (GENERALITAT DE CATALUNYA, 1994A, 190-191).

Formación profesional para adultos y formación ocupacional. Las experiencias de formación de adultos consistieron también, desde un inicio, en formación técnica, profesionalizante o para oficios. Bayt al-Thaqafa, APIP, Escola d'Adults del Casc Antic y Comissió Diocesana de Migració de Barcelona organizaron este tipo de formación (BIOSCA, 1992, 197-198). Es importante distinguirla de la formación ocupacional, que para los extranjeros solo es accesible si son residentes legales, al menos a partir de la LO 7/1985. Es importante por cuanto que en todo el Estado se tornará crónica la presencia de personas en situación irregular que, por tanto, vivirán largas temporadas sin poder acceder a las políticas activas de empleo de los servicios del INEM, primero (creado en 1978), y después, de la Generalitat (el RD 1577/1991, de 18 de octubre,¹² transfirió a la Generalitat la gestión de la formación profesional ocupacional). El 10 marzo de 1990 el Departament de Benestar Social organizó el Encuentro sobre la situación de los inmigrantes marroquíes en Cataluña (BIOSCA, 1992, 13; GENERALITAT DE CATALUNYA, 1990d). Los asistentes al Encuentro concluyeron con la formulación de una serie de propuestas, una de las cuales fue “permitir el acceso del extranjero a cursos ocupacionales del INEM” pues “las posibilidades de recibir una formación ocupacional una vez llegados a nuestro país son prácticamente inexistentes, dado que hay prohibiciones expresas de acceso a cursos del INEM” (GENERALITAT DE CATALUNYA, 1990d, 13).

IMPULSO DE RELACIONES ENTRE POBLACIÓN EXTRANJERA Y AUTÓCTONA

El Informe de la DIBA destaca también las “actividades intercomunitarias”, aunque identificándolas de las escuelas de adultos –Manlleu, l’Hospitalet de Llobregat, Barcelona. Se identifica el problema de forma muy clara: “las relaciones sociales entre los extranjeros y los autóctonos son escasas”. Las actividades intra-comunitarias que se relatan se ilustran con ejemplos muy concretos, y que con los años se prodigarán, pero que en aquellos momentos se percibían como pioneros: “los alumnos participan en las fiestas organizadas por la escuela, como la *Casta-*

12. BOE de 8 de noviembre de 1981.

nyada, la Navidad, el *Carnestoltes*, donde aportan música y gastronomía propias”; “organizan proyecciones-debate sobre diferentes aspectos de la presencia de los extranjeros en Cataluña, sobre los problemas de regularización, etc., participan tanto catalanes como alumnos extranjeros (comunitarios y extracomunitarios)”, etc. (BIOSCA, 1992, 195). Uno de los aspectos abordados por el Encuentro de 1990 fue las relaciones entre las dos comunidades, relaciones que llegan a choque intercultural (GENERALITAT DE CATALUNYA, 1990d, 1, 17).

El trabajo pionero en ámbitos como la salud, la educación, la formación de adultos, las formaciones profesional y ocupacional o el impulso de las relaciones mutuas, por parte de profesionales y organizaciones, aparecen en lugares concretos, precisamente donde era normal que así fuese: en el nivel más próximo a los ciudadanos, en determinados servicios finalistas. Por tanto, fueron actividades de todas las administraciones titulares de esos servicios finalistas, y no solo de la Generalitat. Fueron las primeras actividades que después dieron paso a otras ya normalizadas, generalizadas, extendidas gradualmente a todo el territorio. Se trataba de experiencias que respondían de forma innovadora y práctica a problemas que eran nuevos –los que generaba la presencia inédita de usuarios *diferentes*. Se trataba de identificar nuevas necesidades de los ciudadanos, no cubiertas. Estos son, en parte, coautores, generadores, inspiradores de las soluciones. Nos movemos en el terreno de las *best practices* –frase acuñada en el mundo empresarial anglosajón en la década de 1970.¹³

Las nuevas soluciones no pocas veces tendrán la capacidad de generar resultados que influirán en las estructuras de los servicios públicos de una misma Administración, y de ser transferidas de una Administración a otra (YSA, 2003). En los “Criterios para la evaluación de buenas prácticas locales sobre convivencia en el ámbito de la inmigración”, Aramburu afirma algo que parece esencial, y no solo para las entidades locales, como el título de su obra indica: las actividades –las buenas prácticas– de la política de inmigración deben caracterizarse por dos cuestiones fundamentales: primero, garantizar la igualdad de las personas, una igualdad no solo formal sino “una mínima igualdad socioeconómica”, y segundo, respetar la diversidad cultural. Como sea que dicho respeto conlleva tensiones y contradicciones, estos principios deben abordarse con pragmatismo (ARAMBURU, 2007, 8-9). Que los servicios públicos aborden sistemáticamente la diversidad no es incompatible con un trato jurídicamente igual.

13. Las características de las *buenas prácticas* son: innovación, trasferibilidad, factibilidad, impacto positivo, planificación, liderazgo, responsabilidades definidas, sistema de evaluación, implicación de la ciudadanía, *peer-recognition* (YSA, 2003, 11).

El horizonte de las buenas prácticas es temporal, y la finalidad es la normalización (CASAS, 2009, 30, 34). Además, abordar la diversidad no exige estructuras paralelas sino respuestas diferenciadas dentro de los servicios públicos comunes.

LAS DIFICULTADES

La estabilización de los inmigrantes extranjeros comportó en muchos casos, y para muchas personas, la vivencia de dificultades diversas, debido al propio proceso gradual de integración y debido a los límites de la legislación de extranjería. Tratemos de hacer un repaso de dichas dificultades.

Los jóvenes de origen extranjero que superaban la edad de la enseñanza obligatoria se encontraban con importantes dificultades: “Si la familia no está regularizada, no obtienen ninguna titulación que acredite que han estudiado EGB y no pueden matricularse oficialmente para continuar sus estudios”, “regulares e irregulares, los que optan por entrar en el mundo laboral al acabar la enseñanza obligatoria han de iniciar los trámites de solicitud para permisos de residencia y trabajo como cualquier inmigrante que acaba de llegar (); los jóvenes en situación regular que optan por estudiar formación profesional a menudo se encuentran con problemas a la hora de formalizar contratos en prácticas. En la medida que los hijos de los inmigrantes conservan el estatuto de extranjero al llegar a la mayoría de edad (), si continúan estudiando, se encuentran en la situación de estudiantes extranjeros (). [Necesitarán] un visado especial conseguido en el país de origen ().” (BIOSCA, 1992, 205-206).

Las inquietudes que se acaban de exponer, en ámbitos como la escolarización, la formación profesional y ocupacional, o las dificultades de legalidad al acabar la enseñanza obligatoria, tienen en común que el centro de interés es el joven extranjero que ha sido escolarizado aquí o que llega con mayoría de edad laboral. Es lo que muchas veces se llamará *segunda generación*. Una de las propuestas del Encuentro de 1990 fue prestar “especial atención a la segunda generación de inmigrantes mediante el desarrollo de acciones específicas para la plena integración al país, para que los niños y niñas no fuesen extranjeros ni en nuestro país ni en su origen” (GENERALITAT DE CATALUNYA, 1990d, 21; COLECTIVO IOÉ, 1994, 114-115).

El análisis de los informes del Síndic de Greuges de esta etapa (1985 a 1991;¹⁴ LECHA, 1985, 18; LECHA, 1989, 35-36) ofrece información precisa y recurrente sobre las dificultades o limitaciones que la LO 7/1985 iba imponiendo a los extranjeros, así como algunas posibles soluciones. En cuanto a las dificultades, se puede deducir que derivaban tanto de la propia LO 7/1985 como de su manera de llevarla a la práctica. La Administración estatal –de extranjería, policial, penitenciaria, jurisdiccional...–, padecía o generaba los siguientes problemas:

- insuficiencia de medios materiales y personales
- lentitud en las tramitaciones –se aboga por la simplificación administrativa
- falta de cumplimiento o ejecución de las resoluciones
- criterios no unificados de interpretación de las normas
- denegación sistemática de permisos de residencia
- indefensión
- irregularidad –se verá como positiva la regularización de 1991¹⁵
- disfunciones en el otorgamiento de la nacionalidad
- discriminación laboral
- episodios de racismo
- detenciones indiscriminadas de africanos
- instalaciones inadecuadas para las detenciones preventivas
- sobreocupación en las prisiones y sobrerrepresentación de los extranjeros en ellas
- peligro de llevar a cabo algunas expulsiones por estar la persona enferma o por correr el riesgo de persecución política en su país...

Debemos destacar el concienzudo trabajo del Parlament de Catalunya de aquellos años en cuanto a las condiciones de las detenciones preventivas y de las privaciones de libertad penitenciarias. En 1984, la Comissió de Drets Humans del Parlament elaboró un informe donde se denunciaba que muchas comisarías de policía presentaban graves deficiencias. La Comissió constataba que las condiciones en que se hallaban algunas celdas de las comisarías visitadas eran contrarias a la dignidad humana. En las de Tarragona,

14. El primero es de 1984, pero en él no se menciona ningún tema referido a inmigrantes extranjeros (BOPC de 17 de abril de 1985).

15. Resolución de 7 de junio de 1991, de la Subsecretaría, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de junio de 1991 sobre regularización de trabajadores extranjeros (BOE de 8 junio de 1991). Sin embargo, en aquel momento habría en España 366.000 personas por regularizar y solo 43.000 habrían presentado la solicitud de regularización, de las cuales solo habrían visto aprobada la solicitud 7.000 (GENERALITAT DE CATALUNYA, 1989c, p. 1402).

por ejemplo, no tenían luz ni ventilación. También se constataban las malas condiciones ambientales en que trabajaban los funcionarios, especialmente de la Jefatura Superior de Policía de Barcelona. También fueron visitadas las comisarías de Gerona, Lérida y Reus. La Comissió había realizado similar informe pero de las prisiones, publicado en 1982 (GENERALITAT DE CATALUNYA, 1984, 8085-8088). La relación entre estos informes y la inmigración se aclara en el segundo Informe del Síndic de Greuges, correspondiente a una queja de 1985, la núm. 1235/85, formulada el mismo año de la promulgación de la primera ley de extranjería. En el relato sobre la queja, el Informe, además de dudar de la constitucionalidad del art. 26.2 de la LO 7/1985,¹⁶ que regulaba la detención preventiva o cautelar de los extranjeros en situación irregular –entre otros–, acusaba el hecho de que dicha detención preventiva se llevase a cabo en locales que no tenían carácter penitenciario, dentro de un plazo máximo de 40 días (GENERALITAT DE CATALUNYA, 1986, 5743).¹⁷

En sus informes, el Síndic destacó el papel que en el conocimiento o denuncia de los problemas estaban teniendo las asociaciones de inmigrantes y las ONG locales. Destacó también la colaboración –que también en ocasiones se deniega– con el Defensor del Pueblo, la Fiscalía, la Policía y otras autoridades y funcionarios del Estado.

Las limitaciones y dificultades de la LO 7/1985, en cuanto a su contenido y puesta en práctica, llevaron a la Generalitat a reclamar la mejora del régimen de derechos y libertades de los extranjeros. En la Moción 12/III, el Parlament de Catalunya constatará “la insuficiencia de los resultados en la aplicación de la Ley orgánica 7/1985, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, en lo que se refiere a garantizar los derechos y libertades públicas reconocidos por el artículo 13 de la Constitución, y especialmente en lo que se refiere a la regulación de los extranjeros que estaban en el territorio del Estado español en la fecha de la entrada en vigor de la mencionada Ley” (GENERALITAT DE CATALUNYA, 1989*d*, 3892).

En el debate previo a la Moción, el propio conseller de Governació, Josep Gomis, diputado por CiU, expresó su voluntad personal de plantear una modificación de la LO 7/1985 (GENERALITAT DE CATALUNYA, 1989*c*, 1242, 1243). En el debate posterior, el diputado Subirà repitió la propuesta (GENERALITAT DE CATALUNYA, 1989*c*, 1408). Desde el Departament de Benestar Social, creado un año antes, también se expresó la necesidad de la reforma (GENERALITAT DE CATALUNYA, 1992*a*, 1). Sin embargo, desde el propio Govern, en

16. Ver la STC 115/1987, de 7 de Julio, BOE de 29 de julio de 1987.

17. En 1991 se publicó un informe parecido, mucho más extenso, en el que se visitaron depósitos municipales de detenidos de 49 municipios (GENERALITAT DE CATALUNYA, 1991*a*).

esa época parece normal, propio del sentido común político, aducir que el problema no lo causaba la Generalitat, que no tenía la competencia, porque esta era estatal. Cuando el Govern era interpelado, aducía que la Ley de extranjería no la había hecho la Generalitat, y que era una competencia estatal. En su intervención, Joan Saura, diputado de Iniciativa per Catalunya, interpeló al conseller: “usted debe saber mejor que yo que hay más de tres mil expedientes paralizados en la Delegación de Trabajo, que los permisos de trabajo se dan un año más tarde”. A continuación, Saura puso en boca del diputado Subirà, de CiU, esta respuesta: “hombre, esto no es nuestro, es de la Administración central”. Saura reconoció que no era competencia de la Generalitat, pero afirmó que la pregunta política pertinente era: “¿pide la Generalitat la reforma o derogación de la Ley de extranjería?; y “¿qué gestiones ha hecho la Generalitat ante el Estado para mejorar el problema?” Saura intentó evitar la que para él era la previsible respuesta del Govern o de CiU: no tenemos competencias, pero tenemos tal política educativa, tal política de bienestar social, etc. No se trataría de decir que la Generalitat ya actuaba, sino de que actuase sobre la variable “ley de extranjería”, de la manera que le fuese posible. Reproducir este tipo de debates es importante, por cuanto que confirma que en la primera etapa de la política de inmigración de la Generalitat, el Govern pensaba en la integración pero no en las competencias de inmigración (GENERALITAT DE CATALUNYA, 1989c, 1243). En otra interpelación, el diputado Ignasi Riera, de Iniciativa per Catalunya, se dijo a sí mismo: “no plantees la interpelación porque te dirán que sobre este tema no tenemos competencias”. Y el conseller de Treball, Ignasi Farreres, le respondió que el Govern sí que “hace”, y refirió a actividades de su propio Departament, así como a actividades sanitarias y de bienestar social (GENERALITAT DE CATALUNYA, 1990b, 2661, 2662).

Estos debates revelan, además, que analizar las actividades a la Generalitat presenta la dificultad específica de que en una misma institución, tan vasta, hay distintas sensibilidades, a veces muy distantes, que es previsible que diputados de Iniciativa per Catalunya o del PSC opinen de manera muy diferente que un conseller de CiU. Sin embargo, desde la perspectiva metodológica de esta tesis, los tres grupos *son* de una misma institución, la Generalitat de Catalunya, a través de una voz integrada mediante el Parlament de Catalunya.

La implantación en el territorio comportó también procesos de radicalización y conflictos por parte de *ambas* poblaciones (E22). En el dossier repartido a los asistentes al Encuentro de 1990 se alertaba que no se podía descartar que el proceso de reislamización que se daba en Europa pudiese “llegar a penetrar en nuestro país”, y que los problemas de marginalidad, falta de oportunidades de integración, actuación ilegal, falta de recursos económicos, pudiesen provocar una radicalización que decantase a la segunda generación hacia el fundamentalismo o integrismo, “ya que la segunda generación no tiene una identidad clara ni unos marcos de referencia sociales”. Pero, más allá de la

religión, el dossier del Encuentro se refería también a la posibilidad de aparición del *conflicto*, que “en sí es positivo, en el sentido de mostrar una realidad antes oculta”. La posibilidad de conflicto se asociaba a “cuando la persona o colectivos dejan el estado de sumisión y comienzan a organizarse con una serie de planteamientos reivindicativos”. La posibilidad de conflictos evidenciaba que la inmigración extranjera había empezado a llegar hacía tiempo y que presentaba situaciones propias del *tercer momento* del ciclo migratorio de Dassetto, cuando se plantean desafíos propios de la coinclusión y la participación política (CACHÓN, 2009, 106-108, 132; MILLER, 1981, citado por ZAPATA-BARRERO, 2002, 31-35). El conflicto se identifica también con la amenaza de competencia que para el autóctono representa el inmigrante, así como con estereotipos peyorativos. Se decía que en la prensa no habían aparecido graves conflictos aunque “se constató” el choque intercultural existente. Se mencionaba también el conflicto en torno a las diferencias culturales, en especial en relación con la mujer, así como el conflicto debido a la situación de marginación laboral y legal. Así pues, se trataba del análisis de un estado de *posibles* conflictos, análisis positivo en sí mismo porque es poco usual que la Administración actúe preventivamente: “La Administración ignora los problemas existentes mientras no hay un conflicto manifiesto” (GENERALITAT DE CATALUNYA, 1990d, 8, 16, 17, 18).

Otra fuente de conflictos fueron los episodios de racismo y xenofobia. La Resolución 40/III del Parlament de Catalunya, sobre la discriminación y el racismo (GENERALITAT DE CATALUNYA, 1989a) tuvo su origen en una Proposición no de Ley presentada por el Grupo Socialista motivada “por actitudes vividas desde hace tiempo racistas y, también, últimamente, más xenofóbicas, protagonizada por el Ayuntamiento de Santa Coloma de Farners [y por] el Ayuntamiento de Vilanova de la Barca.” Además de pretender posicionar al propio Parlament, la Proposición buscaría la intervención de la sociedad civil para favorecer el diálogo y, finalmente, plantearía programas de prestaciones sociales, sanitarias, de alojamiento, de educación y cultura. Pocos meses más tarde, se debatió en el Parlament en relación con la Interpelación al Consell Executiu sobre los recientes brotes de racismo (GENERALITAT DE CATALUNYA, 1989c). Y dos años más tarde, el Parlament aprobó, por iniciativa del Grupo de Iniciativa per Catalunya, la Resolución 200/III, sobre el Informe Ford del Parlamento Europeo relativo a Racismo y Xenofobia (GENERALITAT DE CATALUNYA, 1991c).

RELACIONAR LA IRREGULARIDAD CON LA MARGINALIDAD Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL

O migrante é, antes de tudo, um forte

(Euclides da Cunha, Río de Janeiro, Brasil, 1866-1909).

Los estudios y las percepciones de estos primeros años vinculaban a las personas extranjeras con la precariedad o la marginalidad (E1). Este sesgo condicionó la política de inmigración de la Generalitat y de otras administraciones públicas. Sobre todo, se asociaba preponderantemente la incipiente política de inmigración a los servicios sociales y a otros servicios básicos. Una buena parte de los estudios e informes de esa época se elaboraron o encargaron desde las áreas de servicios sociales (SOLANA, MORÉN, DE MIGUEL Y PASCUAL, 2002, 156, 157, 167). El Síndic de Greuges abogaba por una “acción decidida de los poderes públicos en la ordenación y la promoción de los servicios sociales” en Catalunya porque “hay muchos ciudadanos que viven sin tener cubiertas las necesidades económicas y asistenciales mínimas que les deben permitir integrarse plenamente en la sociedad. En algunos barrios de Barcelona y otras ciudades de Cataluña hay bolsas de pobreza que son una muestra de lo que se denomina “cuarto mundo”, con los problemas de analfabetismo, escolarización deficiente, inmigración no integrada, casos insalubres, paro, drogadicción, prostitución, etc. En otro momento, concretaba la localización de los extranjeros marginados –determinados colectivos de Camerún, Gambia, Costa de Marfil, Guinea Ecuatorial...–, que vivían en “zonas agrícolas determinadas del Maresme, Segrià, Baix Llobregat, etc., o de subcultura industrial [sic]” (GENERALITAT DE CATALUNYA, 1986, 5763, 5765; GENERALITAT DE CATALUNYA, 1988, 3490). Respecto a la población de origen marroquí, la Generalitat reconocía pauperización, precariedad, marginación, economía sumergida, sobreexplotación, sueldos bajos, mano de obra poco cualificada, jornada laboral “extensísima”, poca integración laboral de la mujer, falta de oportunidades de integración, actuación ilegal, falta de recursos económicos (GENERALITAT DE CATALUNYA, 1990d, 8, 12, 18; E1, E3, E5, E6). Como se ha visto en el capítulo anterior; la Generalitat encargó al Colectivo IOÉ un estudio sobre la inmigración extranjera en Cataluña. A partir del análisis de datos demográficos, el estudio estableció una tipología de inmigrantes en Cataluña. El cuarto grupo era el de los inmigrantes con unas condiciones de vida en gran parte coincidentes con la fracción más precarizada de la población autóctona, y con algunos problemas específicos, no compartidos por los autóctonos precarizados: mayor analfabetismo, especificidades culturales, la doble barrera lingüística, o menos derechos sociales y políticos (COLECTIVO IOÉ, 1992, 118, 121-122). Por su parte, Lecha se refiere a paro, explotación laboral, vida marginal, extrema pobreza, lucha desesperada para sobrevivir, cosa que les conduce con frecuencia a soluciones extremas (mendicidad, “transeuntismo”, delincuencia, prostitución), reserva importante de trabajo temporero u ocasional, economía sumergida, clandestinidad, miedo a ser expulsados, inseguridad ante el futuro, rechazo social, racismo; todo lo cual “destruye a las personas y a sus familias” (LECHA, 1985, 18-19; 1989, 31, 36).

El “cuarto grupo” identificado en el estudio del Colectivo IOÉ –los que “llegan huyendo del hambre y el paro crónico de sus países”, una mayoría que “proviene del Tercer Mundo”– constituían un segmento importante del mercado laboral secundario de Cataluña porque accedían a puestos de trabajo eventuales, con baja remuneración y jornadas prolongadas, a menudo sin garantías legales y con escasas posibilidades de promoción social; o bien estaban en paro. La mayoría de estos puestos de trabajo pertenecía al sector agrícola, la construcción y los servicios menos calificados (COLECTIVO IOÉ, 1992, 118, 122).

La lentitud en el otorgamiento de autorizaciones de trabajo, o su denegación, y la posibilidad legal de ser sancionadas, prevenía a las empresas de contratar extranjeros –“hace que el acceso del extranjero a la empresa en situación de normalidad sea difícil y compleja” (GENERALITAT DE CATALUNYA, 1990d, 12)–, o acababa en su despido ante la posibilidad de “una inspección del Ministerio de Trabajo” (GENERALITAT DE CATALUNYA, 1992a), o los contrataba en condiciones infralegales, explotándolos. Por otro lado, el tándem trabajador extranjero - legalidad laboral, comenzó a generar una casuística de “normalidad” en cuanto a quejas, reclamaciones y demandas laborales. En 1990, el Síndic de Greuges se comunicó dos veces con el INE en relación con la posibilidad de que extranjeros percibieran la prestación de desempleo. El INE, finalmente, denegó la prestación porque los extranjeros no tenían permiso de residencia (BIOSCA, 1992, 107).

EN EL ORIGEN DEL IMPULSO DE LA POLÍTICA ESTÁ LA POBLACIÓN DE ORIGEN MARROQUÍ

Es decir, estamos hablando de inmigración y, sin darnos cuenta, solo hablamos de la inmigración magrebí y un poco de la subsahariana (Pujol, 2000, 25-26)

Si los estudios de las dos primeras etapas hacen de esta inmigración africana el paradigma del “inmigrante” (SOLANA, MORÉN, DE MIGUEL Y PASCUAL, 2002, 165), la población de origen marroquí ha sido mayoritaria en Cataluña, ya desde el inicio (LECHA, 1989, 32 y 33; E22). En 1992, de cada 100 marroquíes radicados en España, 33,7 residían en Cataluña (COLECTIVO IOÉ, 1994, 112). La política de inmigración de la Generalitat emergió a partir de esta situación demográfica. Así lo atestigua el leitmotiv del Encuentro de 1990 (La situació *dels immigrants marroquins* a Catalunya), o el nuevo encargo del Institut Català d’Estudis Mediterranis al Colectivo IOÉ, la obra *Marroquins a Catalunya*, solo dos años después de su primera contribución de 1992 (COLECTIVO

IOÉ, 1994). También, la presencia de población de origen marroquí conllevó que la política tomase en cuenta además la gestión de los asuntos religiosos o los procesos de radicalización, por ejemplo.

PREOCUPACIÓN POR LA GESTIÓN DE LOS ASUNTOS RELIGIOSOS

Catalunya despertaba, en esta etapa, a la presencia significativa de población inmigrada extranjera, y se empezaba a comprender que esta planteaba importantes diferencias culturales con respecto a la suya propia. En consecuencia, no solo se reaccionó evocativamente –seminarios, informes, publicaciones–, sino que se planteó tempranamente la necesidad de mecanismos estables de relación. “Pese a las diferencias, todos coinciden en que un auge de la corriente fundamentalista sería muy negativo en el sentido de establecer vías de comunicación y diálogo ente ambas culturas” (GENERALITAT DE CATALUNYA, 1990*d*, 16).

PRESIÓN UNIVERSALIZADORA EN CUANTO A LA TITULARIDAD Y EJERCICIO DE ALGUNOS DERECHOS

Algunas veces también digo que los ilegales somos nosotros, porque atendemos los ilegales en situación ilegal nuestra. Hacemos una ilegalidad legalizada, una ilegalidad que está consentida por todos, y esto quiero decirlo, que no hemos tenido la más mínima dificultad ni por la dirección del centro, ni por la dirección de asistencia primaria (Dr. José Luis Bada, 1995).

A partir de los problemas causados por los límites de derechos y libertades establecidos en la LO 7/1985, y por su puesta en práctica por la Administración estatal, la Generalitat, por sí e influida por los actores de su entorno propio, actuará en ocasiones por tratar de superar esos límites, en particular ampliando el derecho de acceso a servicios públicos, en casos en que el acceso estaba limitado a extranjeros con permiso de residencia. La LO 7/1985 no se refería al derecho a la asistencia sanitaria, pero la Ley 14/1986, de 25 de abril, general de sanidad¹⁸ había limitado el derecho a la protección

18. BOE de 29 de abril de 1986.

de la salud y a la atención sanitaria a los españoles y a los extranjeros *residentes*. La actuación de la Generalitat fue precedida por las primeras experiencias de atención particularizada a extranjeros en Barcelona, Mataró, Salt, Olot o Banyoles. Y también por el debate parlamentario: ante las críticas de la oposición, el conseller de Treball, Ignasi Farreras, dijo que la asistencia sanitaria a las personas excluidas –“porque no tienen la situación legalizada”– que se había cubierto por la beneficencia, a través de ayuntamientos y diputaciones, iba a ser asumida por el Servei Català de la Salut (GENERALITAT DE CATALUNYA, 1990B, 2662). Finalmente, el Govern aprobó el D 178/1991, de 30 de julio, de universalización de la asistencia sanitaria pública,¹⁹ determinando que “todos los ciudadanos residentes en Cataluña tienen derecho a la asistencia sanitaria pública” (art. 1.1). La palabra “residentes” no significaba disponer de permiso de residencia, sino “estar empadronado” (art. 2). El D 178/1991, de 30 de julio, se inspiraba en el principio de la universalización del art. 2.c de la Llei 15/1990, de 9 de julio, de ordenación sanitaria de Cataluña.²⁰ La realidad de la universalización se fue imponiendo poco a poco, gradualmente (RIBAS, 1997, 40, que cita el Manifest per la Integració, SOS Racisme-Catalunya, Tercer Congreso, junio 1993).

Los servicios sociales de la Generalitat también *acabarán* siendo universales en pocos años. Según el art. 6 de la Ley 26/1985, de 27 de diciembre, de servicios sociales,²¹ “todas las personas residentes en Cataluña y los transeúntes tienen derecho a la prestación de los servicios sociales ()”. Pero es dudoso que por “residentes” la Ley 26/1985, de 27 de diciembre, se refiriese al concepto propio de la extranjería, es decir, a la persona con autorización de residencia, especialmente porque posteriormente al criterio de la “residencia”, el propio art. 6 se refiere a los extranjeros: “El Gobierno de la Generalitat establecerá las condiciones en que podrán ser beneficiarios los extranjeros, respecto a quienes se respetarán los tratados y convenios internacionales, el principio de reciprocidad y la legislación específica sobre el derecho de asilo y condición de refugiado.” Sin embargo, “hoy por hoy la Generalitat no ha desarrollado este artículo” (BIOSCA, 1992, 119. COLECTIVO IOÉ, 1994, 105). Por otro lado, los arts. 1 y 2.1 declaraban que el objeto y alcance de los servicios sociales se extendía *a todos los ciudadanos*. El Informe de la DIBA no advierte sobre problemas de exclusión real de personas extranjeras del sistema de servicios sociales, ni tampoco aclara si el extranjero sin permiso de residencia que eventualmente quedase excluido podía ser en cambio incluido como “transeúnte”.

19. DOGC de 28 de agosto de 1991.

20. DOGC de 30 de julio de 1990.

21. DOGC de 10 de enero de 1986.

El Informe de la DIBA sí destaca, en cambio, los problemas que causaba la presión asistencial de las personas en situación irregular: falta de directrices de las administraciones del Estado y de la Generalitat sobre si atender o no a los irregulares, miedo a incurrir en la ilegalidad si se atendía a irregulares (E1), miedo a atraer población inmigrada si se ofrecían recursos

Este marco de “miedo” o de prudencia era, de hecho, extensible a todos los servicios públicos en donde había espacios de indefinición. Ante la indefinición, empezó a emerger el *empadronamiento* como el mínimo requisito legal requerido para recibir asistencia social. Ello abrirá la puerta a distinguir entre los ayuntamientos que lo exigían y los que no (BIOSCA, 1992, 118, 119, 135, 136). ¿Y cómo intervino la Generalitat en esta cuestión de importancia tan crítica, en esa incipiente *buena práctica* municipal?: debatiendo y reglamentando. Dice el diputado Joan Oliat, del PSC: “En cuanto al censo del Ayuntamiento, debo decir que muchos ayuntamientos hacen censos, precisamente para poder ayudar a las personas marginadas” (GENERALITAT DE CATALUNYA, 1989c, 1408). En cuanto al acceso a la atención sanitaria, hemos visto que el D 178/1991, de 30 de julio, resolvió condicionarlo a estar empadronado.

SEMINARIOS, INFORMES, PUBLICACIONES

La mayor parte de los esfuerzos relacionados con el desarrollo de las políticas tienen carácter argumentativo. Las políticas de inmigración no constituyen una excepción (DELGADO, 2007, 202)

La evocación, imposición y legitimación (LENOIR, 1993, 92) son un tipo de tarea primaria constitutiva del proceso de formulación pública del hecho social. No solo la sociedad, también las administraciones, y sus diferentes núcleos profesionales, organizarán simposios, seminarios, conferencias, publican, realizan estudios, informes, etc. “Los diversos niveles de las administraciones públicas catalanas destinan cada vez más recursos no solo a atender a la inmigración extranjera sino también a su estudio. La proliferación de publicaciones y, especialmente, de informes no publicados desde los diversos ámbitos de las administración autonómica y desde la administración local muestran el interés ()” (SOLANA, MORÉN, DE MIGUEL Y PASCUAL, 2002, 167. También E11, E19 y E21).

En 1983, la Generalitat organizó las Reflexions Críiques sobre la Cultura Catalana. La iniciativa fue del conseller Max Canher. El equipo de conferenciantes fue de primera

fila: Pierre Vilar, Josep Ferrater Mora, Miquel Tarradell, Joan Fuster, Xavier Rubert de Ventós, Josep Maria Castellet, Joaquim Molas y Josep Termes, cuya obra tiene por título “La immigració a Catalunya: política i cultura” (ABELLÓ y COLOMINES, 2014, 236), que ya hemos reseñado al explicar las etapas de la política y, en particular, la larga tradición en Cataluña en el uso de la palabra “integración” para referirse a la inmigración. En 1984 se celebró la Convención sobre las minorías étnicas y nacionales presentes en Cataluña, organizada por el Departament de Cultura y el Centre Internacional Escarré per a les Minories Ètniques i Nacionals (CIEMEN) (GENERALITAT DE CATALUNYA, 1989c, 1405). En 1985 se publicó *Els altres catalans vint anys després*, por encargo del Patronat d’Investigació Social del Departament de Treball de la Generalitat, donde Francisco Candel trató de nuevo²² los temas del lugar y la memoria en la inmigración, pero donde dedicó un especial interés al fenómeno de la lengua, en el contexto de la aparición del Manifiesto de los derechos lingüísticos en Cataluña, firmado el 25 de enero de 1981 y publicado el 12 de marzo del mismo año, pocas semanas después del 23-F y un día antes de la presentación de la LO de armonización del proceso autonómico (DOMINGO, 2014, 120). En noviembre de 1989 se celebró en Barcelona el simposio internacional *Els moviments humans en el Mediterrani Occidental*, organizado por el Institut Català d’Estudis Mediterranis, instituto que había sido creado por la Generalitat el 16 de febrero de 1989 (GENERALITAT DE CATALUNYA, 1989f). En 1990, el conseller de Treball, Ignasi Farreres informó en el Parlament que su Departamento había realizado una encuesta a cien familias con renta superior a diez millones de pesetas, sobre el sector de servicio doméstico, para conocer sus características sociodemográficas (GENERALITAT DE CATALUNYA, 1990b, 2661).

El dossier repartido a los asistentes del Encuentro de 10 de marzo de 1990 reflejaba las necesidades informativas elementales de esta etapa: incluso se proponía contrastar con los asistentes los datos de la inmigración marroquí que se suministraban “para que fuesen lo más reales posibles”. Se formaron tres grupos de trabajo, sobre trabajo, cultura y aspectos sociales. El carácter de novedad de esta época queda reflejado en otra consideración del dossier: “Cataluña ha dejado de ser un país de tránsito, ahora es un destino.” (GENERALITAT DE CATALUNYA, 1990d, 1, 3). En 1990 y durante la sustanciación de la Interpelación al Consell Executiu sobre los trabajadores extranjeros en Cataluña, en los argumentos del diputado Riera i Gassiot para demostrar la situación de los trabajadores extranjeros se citaron documentos de Cristianisme i Justícia y de Justícia i Pau (GENERALITAT DE CATALUNYA, 1990b, 2659). En 1991, el Departament de Treball dedicó monográficamente el núm. 13 de su revista *Món Laboral* a los *Trabajadores extranjeros en Ca-*

22. *Els altres catalans*, de 1965, es su obra fundamental.

taluña, siendo su propósito de “contribuir al debate sobre la inmigración” (GENERALITAT DE CATALUNYA, 1991d, 10). La revista tenía un público concreto: los actores sociolaborales de Cataluña, además de los distintos colectivos profesionales alrededor de la administración laboral catalana. Entre otros, en el núm. 13 de *Món Laboral* escribieron consellers y exconsellers (Ignasi Farreres, Joan Rigol), diputados y senadores (Ignasi Riera, Rafael Hinojosa, Alfons Cucó), ejecutivos de empresa (Sergi Subils, de Hoechst Ibérica), sindicatos (Xavier Olivé, Juan Antonio del Moral), y la Administración del Estado (Xavier Iborra). Formaron parte del mismo proceso evocativo, impositivo y los dos estudios encargados al Colectivo Ioé, de 1982 y 1984.

En esta etapa diversos departamentos de la Generalitat realizaron estudios sobre inmigración: Benestar Social, sobre *minorías étnicas e inmigración extranjera en Cataluña*; Política Territorial i Obres Públiques, sobre *movimientos migratorios y previsiones*; Treball, sobre *la situación efectiva de los trabajadores extranjeros en Cataluña*. Este último departamento organizó un seminario sobre el mismo tema. El estudio y el seminario se realizaron por iniciativa parlamentaria: Moción 31/III del Parlament de Catalunya, en la que el Parlament instó “al Govern de la Generalitat a continuar e incrementar los estudios para tener un conocimiento actualizado de la situación de los trabajadores extranjeros en Cataluña, mediante encuestas, seminarios, recogida de información y todos aquellos otros instrumentos que se consideren oportunos” (GENERALITAT DE CATALUNYA, 1990c). En todas estas actividades se hacía habitual el recurso a autores de ONG, gabinetes de estudios, consultorías y similares. Dos de los artículos de *Món Laboral*, núm. 13, están firmados por miembros del Gabinet d’Estudis Socials, Jordi Estivill y Joaquim Aiguabella, que afirmaron que escribían por encargo del Departament de Política Territorial i Obres Públiques.

En el *Informe sobre les actuacions que el Gabinet d’Estudis del Gabinet del Conseller de Benestar Social ha portat a terme en el tema de la immigració. Setembre 1989 - febrer 1992*, los autores dedican tres páginas a relacionar 28 actos a los que han asistido durante dos años y medio, como representantes institucionales, asistentes –lo cual, en ocasiones, implica apoyo económico–, organizadores, ponentes, etc.; en programas de radio, televisión, cursos, seminarios, conferencias, coloquios; en Barcelona, en otros municipios, y también fuera de España (GENERALITAT DE CATALUNYA, 1992a, 3 -5).

INSPIRACIÓN EN EXPERIENCIAS, TEXTOS Y NORMAS DE OTROS PAÍSES E INTERNACIONALES

En el simposio internacional *Els moviments humans en el Mediterrani Occidental*, de 1989, fueron invitados ponentes de Francia, Italia, Bélgica, pero también de Egipto,

Argelia, Túnez y Marruecos. Se produjo una temprana pero explícita apertura a Europa y a los países mediterráneos (E5, E 24). La misma creación del Institut Català d'Estudis Mediterranis es una evidencia de ello.²³ En el discurso inaugural, el presidente del Institut –y de la propia Generalitat–, Jordi Pujol, afirmó que “la privilegiada situación geográfica de Cataluña le permite aspirar a constituirse en puente entre España y Europa, entre el Mediterráneo y el centro de Europa”. El dossier del Encuentro de 1990 contiene información sobre la legislación vigente de los Países Bajos, Estados Unidos de América, Alemania, Gran Bretaña, Italia y Francia (GENERALITAT DE CATALUNYA, 1990d, anexo 3). Por su parte, la revista *Món Laboral*, núm. 13, recoge dos textos que señalan la voluntad de apertura internacional de la política ya desde sus inicios: un artículo de Jan Vranken sobre los derechos laborales de trabajadores inmigrados en Europa occidental, y la reproducción del Informe Ford del Parlamento Europeo. De este último es importante también destacar la voluntad de la Generalitat de traducir al catalán textos oficiales relevantes (GENERALITAT DE CATALUNYA, 1989f, 177-194). Solo a partir de 2005 se normalizó la traducción oficial de ciertos documentos de la UE.²⁴ Una de las propuestas del Encuentro fue “informar la legislación vigente y la voluntad política de acuerdo con la Declaración de los Derechos Humanos, ratificada por el Estado Español” (GENERALITAT DE CATALUNYA, 1990d, 20).

PARTICIPACIÓN

LAS DEMÁS ADMINISTRACIONES, ACTORES DE LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN DE LA GENERALITAT

Algunos de los servicios públicos de la Generalitat que protagonizaron las respuestas en esta etapa –educación, servicios sociales, sanidad, etc.– fueron los primeros en ser transferidos a la Generalitat, lo cual iba a significar dos cosas. En primer lugar, que eran servicios que ya existían, por lo que la configuración inicial de la política de inmigración de la Generalitat no se puede explicar como algo aislado sino como la continuidad o el concurso de las actividades de las otras administraciones que eran antes, y a menudo seguirán siendo, cotitulares de dichos servicios: diputaciones pro-

23. Actualmente (2015) se llama Institut Europeu de la Mediterrània, y es un consorcio formado por la Generalitat, el Ayuntamiento de Barcelona y el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

24. Conclusiones del Consejo de 13 de junio de 2005, relativas al uso oficial de otras lenguas en el Consejo y, en su caso, en otras instituciones y órganos de la Unión Europea (2005/C 148/01), DOUE de 18 de junio de 2005.

vinciales y ayuntamientos. Y también el Estado, que venía de prestar los servicios de educación y sanidad durante décadas. En segundo lugar, iba a significar que esta especie de herencia que supone la transferencia de servicios permitió a la Generalitat actuar con continuidad y no empezar de cero.

La política de inmigración y la política de extranjería configuran un *continuum* conceptual (ALEGRE, 2001, 196). Ambas recaen sobre la movilidad, a la vez que sobre la permanencia de las personas inmigradas. Por ello, las competencias de las dos administraciones principales, Generalitat y Estado, pero también de las entidades locales y las diputaciones –como se ha visto en las numerosas referencias al Informe de la DIBA de 1992– están interrelacionadas. Expresión simple de esta interrelación fue la invitación de la Generalitat a que Xavier Iborra aportase un artículo a *Món Laboral* núm. 13 (GENERALITAT DE CATALUNYA, 1991, 98, 99). La presencia de Iborra era importante al tratarse del director provincial del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en Barcelona. En el Informe sobre les actuacions del Gabinet del Conseller de Benestar Social se daba cuenta de la participación en actos, a los que asistía también la Generalitat, de dos autoridades estatales: Raimundo Aragón Bombín, director general de Migraciones, y Fernando Puig de la Bellacasa, director general de Política Interior (GENERALITAT DE CATALUNYA, 1992a, 5). Las expresiones de colaboración con autoridades estatales: policía, fiscalía, Defensor del Pueblo, gobiernos civiles, etc., son frecuentes en los Informes del Síndic de Greuges.

Por otro lado, en el origen del *Informe de Girona: cinquanta propostes sobre immigració* que, como se verá, tuvo un valor fundamental en la primera definición integral de la política de la Generalitat en 1992 (COMISSIÓ D'ASSOCIACIONS I ORGANITZACIONS NO GOVERNAMENTALS DE LES COMARQUES DE GIRONA, 1992), se encontraba Pere Navarro, gobernador civil de Girona: “Members of the CAONGCG [COMISSIÓ D'ASSOCIACIONS I ORGANITZACIONS NO GOVERNAMENTALS DE LES COMARQUES DE GIRONA] freely recognize the fundamental role played by the Civil Governor of Girona (...). Both the Governor, Pere Navarro, as well as his advisor, Carles Navales played key roles in both the development of the Report and the subsequent lobbying based on its recommendations. The Governor had taken the original initiative to bring together the group that undertook the outreach work surrounding the amnesty [la regularización de 1991]”.²⁵ Y para la redacción del

25. “He had a long-standing reputation as a person concerned with immigrant issues and most of the meetings of the first ad hoc group had taken place in his office. Later, after returning from a meeting in Madrid in which the amnesty program had been evaluated, the Governor suggested that Girona could be the center of research and reflection on settlement issues. According to one member of the CAONGCG, “the Civil Governor proposed that we form a new commission and challenged us to see if we were capable of seriously addressing the issues.” The first meeting of the

Informe de la DIBA se pudo contar con datos propios del Gobierno Civil y de la Delegación provincial del Ministerio de Trabajo (BIOSCA, 1992, 13).

LA COORDINACIÓN SE DA, SOBRE TODO, ENTRE LA GENERALITAT, LAS ENTIDADES²⁶ Y LAS ENTIDADES LOCALES

La política de inmigración recae sobre la movilidad y la permanencia y, en términos de competencias, significa las responsabilidades coordinadas (*continuum*) del Estado, las CCAA y las entidades locales –y la participación de las entidades. Sin embargo, en Cataluña la coordinación se dará sobre todo entre la Generalitat y las entidades locales, y con una frecuente participación de las entidades (E5, E6, E10, E22). La coordinación se dará también, pero no siempre con facilidad, con el Estado. Apuntamos ahora cuatro razones para la mayor facilidad de coordinación con las entidades locales y las entidades, y para la menor facilidad con el Estado: 1) la reticencia del Estado a que las CCAA participen realmente en la política de inmigración –cuestión sobre la que nos extenderemos en la tercera etapa; 2) la Generalitat no incluye al Estado en el Consell Assessor; 3) la proximidad territorial y la afinidad cultural hacen más fácil la relación de la Generalitat con las organizaciones de su territorio; y 4) la existencia de dos lobbies municipalistas catalanes, creados ambos en 1981, que hacen fluido el contacto y aclaran la representatividad: Associació Catalana de Municipis i Comarques (ACM), y Federació de Municipis de Catalunya (FMC). Una de las primeras propuestas integrales de política de inmigración de la Generalitat reclamaba el trabajo conjunto con las ONG y los ayuntamientos (GENERALITAT DE CATALUNYA, 1990d, 20- 22). Sin duda, muy probablemente la facilidad de contacto entre estos tres tipos de actores se da en otros ámbitos de la actividad administrativa en Cataluña.

new commission was held at the Civil Governor's office at which it was decided to convene a meeting of the NGOs to choose a coordinator from among them and to hold further meetings on "neutral ground". Even with the committee formed as an NGO coordinating body, the Governor's staff member, Carles Navales, continued to assume the role of advisor to the committee. (...) Why did the Civil Governor create a coordinating committee of NGOs which appears to have acted as a front for promoting his own agenda on immigration? The majority of those interviewed applauded his initiative and indicated that he had a genuine interest in promoting a social dialogue on immigration and that he knew that this could be done most effectively through NGOs." (CASEY, 1998a, 140). Véase también E29.

26. Es oportuno hacer aquí una aclaración. Es frecuente utilizar las siglas *ONG* –que no es un concepto jurídico– para designar todo tipo de entidades del tercer sector social: asociaciones, fundaciones, etc. Por *agentes sociales* entendemos patronales y sindicatos. Pero en la política de inmigración de la Generalitat intervienen otros actores, como colegios profesionales, empresas, universidades, etc. Por lo que cuando nos refiramos a este conjunto más amplio, utilizaremos la palabra *entidad* que, partiendo de la definición del Diccionario de Lengua Española, significa "cualquier persona jurídica" del entramado de actores de nuestra política pública (<http://lema.rae.es/drae/?val=entidad> [última consulta: 31 de agosto de 2015]). Y de vez en cuando, la participación se extiende a personas físicas, en calidad de *expertos*.

En cuanto a las ONG, se suelen distinguir dos tipos. En primer lugar, las ONG *formadas por inmigración extranjera*, cuya principal base asociativa y finalidad se relacionan con ser nacional del país de origen, y a veces de una zona de este (por ejemplo, la *Associació Catalana Rhombe*, de la comunidad Ndowne; GENERALITAT DE CATALUNYA, 1991, 26), y con la defensa de sus intereses en Cataluña o en toda España. En segundo lugar, las ONG *de apoyo a la inmigración extranjera*, cuya principal base asociativa es catalana o española, sin perjuicio de tener asociados/as de nacionalidad extranjera o apátridas.²⁷

En los textos no aparece un único principio o valor claro relacionado con el hecho de participar en una ONG.²⁸ Aparecen conceptos diversos, por ejemplo: *asociacionismo*, *participación*, *medio para integrarse*, etc. Las ONG, pero no solo en ellas, son organizaciones sobre las que se proyecta el valor de la participación, una de cuyas variantes es el fomento del asociacionismo, entendiéndolo en sentido amplio: participación de las personas inmigradas en ONG, en sindicatos, en asociaciones de madres y padres de alumnos, en consejos asesores, etc.²⁹ La LO 7/1985 se limitó a reconocer el derecho de asociación.³⁰ Concretamente, participar en ONG formadas por inmigración extranjera serviría para integrar a sus socios –informar, ofrecer servicios–, para proporcionar un marco para la socialización y para el mantenimiento de la identidad cultural, para localizar interlocutores extranjeros ante las administraciones, para promover dinamizadores internos a la hora de plantear denuncias y reivindicaciones comunes (BIOSCA, 1992, 88, 90, 91). Pero no solo serviría para quien se asocia: también a las administraciones, para formar su política, para disponer de interlocutores, etc. Ante los problemas de racismo, discriminación en el mercado laboral, irregularidad, etc., algunos grupos parlamentarios expresaron la necesidad de que el Govern adoptara medidas, entre las cuales el “apoyo global a las asociaciones”³¹ (GENERALITAT DE CATALUNYA, 1989c, 1243).

27. Casey se refiere a tres categorías: organizaciones étnicas, organizaciones generalistas (tienen una misión amplia consistente en prestar servicios a la población en general, pero optan también por dedicar parte de sus recursos a la inmigración extranjera) y las organizaciones especialistas (se dedican exclusivamente a la inmigración extranjera). (CASEY, 1995, 5-6, 32-33).

28. Para una interpretación del valor de la participación de la inmigración extranjera en las asociaciones, véase SAURI Y ROVIRA, 2015.

29. Montilla se refiere a participación en asociaciones, participación sindical (E5, E8) y participación administrativa (2007, 39-41). Según el art. 69 de la LODYLE, “los poderes públicos impulsarán el fortalecimiento del movimiento asociativo entre los inmigrantes y apoyarán a los sindicatos, organizaciones empresariales y a las organizaciones no gubernamentales que, sin ánimo de lucro, favorezcan su integración social, facilitándoles ayuda económica, tanto a través de los programas generales como en relación con sus actividades específicas.”

30. Art. 8, parcialmente anulado por la STC 115/1987, de 7 de julio.

31. El asociacionismo es una pieza fundamental del discurso catalanista, que se proyecta sobre el discurso sobre inmigración. “Un aspecto esencial de la modernización catalana es que esta no se ha podido poner en marcha desde la acción política normal, ya que esta forma de autonomía le venía negada persistentemente por el Estado, a pesar de disponer de un sistema político rico y diferenciado. En Cataluña se ha tenido que hacer política a través de los medios más diversos. Entre estos, uno de los más determinantes ha sido el mundo asociativo, verdadera escuela de democracia participativa en los pueblos más avanzados; y hay que decir que la consolidación y el desarrollo de este mundo asociativo ha corrido en paralelo a la del propio catalanismo. Y es precisamente esta relación dinámica entre el catalanismo y el asociacionismo lo que ha hecho posible que Cataluña resistiera a las situaciones más difíciles, especialmente a los embates de dos dictaduras que durante el siglo xx han sido especialmente cruentas y beligerantes

En esta etapa empiezan a adquirir notoriedad las primeras ONG formadas por inmigrantes. Se detectó su protagonismo ya en 1984: “Se debería tener presente lo que dijeron representantes de muchas de estas comunidades en una primera convención sobre las minorías étnicas y nacionales presentes en Cataluña, que se celebró el año 1984 en el marco de Expocultura, organizada por el Departament de Cultura y el CIEMEN (GENERALITAT DE CATALUNYA, 1989, 1405). “A raíz de los brotes de racismo surgidos en 1989 en diversos lugares de Cataluña y la difusión de estos hechos que tuvo en los medios de comunicación, los extranjeros más marginados se han animado a formar parte de asociaciones civiles, que, con el apoyo de instituciones humanitarias, les ha permitido obtener una información mínima sobre sus derechos y la posibilidad de ejercerlos” (GENERALITAT DE CATALUNYA, 1990a, 9509). El asociacionismo inmigrante es un indicador de pluralismo, de normalidad democrática, de canalización de movilizaciones y conflictos, etc. (ZAPATABARRERO, 2008, 149-153). Las ONG, por último, participaron ampliamente en el *boom* de actividades de evocación de esta etapa (SOLANA, MORÉN, DE MIGUEL Y PASCUAL, 2002, 146).

En *Món Laboral*, núm. 13, aparece un inventario³² estructurado en dos partes: “agrupaciones de inmigrantes” y “entidades de ayuda a los inmigrantes”, 19 en la primera, 14 en la segunda. Destaca el carácter práctico del inventario: además del nombre de la ONG, figuraban la dirección, teléfono, horario, servicios que presta, y accesos de metro y autobús. La Administración ofrecía esta información como un directorio del que echar mano para que las ONG fuesen *utilizadas*, para que se *participase* en ellas (GENERALITAT DE CATALUNYA, 1991, 26 – 28).

Si en el anterior inventario aparecían las “entidades de ayuda a los inmigrantes”, ello revela que desde el inicio de la política de la Generalitat las entidades fueron actores principales de la misma. El núm. 13 de *Món Laboral* se refiere o contiene

en su contra.” (CASASSAS, 2014. TAMBIÉN E5). “Sin las asociaciones seríamos otro país” (BALTA, 2005, 26).

32. Hay muchos otros ejemplos. Edmundo Sepa elaboró una descripción de los principales colectivos negroafricanos en Cataluña, situando a la asociación Rieba-pua, formada por la comunidad Bubi, como la primera organización africana con reconocimiento legal en Cataluña, en 1978 (SEPA, 1993, 31-58). Jordi Moreras elaboró una lista de asociaciones religiosas musulmanas en España (1968-1998), y otra de asociaciones culturales arabomusulmanas en Cataluña (1981-1997) (MORERAS, 1999, 337-343). Posteriormente, elaboró otra con un total de 298 asociaciones marroquíes en Cataluña (1981 - 3 de enero de 2008), la cual incluía oratorios musulmanes no inscritos en el Registre d'Entitats del Departament de Justícia (MORERAS, 2009, 69-79). El Ayuntamiento de Barcelona elaboró guías de entidades de inmigrantes de Barcelona con cierta regularidad (AJUNTAMENT DE BARCELONA, 1999). Crespo y Delgado incluyen listas de ONG en su estudio a una muestra de 132 municipios de la provincia de Barcelona (CRESCO Y DELGADO, 2000, 193, 205-212, 219-220, 226-228). En 2006 se editó un directorio de entidades de personas inmigradas en España (FUNDACIÓ LA CAIXA, 2006). En SEGLERS (2008, 292-294) encontramos el número de tradiciones religiosas presentes en cada comarca, y los mapas comarcales de lugares de culto católicos, los islámicos, las Iglesias evangélicas, y los Salones del Reino de los Testigos de Jehová (las tradiciones religiosas o los lugares de culto no necesariamente indican el vínculo con una ONG). En TREPAT Y VILASECA (2008, 7, 74-78) aparecen las entidades corresponsables de la recopilación de “buenas prácticas” en el mundo rural. DOMÍNGUEZ Y ATAÓ (2009, 155) recopilan las asociaciones de peruanos en Cataluña, Navarra y Aragón. Por su parte, la Secretaria per a la Immigració de la Generalitat informatizó sus datos sobre entidades a partir de 2002.

ne artículos de Càritas Diocesana –sin distinguir necesariamente cuál de las Cáritas de Cataluña–, ACSAR, CIDOB, Amnistía Internacional, Il·lustre Col·legi d’Advocats de Barcelona, Cruz Roja Española, SOS Racismo. En cuanto a los agentes sociales, se refiere o contiene artículos de UP,³³ de CITE³⁴ y de UGT.³⁵ Hoechst Ibérica figura como representante, en la publicación, del sector empresarial. Los agentes sociales, sobre todo los dos sindicatos más representativos y algunas patronales, serán actores *permanentes* en la política de inmigración de la Generalitat, activos en todo tipo de iniciativas y desde siempre –como se verá a partir de la segunda etapa– miembros del Consell Assessor de la Immigració y posteriormente de la Taula de Ciutadania i Immigració. Las ONG de apoyo y los agentes sociales a veces *llegan antes* que las administraciones: “el tema de Santa Coloma de Farners, la escuela de alfabetización, con todos los problemas que han pasado, proyecto dirigido, el mes de julio, de esta escuela a diversos departamentos de la Generalitat en relación con ayudas. ¿Saben ustedes cuál ha sido la respuesta? Ningún departamento ha ayudado en nada; les han enviado ocho o diez libros en catalán. Esta escuela hoy se está manteniendo gracias al apoyo de la Universitat Autònoma de Barcelona y de otros organismos públicos y privados pero no de la Administración, después de nueve meses, y con todo lo que ha pasado en la escuela Samba Kubally” (GENERALITAT DE CATALUNYA, 1989c, 1241). Las entidades fueron también elementos de canalización de conflictos –denuncias, quejas, recursos–: “es muy significativo que la cantidad de quejas recibidas por este concepto este último año se haya duplicado (...) [y] han sido numerosos los colectivos que pese a no estar directamente afectados por la aplicación de la Ley de Extranjería, han comparecido en nuestra institución para denunciar (GENERALITAT DE CATALUNYA, 1991b, 16726). “El asociacionismo desarrollado en Catalunya en torno a la inmigración –y la acción sindical– ha intentado responder por un lado a las necesidades sociales y de tramitación administrativa, pero también se constituye como una vía de solidaridad con los inmigrantes para llegar a una dimensión política de la inmigración, una lucha planteada como lucha contra la Ley de Extranjería”, con un horizonte de igualdad entre autóctonos y extranjeros (RIBAS, 1997, 40-41).

33. La UP fue creada en 1974.

34. CITE, vinculado a las CCOO, fue creado en 1987.

35. AMIC, vinculada a la UGT, fue creada en 1993.

PARTICIPACIÓN MIXTA: ACTORES INSTITUCIONALES Y PRIVADOS

A lo largo de los anteriores epígrafes se ha destacado que administraciones y entidades contribuyen en la política de inmigración de la Generalitat. Otro rasgo característico era la combinación de dichos actores en ciertos momentos de los diversos procesos de producción de la política, una característica que se mantendrá en etapas posteriores. La lista de los asistentes al Encuentro de 1990 (GENERALITAT DE CATALUNYA, 1990*d*, anexo 1; E8, E13, E25) es la primicia de un estilo, que a veces se da, de hacer la política de inmigración de la Generalitat: junto con personas de la Generalitat (Víctor Bayarri, Carme Trilla, Francesc Coll, Pia Ferrer, Joan Girona, Montserrat Solé, Jordi Turull), debatieron personas de entidades locales (Álvaro Fernández, Àngels López, Rosa Martí, Trinitat Nogués, Pere Novella, Josep Rovira, Conxita Pujol y Laura Pujades), de ONG (Aureli Argemí, Adriana Kaplan, Manuel Lecha, Teresa Losada, Antoni Lluch, Ignasi Marqués, Antoni Peralta, Gonzalo Valls), de sindicatos (Soleiman El Morabet, Xavier Oliver), universidades y consultoras (Carme Garriga y Jordi Pascual) o escritores y abogados (Francisco Candel, Agustí de Semir, Albert de Semir). Y, como ha se ha explicado, en el núm. 13 de *Món Laboral* participaron consellers y exconsellers, diputados y senadores, ejecutivos de empresa, sindicatos y la Administración del Estado.

El documento del Encuentro de 1990 contribuyó a una primera formulación de la política de inmigración de la Generalitat. Ya hemos visto que participaron ocho personas en representación de ONG, dos de sindicatos, dos de universidades y consultoras, y finalmente, tres como expertas. JOHN CASEY (1998*a*) expuso dos casos en los que las ONG intervinieron decisivamente. El primero se refiere a la Proposición no de Ley relativa a la situación de los extranjeros en España y al proceso extraordinario de regularización, ambos de 1991.³⁶ Según Pere Navarro, gobernador civil de la provincia de Gerona, la Proposición no de Ley de 1991 fue el verdadero punto de partida de las políticas de inmigración en España, en cuanto que supuso el primer debate real en las Cortes. Pero todo ello vino precedido por la intervención activa de ONG y agentes sociales durante los años anteriores.³⁷ Si bien

36. Véanse las notas a pie de página 17 del capítulo I, y 15 del capítulo III.

37. "The real starting point for immigration policies in Spain can be traced to the approval by parliament of the 1991 Decree (Proposición no de Ley 162/000107), given that it was the first real debate in the house of representatives around the issue of foreigners in this country. (...) Spanish intake policies, as expressed by the *Ley* [LO 7/1985], were created essentially without NGO input. This lack of NGO involvement was the result of a simple reality: immigration was not at that time a priority issue on the domestic agenda and NGOs did not yet constitute an important service deliverer or political lobby in this field. (...) As negative consequences of the *Ley* became more evident, diverse NGOs began to deliver a range of services to meet the needs of immigrants and began to seek involvement in the policy process. These NGOs were primarily the generalist NGOs and the immigrant-interest sections of the Unions and the Catholic Church. (...) As a result of their contact with immigrants they also began to create social pressure in favor of the rights of immigrants, and serious lobbying efforts to change the *Ley* began at the end of the 1980s. The administration

el primer caso no implicaba directamente a la Generalitat, aunque fuese destacado por un personaje catalán clave de la política de inmigración estatal del momento, el segundo caso sí que la implicó plenamente. Se trata del *Informe de Girona* (COMISSIÓ D'ASSOCIACIONS I ORGANITZACIONS NO GOVERNAMENTALS DE LES COMARQUES DE GIRONA, 1992), un documento reivindicativo y de propuestas elaborado en 1992 y que abordamos en el siguiente capítulo.

DIFICULTAD PARA OBTENER DATOS

“Es imposible hablar con certeza de estadísticas y cantidades, pues ni los organismos oficiales (Gobierno Civil, policía, etc.), ni los propios consulados tienen registrados a la mayoría de estos inmigrantes (LECHA, 1985, 15-16). El estudio del Colectivo IOÉ, que iba a ofrecer a la Administración pública un primer conocimiento global de los colectivos de inmigrantes “a partir de las fuentes estadísticas oficiales”, tuvo que utilizar no solo las fuentes oficiales sino además algunas privadas: datos de Càritas Diocesana de Gerona, de la Delegació Diocesana de Migracions de Lérida, de la Delegació de Càritas i de Migracions de Solsona, de la Comissió Diocesana de Migracions de Barcelona, del Equipo PASS, de CITE, de CIREM (COLECTIVO IOÉ, 1992, 12 - 13, 24 - 25).

La participación de las ONG y agentes sociales en la producción de datos sobre inmigración revelaba la dificultad de la Generalitat en obtenerlos, y la inquietud –que veremos en la siguiente etapa– por resolver esta limitación mediante la organización administrativa propia: “Hasta hoy, ninguna de las fuentes disponibles es suficiente para obtener un conocimiento exhaustivo sobre la situación de la población extranjera” (COLECTIVO IOÉ, 1992, 117).

began to react at the beginning of the 1990s, both in response to this lobbying and to the chaos caused by the *Ley*. (). [La Proposición no de Ley de 1991] was in response to an earlier report sent to Parliament by the administration, titled *The Situation of Foreigners in Spain: Basic Tenets of Spanish Immigration Policy*. This report had been presented in () 1990 in response to a parliamentary question by Izquierda Unida, which had supported the lobbying efforts of extra-governmental actors. These actors had denounced the precarious situation of immigrants affected by the *Ley*, through a number of channels including the publication of a document, *In Response to the Serious Deterioration of the Situation of Immigrants in Spain*, NGOs Demand Changes, signed by various NGOs and the immigration committees of Comisiones Obreras and Izquierda Unida.” Como muestra de la influencia de las ONG y los agentes sociales, Casey señala también el hito de la creación en 1995 del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes “which became a point of contact between NGOs and the administration.” (CASEY , 127 a 130).

FORMACIÓN DE PROFESIONALES

Tanto las actividades de evocación –seminarios, estudios, informes, revistas–, como las actividades intercomunitarias –las destacadas en las escuelas de adultos– como la formación de profesionales señalan que la política de inmigración no se dirige solo a los inmigrantes extranjeros, sino también a la población catalana. La formación es una actividad consustancial a todos los colectivos profesionales y también los de empleados públicos. Así se destaca en Sanidad, en donde el Institut d’Estudis de la Salut, organismo autónomo creado en 1980 y adscrito al Departament de Sanitat i Seguretat Social, llevó a cabo actividades de formación continuada dirigida a los profesionales de la salud (RIUS, 2014, 121). En cuanto a la formación de adultos, “el propio profesorado se queja de la falta de formación específica (). La distancia cultural, junto con los problemas de comprensión y la falta de experiencia, dificultaron la tarea pedagógica de estos maestros. Es evidente la necesidad de un apoyo a los profesores () que hasta ahora solo se da a través del programa TRAMA (). Faltan directrices pedagógicas por parte de las administraciones, en este caso Benestar Social de la Generalitat”.

La misma necesidad era sentida desde el *Programa de Marginats Socials d’Educació Compensatòria*, y desde el colectivo de maestros de la enseñanza obligatoria, organizándose formación sobre educación intercultural, sobre la sociedad islámica y la familia marroquí, y de prevención de racismo y xenofobia; y se elaboraron materiales pedagógicos y un centro de documentación específica. En todo ello colaboraron el Institut de Ciències de l’Educació de la UAB, SOS Racisme o Bayt al-Thaqafa. En cuanto al catalán y al castellano como lenguas extranjeras, los manuales existentes generalmente utilizados fueron los de las escuelas oficiales de idiomas (*Para empezar* y *Digui, digui*) y los que había en el mercado en uso en las academias de idiomas. Desde el principio los profesores de adultos constataron que esos materiales no se ajustaban a sus necesidades pedagógicas (BIOSCA, 1992, 196, 203-204). Los profesionales que se ocupaban de la población inmigrada debían de tener una serie de recursos, prestaciones y servicios que de momento todavía no existían, o bien muy minoritariamente (GENERALITAT DE CATALUNYA, 1990d, 19).

APARECE LA POLÍTICA

LA NECESIDAD DE UNA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN

El hecho social de la inmigración extranjera reclamará una política pública muy pocos años después de aprobada la LO 7/1985: “No hay en este momento una

verdadera política de extranjería explícitamente diseñada conforme a nuestra propia realidad y circunstancia (...). El tratamiento solo atañe a los aspectos administrativos del régimen de entrada, residencia y trabajo (...). No existe un tratamiento global que comprenda la integración en sus diversas vertientes (...), como tampoco existe la infraestructura (...). La insatisfacción derivada de la aplicación de la LO 7/1985 que, entre otras causas, ha determinado la existencia de grandes bolsas de migración irregular” (SANTOS, 1992, 63-64). Entre 1990 y 1991 el Estado inició la formulación de una política de inmigración. Tomamos como punto de partida el acuerdo de 26 de junio de 1990 del Pleno del Congreso de los Diputados, como resultado del debate de la moción consecuencia de una interpelación urgente del Grupo Parlamentario Izquierda Unida - Iniciativa per Catalunya, sobre medidas de política general y de inmigración que piensa adoptar el gobierno para promover la regularización de los inmigrantes extranjeros en España. El acuerdo instó al Gobierno a elaborar y remitir lo que más tarde sería la Comunicación “*Situación de los extranjeros en España. Líneas básicas de la política española de extranjería*” (Gobierno de España, 1990). El 20 de marzo de 1991, el Congreso de los Diputados aprobó la Proposición no de Ley relativa a la situación de los Extranjeros en España, que fue suscrita por los siguientes grupos parlamentarios: Socialista, Popular, Catalán, CDS, Mixto-AIC, Mixto-UV, Mixto Euskadiko-Ezkerra y Vasco; reunió, pues, un considerable nivel de consenso. El primer elemento de la Proposición no de Ley fue *disponer de una política*. Ni la Comunicación ni la Proposición no de Ley mencionan en ningún momento a las CCAA ni a las entidades locales, aunque desde otras instancias ya era reclamada en términos de “*implicación necesaria*” (SANTOS, 1992, 66). La Proposición de 1991 fue también y sin embargo “*catalana*” en el sentido de que es apoyada por todos los diputados de circunscripciones catalanas excepto los del grupo Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya, cuya no adhesión se debió quizá al hecho de que la Proposición de marzo de 1991 era la reformulación de una que dicho grupo había presentado meses antes.³⁸

En Cataluña se expresó la misma aspiración a una política pública e inmigración. En 1989, en el Parlament de Catalunya, algún grupo parlamentario ya mencionó esa posibilidad: disponer de una política de inmigración sería un test real de la capacidad de solidaridad con el Tercer Mundo, un esfuerzo por acercar las declaraciones sobre derechos y libertades a la realidad de la marginación, y un cierto agradeci-

38. Respectivamente: Interpelación urgente núm. de expediente 172/000031, Diario de sesiones de Congreso de los Diputados, año 1990, IV Legislatura, núm. 44; Comunicación del Gobierno al Congreso de los Diputados, presentada el 30 de diciembre de 1990.

miento histórico de España a los países que habían aceptado a nuestros emigrantes (GENERALITAT DE CATALUNYA, 1989e, 1402). En su Informe de 1990, el Síndic de Greuges reclamó una política de solidaridad y ayuda a los países pobres, y una política de integración social (GENERALITAT DE CATALUNYA, 1991b, *Informe 1990*, 16727).

Y no solo desde el Parlament, también desde la Administración de la Generalitat: “Ahora sería el momento (.) para llevar a cabo un gran debate público que ayudase a definir una política de inmigración de carácter preventivo e integrador (.)”. Según Solé (1991, 46 – 47) “todo este debate nos debería conducir a elaborar una política real de inmigración”. La reflexión de Solé era importante, dada su capacidad de influencia en la Administración, pues ella ocupará poco después –entre 1995 y 2004– un puesto de trabajo técnico pero estratégico en la Generalitat, el llamado *òrgan tècnic*, desde donde se dio apoyo y regularidad de funcionamiento a la CII y al Consell Assessor de la Immigració, además de otras tareas.

Disponer de una política de inmigración sería la solución a muchas cuestiones que para la autora estaban pendientes, o en donde empezaban a entrecruzarse soluciones que deberían normalizarse y estabilizarse: la emergencia del hecho social inmigración extranjera, la rigidez de la LO 7/1985 y la lentitud de las tramitaciones que esta regulaba, que generaba irregularidad, precarización y marginación, la necesidad de dar respuestas inclusivas, de una “integración normalizada”, de tener en cuenta las políticas de otros países y la europea, el horizonte de una sociedad inédita, que se empezaba a llamar multicultural, intercultural o multiétnica, que se quería “plural” si bien salvaguardando “la propia identidad desde el respeto a la diversidad”, la necesidad de obtener datos como soporte a las decisiones, de organizar campañas informativas y de sensibilización ciudadana, de la cooperación con los países de origen, la necesidad de organizar “un consejo consultivo” en donde participen inmigrantes, administraciones y ONG, la relevancia de la responsabilidad que en todo ello asumirían los profesionales de servicios sociales, medios de comunicación, enseñanza y formación ocupacional y profesional (SOLÉ, 1991, 46 a 48, que cita a autores como Colectivo IOÉ, Alegría Borrás o Teresa Losada. También E24, E25).

La reflexión de Solé fue precedida, y probablemente inspirada, en las propuestas efectuadas por los asistentes al Encuentro de 1990. Propuestas consensuadas en torno a los dos puntos: modificación de diversos aspectos de la LO 7/1985, fomento de políticas integradoras a nivel de las comunidades autónomas (Generalitat), y aplicación de programas específicos de integración, culturales, laborales y sociales, de interrelación entre culturas, trabajando conjuntamente con las entidades y los ayuntamientos (GENERALITAT DE CATALUNYA, 1990d, 20- 22).

Una manifestación en la misma línea fue la aprobación por parte del Parlament de Catalunya de la Proposición no de Ley sobre el Informe Ford (GENERALITAT DE CATALUNYA, 1991c). Si bien el Informe Ford se refiere a racismo y xenofobia, incluye 77 recomendaciones en diferentes ámbitos. En el debate parlamentario se expresó la necesidad de “una política de integración que ha de pasar por un compromiso institucional [involucrando a] todas las instituciones de todos los niveles”. La Proposición hizo suyas especialmente las recomendaciones 51 a 74 del Parlamento Europeo. Se advertía que pese a que la Generalitat no tenía competencias en algunos ámbitos de las recomendaciones, en otros sí, y vinculaba a dichos ámbitos a varios departamentos, sobre todo a los de Enseñanza, Cultura, Bienestar Social y Trabajo.

En el núm. 13 de *Món Laboral* se reprodujeron algunas ideas (citadas por RECOLONS, 1991, 57) del sociólogo húngaro Rudolf Andorka que tendrán relevancia en la futura política de la Generalitat. Se trataba de combinar actividades propias de la política de inmigración con las propias de otras dos políticas: políticas natalistas no coercitivas, y políticas tendentes a incrementar la participación de mujeres y personas de edad avanzadas en el mercado de trabajo. Si bien hasta 1993 la Generalitat no dispuso de una política integral de familia (*Pla integral de suport a les famílies*, GENERALITAT DE CATALUNYA, 1993a), sí que era ya productora de políticas laborales.

La política social para la inmigración extranjera se inició en paralelo a decisiones de política demográfica desligadas de la inmigración extranjera. Como se ha explicado, la presencia de nueva población, compuesta mayoritariamente de inmigración extranjera, estaba comportando, en esta etapa, reacciones diversas en los ámbitos de la salud, la educación, los servicios sociales. Pero entonces la inmigración extranjera, si generaba una preocupación social, no la generaba sobre la demografía. La principal preocupación demográfica de Cataluña no era la inmigración sino el descenso espectacular de la fecundidad. En 1984, el número de nacimientos se había reducido a la mitad respecto a 1975. Un descenso que, sumado al alargamiento de la esperanza de vida, conducían a un estancamiento poblacional. “Las lecturas *vandellosianas* estaban servidas”, según DOMINGO. Recordemos la tesis de JOSEP ANTONI VANDELLÒS, recogida en *Catalunya, poble decadent* (1935), que había asociado la decadencia a la baja fecundidad, y había afirmado que era una cuestión de patriotismo aumentarla para evitar la desnaturalización física y cultural y tener que depender de los inmigrantes. En febrero de 1984 se creó el Centre d’Estudis Demogràfics (CED), mediante un convenio entre la Generalitat y la UAB. Según Jordi Nadal, catedrático de la UB, la creación de un instituto dedicado al análisis de la evolución de la población en Cataluña respondía a la preocupación directa de Jordi Pujol. Una preocupación *vandellosiana* por la falta de nacimientos de población catalana que, según Andreu Domingo, habría podido influir en una inicial –en estos años *fundacionales*– debilidad del discurso integrador de

la inmigración extranjera (DOMINGO, 2014, 110, 143-144). En la Generalitat, la política de familia y la política de inmigración, en términos de los dos respectivos “planes”, nacieron en el mismo año, en 1993, pero en paralelo, inconexamente, sin una recíproca *transversalidad*. Por otro lado, la estadística oficial sobre población de la Generalitat³⁹ no integraría datos de la población de nacionalidad extranjera hasta 1996.

NO CONVERTIR A LA INMIGRACIÓN EN UN ASUNTO ELECTORAL O DE PARTIDO POLÍTICO

Las ya citadas Resoluciones parlamentarias, 40 y 200 de la tercera Legislatura, acusaban problemas de racismo y xenofobia, apelando a la intervención consensuada de las organizaciones de la sociedad civil y a la necesidad de una política. Y la segunda apelaba directamente a evitar la *partidización* de la cuestión inmigratoria: “[que] haya un acuerdo ente todas las fuerzas democráticas y políticas para que no haya, entre medio no haya cuestiones de tipo electoral o de tipo partidista que puedan enturbiar, pues, esta necesidad de consenso y acuerdo” (GENERALITAT DE CATALUNYA, 1991c, 4102).

DOCUMENTOS DE CONSENSO

La relación con las entidades no se limitó al apoyo económico ni al fomento de la participación. Se dará una influencia recíproca entre la política pública y los actores de la misma. En Cataluña se producirán procesos de consenso entre redes de actores sociales o entre estas y la Generalitat (E6). En junio de 1990 se presentó el *Manifest en defensa dels drets de l'immigrant estranger*, impulsado por Catalunya solidària amb els immigrants estrangers, una coordinadora de ONG y agentes sociales⁴⁰ que reunía un total de 26 organizaciones entre ONG y agentes sociales. El Manifiesto planteaba seis apartados de reivindicaciones, dirigidos al “Gobierno de Cataluña y a la Administración central del Estado, en sus respectivas competencias”. Los documentos de consenso, al no ser sólo

39. Cf. Servei Central d'Estadística i Documentació (1978), Institut Central d'Estadística i Documentació (hasta 1984), Consorci d'Informació i Documentació de Catalunya (hasta 1989) y, a partir de 1989, el IDESCAT.

40. Existieron otras coordinadoras: Osona Solidària, Comissió d'Associacions i Organitzacions No Governamentals de les Comarques de Girona, Federació de Col·lectius d'Immigrants de Catalunya.

documentos de, o desde la Administración, poseen la capacidad de potenciar innovaciones, que “no implican la generación de ideas completamente nuevas, sino que consiste en adaptar e incorporar las ya existentes pero no conocidas o no aplicadas dentro de la institución”. En este sentido, es esencial “la capacidad [de los emprendedores de la iniciativa que finaliza con un documento] para captar y analizar las ideas del entorno, considerando al resto de Administraciones, al sector privado y a los referentes internacionales en clave de dinámicas de isomorfismo institucional” (SALVADOR, 2005, 114).

GRANDES PAQUETES COMPETENCIALES Y VOLUNTAD DE AUTOGOBIERNO

En el capítulo 1 de esta tesis se argumenta que, como consecuencia de la presencia de la inmigración extranjera en Cataluña, ciertas respuestas desde la Generalitat fueron tempranas u oportunas. Las respuestas de la Generalitat tendieron a ser tempranas y oportunas en otros ámbitos, lo cual responde a la *voluntad de autogobierno*, que vendría a significar una iniciativa constante de asumir responsabilidades como comunidad política. La Generalitat fue la primera autonomía en restablecerse, y en seguida recibió “grandes paquetes competenciales”: Insalud, Inserso, juventud, educación, obras públicas (MORERA, 2003, 18). Tener en cuenta la voluntad de autogobierno es importante a la hora de explicar las sucesivas evoluciones de la política de inmigración de la Generalitat. Como se ha visto, en Cataluña, los discursos inmigratorios del nacionalismo conservador y de las izquierdas comparten tres elementos fundamentales: la voluntad de autonomía o autogobierno, junto con la movilidad social y la lengua catalana (DOMINGO, 2014, 115).

En los primeros años de esta política y según algún autor, la Generalitat actuó de manera subsidiaria –sin cuestionar los límites jurídicos y de la política del Estado–, dispersa –sin coordinación intraadministrativa– y reactiva –sin una visión integral no puede haber planificación (ALEGRE, 2001, 197, 198). Pero, desde otro punto de vista, la Generalitat actuó así porque empezaba su andadura, porque su visión de la política aún debía actualizarse a la luz del cambio demográfico que se avecinaba, y porque respondía a una serie de prioridades políticas prácticamente *constituyentes*, de claro arranque de una nueva era política; prioridades que se marcó el primer gobierno de CiU, formado después de las elecciones del 20 de marzo de 1980. Las prioridades fueron cinco: el traspaso de competencias; la institucionalización de Cataluña –más allá, por tanto, de la propia Generalitat–; la defensa y desarrollo de la catalanidad –lengua, cultura, proyección exterior–; la cohesión y competitividad; y la ordenación del territorio. Todo ello en un periodo de particular estabilidad: en las cinco legislaturas entre 1980 y 2000 se mantuvo el mismo *president*, en tres de las cinco el gobierno fue apoyado por mayoría absoluta; únicamente se gobernó en

coalición, y sin necesidad aritmética, durante la segunda, con ERC; y el número de grupos parlamentarios se mantuvo estable entre 4 y 5 (GOMÀ y SUBIRATS, 2001b, 21- 22, 30).

Puede entenderse que durante años la Generalitat se halló inmersa en un proceso de aprendizaje organizativo. En contraste con el Estado y las entidades locales, las otras dos grandes administraciones públicas que actúan en el territorio catalán, con una existencia ininterrumpida durante varios siglos, “la Generalitat (...) y sin que ello sirva de pretexto, se halla en un estado de lactancia” (MORERA, 2003, 64). Lo cual afectará a cualquiera de las políticas de la Generalitat, ya sea la de recursos humanos, de la prevención de incendios o la de inmigración. Pero más que un proceso de aprendizaje, que tendría un final, sería deseable ser una “organización de aprendizaje”, capaz de aprender siempre (SALVADOR, 2005, 110; PARSONS, 2007, 609-611).

EL PRESUPUESTO DE GASTO Y LA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA

Entendemos que queda fuera del campo de análisis de esta tesis doctoral lo relativo al presupuesto de gasto de las actividades de la Generalitat.⁴¹ Del conjunto de fases del análisis de políticas públicas de Charles O. Jones –cf. capítulo 1-, no serían posibles ni la implementación ni la evaluación (fases 5 y 6) si las actividades careciesen de partida presupuestaria. En este sentido, y pese a que no abordaremos la cuestión presupuestaria, merece la pena realizar aquí alguna precisión:

En alguna ocasión nos referiremos al presupuesto para destacar las dificultades de las entidades locales para llevar a cabo sus responsabilidades competenciales con sus nuevos empadronados de nacionalidad extranjera. Nos referiremos también al presupuesto para destacar ocasiones o instrumentos en los que la Generalitat y el Estado han colaborado entre ellos y con las entidades locales.

41. En junio de 2001 fue elaborado el estudio “Impacto de la integración de los inmigrantes extranjeros en el presupuesto de gasto de la Generalitat de Cataluña”, por parte del Equip de Càlcul de Costos de la Secretaria del Govern de la Generalitat. Esta información fue utilizada por el conseller en cap, Artur Mas, con ocasión de su presentación del Pla Interdepartamental d’Immigració en el Parlament (GENERALITAT DE CATALUNYA, 2001i, GENERALITAT DE CATALUNYA, 2001k, 7).

En los primeros años de la política, algunas voces negaron la existencia de partidas presupuestarias, o reclamaron que las hubiera o que se incrementasen. “En cambio, en los presupuestos de la Generalitat no hay ninguna partida para intentar dar salida o soluciones a los problemas de la inmigración en Cataluña” (DEL MORAL, 1991, 85). Sin embargo, y aunque puede parecer que el presupuesto es siempre insuficiente, *siempre ha habido gasto para la inmigración extranjera*, en tanto que desde su restablecimiento, la Generalitat, gradualmente, actúa en ámbitos como la educación, servicios sociales, sanidad, vivienda, etc. En ellos, la persona inmigrada extranjera es una usuaria más, si bien dependiendo del grado de universalidad de cada derecho. Si antes de 1980 la plantilla de la Generalitat no superaba las 500 personas, a lo largo del año se reciben dos competencias emblemáticas, sanidad y educación, con una dotación de recursos humanos importante, 26.000 y 28.000 personas. El presupuesto total de gasto de 1980 fue de 6.970,9 millones de pesetas (42.070.847,31 €), mientras que el de 1990 fue de 987.971 millones de pesetas (5.938 millones de €) (MORERA, 2003, 18, 31, 57). Sin embargo, la dificultad de la cuantificación estriba en que, salvo en las actividades destinadas específicamente a inmigración, sería necesario conocer el porcentaje de usuarios (FERNÁNDEZ, 2001, 184, 194).

En cambio, *no siempre ha habido gasto específico para la inmigración extranjera*. Si acaso, el gasto empieza a existir a partir del gasto general y de forma dispersa. Por ejemplo, las ONG y los agentes sociales empezaron a recibir apoyo económico de la Generalitat hacia mediados o finales de la década de 1980 (SOLÉ, 1991, 46, 47; OLIVÉ, 1991, 84; BIOSCA, 1992, 124; CASEY, 1995, 43, 47), a veces, de forma clientelar o paternalista (E2, E4, E6). El Departament de Cultura había subvencionado, al menos desde 1989, “actividades de tipo cultural y artístico promovidas por entidades africanas y de gitanos legalmente constituidas”.⁴² El Departament de Benestar Social subvencionó a seis organizaciones en 1990 y a ocho en 1991, entre ONG, sindicatos y ayuntamientos. Las cuantías totales fueron 3.650.000 y 6.786.256 pesetas respectivamente (GENERALITAT DE CATALUNYA, 1992a, 6, 7).

La política de inmigración de la Generalitat, al menos la que forma la Administración ordinaria especializada, no ha sido evaluada por ninguna entidad independiente ni por el Institut Català d’Avaluación i Polítiques Públiques (IVÀLUA),

42. (GENERALITAT DE CATALUNYA, 1989a.)

instituto que está formado por la Generalitat, la DIBA, la Universitat Pompeu Fabra, la Fundació Jaume Bofill y el CTEESC.⁴³

En cambio, alguna investigación universitaria sí ha evaluado la política de inmigración de la Generalitat, a través de algún aspecto parcial: es el caso de la evaluación de la CII, dentro del estudio de otras cinco comisiones interdepartamentales: las de política territorial, cambio climático, implementación de la Directiva marco del agua, apoyo a las familias, e igualdad de oportunidades de las mujeres (BRUGUÉ, 2010, 77-88).

Al menos en una ocasión, si bien ya fuera del periodo considerado en esta tesis doctoral, las cuentas de la Direcció General per a la Immigració fueron fiscalizadas. Se cuenta con Informe de fiscalización 28/2013, relativo al Programa 314, Atención a la inmigración, del Departamento de Bienestar Social y Familia, ejercicio 2011, aprobado por la Sindicatura de Comptes de Catalunya el 15 de noviembre de 2013 (Generalitat de Catalunya, 2011a).

Y finalmente, en 2013 se publicó el *Informe sobre la integració de les persones immigrades a Catalunya*, encargado por la Generalitat y llevado a cabo por el Institut de Govern i Polítiques Públiques (UAB) y la coordinadora Entitats Catalanes d'Acció Social. El Informe se refiere a la "última década", y no se centra únicamente en las políticas de la Generalitat sino también de las entidades locales (BRUGUÉ, GONZÁLEZ, GUSI y SOL, 2013, 16). Fue redactado por mandato del art. 20.p de la Llei d'Acollida. Según este artículo, corresponde a la Generalitat:

Elaborar un informe anual sobre la situación de integración social de los inmigrados, los solicitantes de asilo, los refugiados, los apátridas y los regresados, que debe ser divulgado públicamente. Dicho informe debe ser independiente, de acuerdo con estándares internacionales, y puede ser elaborado con la participación de los órganos a que se refieren los artículos 28 y 29 y con la colaboración técnica de otras entidades públicas o privadas, así como de expertos en función de cada materia.

43. Sobre la evaluación de la política de inmigración de la Generalitat entre 2000 y 2005, véase MARTÍNEZ DE LIZARRONDO, 2008, 430, 431. También E25 y 28.

EL EMBRIÓN DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN

El embrión de la institucionalización orgánica, o de la Administración ordinaria especializada, fue un grupo de personas que pertenecía al Gabinet del Conseller de Benestar Social, Antoni Comas, y que empezaron a ocuparse de la inmigración extranjera desde el inicio de su mandato en 1989 (E11). En la relación de asistentes al Encuentro de 1990 aparecen mencionados cinco como pertenecientes al Gabinet del Conseller: Víctor Bayarri, Francesc Coll, Pia Ferrer, Montserrat Solé y Jordi Turull (GENERALITAT DE CATALUNYA, 1990d, anexo 1). En su informe al conseller apuntaron ya las funciones que creían que debían tener, aspirando ya, seguramente, a una estructura administrativa: disponer de información y distribuirla, asistir y participar en actos y cursos, ofrecer asistencia social a los inmigrantes (y, de paso, “dar una imagen positiva de nuestro Departamento, en el sentido de que pese a las limitaciones reales, participamos en ()”), así como ayudas económicas tanto a actos públicos como a entidades (GENERALITAT DE CATALUNYA, 1992a, 2).

Otras dos dimensiones de la institucionalización, que se expresaron entonces, fueron la voluntad de organizar “un consejo consultivo” en donde participasen inmigrantes, administraciones y ONG; y de disponer de un primer plan de inmigración. Ambas cosas llegarían poco después, en 1993. En cuanto al plan, ante los problemas de racismo, discriminación en el mercado laboral, irregularidad, etc., algunos grupos parlamentarios expresaron, con ocasión de una interpelación, la necesidad de que el Govern contase con “programas globales”, “programas de actuación”, “planes de actuación”, una “prognosis” –“previos a un diagnóstico”– (SOLÉ, 1991, 46 a 48; GENERALITAT DE CATALUNYA, 1989c, 1243, GENERALITAT DE CATALUNYA, 1989e, 1403-1404, 1407; GENERALITAT DE CATALUNYA, 1990b, 2663).

CAPÍTULO IV.

SEGUNDA ETAPA (1992 - 1999): EL INICIO DE LA ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

EL INFORME DE GIRONA

Carles Navales Turmos (Cornellà de Llobregat, 1952-Gerona, 2011), líder sindical y político, miembro del PSUC y posteriormente del PSC, nos ha dejado un magnífico testimonio de cómo se elaboró y se promovió, en 1992, el *“Informe de Girona: cinquanta propostes sobre immigració”*, que tiene un valor fundamental en la primera definición integral de la política de la Generalitat (NAVALES, 2002); tanto por su contenido como por el impulso institucional que supo generar.

El Informe podría constituir un útil estudio de caso en cuanto a formulación participada de una política pública. La Generalitat, sin haber tenido la iniciativa, participó en todas las fases: debate y redacción (técnicos de la *Delegación territorial del Govern de la Generalitat* en Gerona), gestión institucional de su presentación (delegado territorial del Govern de la Generalitat, Xavier Soy), presentación (Parlament de Catalunya, Presidente, TV3, Catalunya Ràdio), y e incluso inicio de su puesta en práctica: “todas [las instituciones] aceptaron participar en unas jornadas abiertas, a celebrar en Gerona, para poner sobre la mesa su nivel de compromiso. En las jornadas, que patrocinó la consejería de Trabajo de la Generalitat, los ponentes vinieron con los deberes hechos: (...); Victor Bayarri, el Plan interdepartamental (...).” Recordemos que el Informe se había presentado el 9 de julio de 1992 y el Govern aprobó el Pla el 28 de septiembre de 1993. El Síndic de Greuges presentó una ponencia en dichas jornadas (GENERALITAT DE CATALUNYA, 1994a). Muestra de la utilidad del documento y del interés que despertó fue que un año más tarde la Generalitat publicó una segunda edición en cuatro lenguas (catalán, castellano, francés e inglés), prologada por el president Pujol (CARBONELL, 1997, 33):

“En noviembre de 1991 me trasladé a la ciudad de Gerona en condición de asesor del gobernador civil. Al llegar estaba cerrándose el proceso de regularización de extranjeros y el primer dossier que cayó sobre mi mesa fue, justamente, sobre el proceso de regularización en marcha”.

En la provincia de Gerona, el proceso de regularización lo supervisó una comisión presidida por el gobernador, Pere Navarro, de la que formaron parte, además de varios técnicos de la administración del Estado, el conjunto de las organizaciones no gubernamentales y asociaciones gerundenses relacionadas con la inmigración. Todos los participantes consideraron un éxito el método y sus resultados: quedó legalizada la situación de la gran mayoría de inmigrantes.

El gobernador me pidió opinión sobre la viabilidad de iniciar una nueva fase que deseaba anunciar durante la conferencia de prensa convocada para presentar públicamente el balance del proceso de regularización. Su razonamiento estaba cargado de lógica: se había regularizado la situación de los inmigrantes residentes en la provincia de Gerona; pero, sin un plan de medidas sociales que les garantizase una integración no traumática en la comunidad receptora, de poco valdría lo hecho hasta el momento. Seguridad jurídica, vivienda, enseñanza, sanidad y tantos otros temas, también debían plantearse y resolverse.

El planteamiento estaba cargado de sentido común, y, en primer lugar, evaluamos cual podría ser la metodología más conveniente. Había dos opciones: encargar un estudio a un gabinete técnico o pedir que elaboraran la propuesta las entidades comprometidas con la inmigración. La primera opción podía realizarse desde la misma administración añadiendo, eso sí, algún experto de los que aparecen en las listas de personalidades de reconocido prestigio: los abajo firmantes habituales en cualquier manifiesto o proclama. Era la opción más fácil y rápida; pero tenía un gran inconveniente: sin un compromiso social, pocas posibilidades de implantación tendría cualquier estudio, por brillante que fuera. Quedaría en una propuesta más de la administración. Y el objetivo era otro. Se trataba de diseñar un plan de actuación, que desde el consenso comprometiera a todas las administraciones y a todos los agentes sociales. La segunda opción era la que tenía más sentido, y nos inclinamos por ella.

Así pues, se mantuvo una reunión informal con las entidades gerundenses de la inmigración y se expuso la idea, que fue bien recibida. Convinimos que, lógicamente, debían ser las entidades participantes quienes diseñaran el método de trabajo, y así se hizo. En la misma reunión propuse se eligiera coordinador al sacerdote Joaquim Giol, director del departamento de inmigración de Càritas Diocesana, propuesta que fue aceptada, no sin algo de polémica. Los asistentes consideraron oportuno que en la comisión participaran, en calidad de asesores, representantes del gobierno civil, la delegación territorial de la Generalitat, la Asociación y la Federación de Municipios de Catalunya, y los expertos que la comisión considerase. Finalmente, se decidió que el lugar habitual de reunión fuera la sede gerundense de la Federación Catalana del Voluntariado, por ser terreno de todos.

Joaquim Giol, en su condición de coordinador, inició una amplia consulta y, en pocos días, quedó constituida la Comisión Redactora, de la que aceptaron formar parte todas las entidades e instituciones relacionadas con el tema. Joaquim Giol, por ser el coordinador no representaba oficialmente a ninguna entidad, Kassim Njie representaba a l'Associació d'Africans, Doudou Diatta a l'Associació d'Africans de Sant Pere Pescador, Rachid Carroum a l'Associació de Marroquins, Ignacio Cardona a Càritas Diocesana, Antoni Bardera a Creu Roja, Sebastià Parra a la Escuela Samba Kubally, Francesc Carbonell a SERGI, Joan Colomer a UGT, Mohamed Maadi, Sebastià Salellas y Dolors Terrades eran expertos, y representando a las instituciones Miquel Coma por la Federación de Municipios de Catalunya, Francesc Masegur por la Asociación de Municipios de Catalunya, Carles Pascual por la delegación territorial de la Generalitat de Catalunya y un servidor por el gobierno civil de Gerona.¹

Tras estructurar los apartados del Informe y recoger las aportaciones de los miembros de la comisión Joaquim Giol se responsabilizó de la redacción, asistido por Ignacio Cardona en los temas jurídicos. Tres días de encierro en la rectoría de l'Armentera cobijaron la redacción definitiva que fue entregada, en fase de borrador, a los miembros de la comisión, al gobernador civil, al delegado territorial de la Generalitat y al obispo de Gerona.

Tras incorporar aspectos periféricos, solo quedaba por resolver el nombre del documento. Todos coincidimos en que debía tener un nombre corto para que fuera fácilmente memorizado y pudiera ser reproducido con agilidad en la prensa; que la provincia de Gerona debía ser el referente y que la palabra Informe era adecuada para transmitir la idea de que no era una propuesta cerrada, sino abierta al diálogo. Se barajaron varios nombres, y se optó por el de "Informe de Girona: cincuenta propuestas sobre inmigración". Convinimos usar coloquialmente la expresión "Informe de Girona", que sintetizaba perfectamente los criterios descritos.

Ahora venía lo más difícil: la implantación del proyecto. Para que las propuestas del Informe se convirtieran en realidad, partida presupuestaria incluida, había que comprometer a todas las administraciones en un proceso de diálogo, siempre desde el respeto a la autonomía de cada una de ellas. Fue un trabajo lento y laborioso.

1. Es destacable la participación de hasta cuatro personas de origen extranjero, tres de ellas como representantes de ONG. Este hecho pondría de manifiesto la madurez de la presencia de la inmigración extranjera en Catalunya, que en algunos casos vivía el tercer momento del ciclo de DASSETTO, el de los desafíos o demandas de co-inclusión, derechos de participación.

Tras presentarlo en conferencia de prensa, celebrada el día 9 de julio de 1992 en la ciudad de Gerona, se inició una tanda de encuentros, por separado, con los representantes de partidos políticos e instituciones. Todos los líderes de los partidos presentes en el Parlament de Catalunya recibieron a la Comisión excepto el Partido Popular, a pesar de reiterar en varias ocasiones e insistir mediante intermediarios en la petición de entrevista a su líder Aleix Vidal-Quadras.

Al igual que los partidos políticos, las instituciones también fueron receptivas. Acogieron con interés la propuesta, desde Fernando Puig de la Bellacasa y Raimundo Aragón Bombín, altos funcionarios de los ministerios de Interior y Asuntos Sociales, hasta Jordi Pujol, presidente de la Generalitat de Catalunya. La mediación del gobernador civil, Pere Navarro, y del delegado territorial de la Generalitat, Xavier Soy, tuvieron mucho que ver en el éxito de la gestión institucional.

El resultado tangible fue el siguiente: el Parlament de Catalunya, con la unanimidad de todos sus grupos, instó al gobierno catalán a presentar una proposición para la integración social de los inmigrantes, que tuviera en cuenta las propuestas del Informe; el ministerio del Interior aceptaba la modificación del reglamento de la ley de extranjería a tenor de las propuestas del Informe sobre la base de no romper el consenso parlamentario existente, de la aceptación de la regulación de flujos y de la expulsión justificada de residentes ilegales, y el ministerio de Asuntos Sociales anunciaba tres iniciativas de gobierno, con la participación de las organizaciones de la inmigración: un observatorio social y estadístico, un foro para el debate y la propuesta de acuerdos, y un plan de medidas sociales. Un balance inmejorable.

A continuación transcurre un tiempo prudencial en el que reina el silencio y parece conveniente dar un nuevo impulso para la implantación del Informe. Como fuera que la UNESCO, a través de su centro en Catalunya, lo había editado, se pensó que la presentación pública del facsímil podía ser un buen motivo para sentar en una misma mesa a las administraciones y para conseguir una amplia trascendencia pública que vuelva a ponerlo de actualidad.

Joaquim Giol, Ignacio Cardona y otros miembros de la comisión, se entrevistaron con los directores de los principales medios de comunicación catalanes. Les explicaron el contenido del Informe, así como su parecer sobre la importancia que tendría, para conseguir su implantación, difundir ampliamente el contenido del acto de su presentación en Barcelona. La acogida superó las expectativas más optimistas. Josep Maria Balcells, director de RNE en Catalunya; Manuel Campo, jefe nacional de informativos de "Antena 3 TV"; Andreu Claret, director de "EFE" Catalunya; Antonio Franco, director de "El Periódico"; Lluís Oliva, director de "Catalunya Radio"; Josep

Sanz, jefe de informativos de “TV3”; Enric Sopena, director de “TVE-Catalunya”; Josep Maria Soria, subdirector de “La Vanguardia”; Xavier Vidal-Folch, director de “El País” de Catalunya; Vicenç Villatoro, director de “Avui” y otros muchos profesionales de la información, accedieron a recibir a la comisión y, lo más importante, hicieron suyo el proyecto. Ni que decir tiene que la presentación el 16 de diciembre de 1992 en el Colegio de Abogados de Barcelona de la edición del Informe promovida por la UNESCO constituyó un auténtico éxito y el Informe se redimensionó espectacularmente, pasando del blanco y negro del cine mudo al color del cine panorámico. La guinda la pusieron cien personalidades del mundo cultural catalán que suscribieron un manifiesto en defensa de las cincuenta propuestas, para mayor notoriedad.

A partir de ese momento el diálogo con las instituciones adquirió mayor fluidez y todas aceptaron participar en unas jornadas abiertas, a celebrar en Gerona, para poner sobre la mesa su nivel de compromiso. En las jornadas, que patrocinó la consejería de Trabajo de la Generalitat, los ponentes vinieron con los deberes hechos: Fernando Puig de la Bellacasa presentó propuestas concretas para la reforma del reglamento de la ley de extranjería; Raimundo Aragón las líneas maestras del plan para la integración social de los inmigrantes; Victor Bayarri, el plan interdepartamental de la Generalitat de Catalunya, y los representantes municipales un esbozo para enmarcar las iniciativas locales.

Sin embargo, las jornadas evidenciaron también alguna discrepancia interna entre los miembros de la Comisión Redactora. El representante de SERGI y otras entidades gerundenses distribuyeron un texto crítico, convocando a los asistentes a realizar otras jornadas que tuvieran por eje el derecho al sufragio de los inmigrantes.

El dilema entre reformismo y vanguardismo, que sobrevuela el mundo ideológico de nuestro asociacionismo, también tuvo su momento.”

El documento tiene dos grandes apartados. Las 50 recomendaciones o propuestas vienen precedidas por unas reflexiones generales,² ordenadas en tres bloques: Legalidad, Integración y Actitudes. Las primeras 11 recomendaciones

2. Acerca de: control de flujos, política de visados, asilo, expulsiones, seguridad de residencia, residencia permanente, reagrupación familiar, formación profesional, condiciones laborales, vivienda, sanidad, promoción de la mujer, servicios sociales, derechos civiles y políticos, asociacionismo, educación, formación de adultos, monitores y líderes asociativos del voluntariado autóctono, actitudes sociales, discursos de los medios de comunicación, el discurso de “la inmigración como problema” y actitudes de los poderes públicos (COMISSIÓ D’ASSOCIACIONS I ORGANITZACIONS NO GOVERNAMENTALS DE LES COMARQUES DE GIRONA, 1992, 11-26).

son “generales”, y las demás se dirigen, respectivamente, al Estado, a la Generalitat, a los ayuntamientos, y a los agentes sociales. En el segundo párrafo de la crónica de Navales aparece la visión de Pere Navarro, gobernador civil, de lo que después se convertiría en la parte del documento dirigida a la Generalitat, las recomendaciones 24 a 36: un “plan de medidas sociales que les garantizase [a los inmigrantes recién regularizados] una integración no traumática en la comunidad receptora (...): seguridad jurídica, vivienda, enseñanza, sanidad y tantos otros temas (...).”

Las recomendaciones 24 a 36 pedían al Govern de la Generalitat el diseño de una *política global de inmigración*, aunque se trata más bien de una *política global de integración social*, apareciendo conceptos como campañas de prevención y educación en los valores de la solidaridad, promoción del respeto a la diversidad de cada cultura; ejercicio de los derechos civiles y políticos por parte de los inmigrantes; compensación de las diferencias de los alumnos y la adaptación de los métodos de enseñanza a las respectivas características individuales; mantenimiento del desarrollo de la lengua materna del alumno y favorecimiento el dominio de la lengua mayoritaria; revisión de los contenidos etnocentristas y xenófobos de determinadas materias escolares; poner a disposición de los docentes un soporte técnico cualificado de asesoramiento, ampliando el actual Programa de Educación Compensatoria; disposición de agentes de desarrollo cultural y social que surjan de los propios colectivos si se pretende tener interlocutores cualificados con las minorías culturales; creación de espacios de formación permanente para profesionales o voluntarios; implantación de planes de vivienda con el objetivo de rehabilitar las zonas urbanas más deterioradas, buscando una distribución equilibrada entre población extranjera y autóctona; búsqueda de canales de diálogo con vecinos, propietarios y administraciones con objeto de evitar tensiones y conflictos que lleven a actitudes de rechazo y a la concentración de los inmigrantes en guetos; garantía del acceso universal a la atención sanitaria; dotación de recursos suficientes a los servicios de atención primaria –medicina preventiva y educación sanitaria– en lo que se refiere a problemas sanitarios específicos o más habituales del colectivo; facilitación del acceso de los trabajadores extranjeros a los programas de formación ocupacional; etc. La Recomendación 50 también se podía considerar dirigida a la Generalitat: pedía al Defensor del Pueblo pero también al Síndic de Greuges la defensa de los derechos fundamentales de los extranjeros, y de la correspondiente actividad de las Administraciones públicas (COMISSIÓ D’ASSOCIACIONS I ORGANITZACIONS NO GOVERNAMENTALS DE LES COMARQUES DE GIRONA, 1992, 28-30).

COORDINACIÓN: LA COMISSIÓ INTERDEPARTAMENTAL D'IMMIGRACIÓ

La Recomendación 24 del Informe de Girona, la primera dirigida a la Generalitat, no solo sugería medidas sectoriales (educación, servicios sociales, sanidad, vivienda, etc.). Sugiere también *coordinación*. La coordinación era una necesidad detectada desde un inicio, y constituyó la primera función de la Administración ordinaria especializada que el Govern iba a crear inmediatamente. Una necesidad que era sentida dado que la Administración ordinaria general ya llevaba años trabajando. El 24 de noviembre de 1992 se acordó la creación de un órgano colegiado de coordinación intraadministrativa: la Comissió interdepartamental per al seguiment i la coordinació de les actuacions en matèria d'immigració.

En primer lugar, se debía coordinar lo que hacían los departamentos –se trataba de una comisión *interdepartamental*–, si bien no todos estarían presentes en el momento inicial. Esta Comissió estuvo compuesta inicialmente por personas, a nivel de directores generales, de los departamentos de presidencia, gobernación (interior, y coordinación con entidades locales), educación, cultura, sanidad, política territorial y obras públicas, trabajo y bienestar social (art.2 del Acuerdo). Se estaba diseñando una Administración especializada pequeña destinada a potenciar una Administración general grande, y en expansión–, y que se extendía por todo el territorio catalán. Destinada, en suma, a potenciar toda la tarea ejecutiva. Sus funciones fueron: impulsar relaciones institucionales, emitir informes, recopilar información, velar por el cumplimiento de la legislación aprobada [no especifica cuál] así como de normas internacionales, especificando las de “las instituciones comunitarias europeas” y “las del Consejo de Europa” (art. 3 del Acuerdo). La última función hace una pequeña concesión ejecutiva, que tendrá importancia en el futuro: “potenciar las diferentes iniciativas” (art.3.E del Acuerdo), aunque parece un error de diseño que un órgano consultivo tuviese funciones ejecutivas.

En los considerandos del Acuerdo del Govern del 24 de noviembre de 1992 se justifica la creación de la Comisión para prevenir y eliminar cualquier discriminación. Se refiere también a un alcance universal: *todas las personas*. Se fundamentaba en el título competencial de “asistencia social”. Menos de un año después, el D 275/1993, de 28 de septiembre, incrementa en dos el número de departamentos que participan en la Comissió (el nombre se simplifica, pasando a ser la Comissió Interdepartamental d'Immigració, CII), añadiendo justicia y agricultura (era un único departamento, llamado Agricultura, Ramaderia i Pesca), e incluyendo una función más lógica, que no es la de potenciar actividades sino “proponerlas a los diferentes departamentos”, en el marco, además, del Pla Interdepartamental d'Immigració, que se había aproba-

do en septiembre (art. 1.1). La CII se reunió catorce veces entre el 23 de noviembre de 1993 y el 19 de julio de 1999 (GENERALITAT DE CATALUNYA, 2000e, 18-23). El D 275/1993, de 28 de septiembre, fue reformado diversas veces, pero aún hoy está vigente.³ El D también reguló el Consell Assessor, y los decretos subsiguientes también lo modificaron. Este fue el sentido de las reformas de la CII entre 1993 y 2001:

- modificar la composición y las funciones,
- entre las funciones a añadir, informar sobre las necesidades de trabajadores extranjeros (art. 3.1.i D 125/2001, de 15 de mayo),
- desdoblarse la comisión en pleno y permanente,
- crear comisiones territoriales dependientes de la CII. El 25 de septiembre de 1998 se creó la Comissió Territorial d'Immigració de Girona, que se reunió cinco veces hasta el 31 de enero de 2000.

PARTICIPACIÓN: EL CONSELL ASSESSOR D'IMMIGRACIÓ

El D 275/1993, de 28 de septiembre, creó el Consell Assessor d'Immigració, cuya función fue hacer informes y propuestas para la CII. Se consagró una participación mixta y, por tanto, normalizada, pues no solo participarán representantes de la inmigración extranjera (art. 4), sino también a entidades locales, ONG y agentes sociales. La composición del Consell Assessor siempre ha incluido a representantes de la CII, garantizando formalmente el cruce o coordinación entre ambos órganos. El Consell se reunió veintitrés veces entre el 19 de diciembre de 1994 y el 28 de abril de 2000; y se crearon los siguientes seis grupos de trabajo (GENERALITAT DE CATALUNYA, 2000e, 117-125):

- matriculaciones escolares y enseñanza
- centros penitenciarios
- normalización lingüística
- legislación
- vivienda
- Ceuta y Melilla

3. D 176/1994, de 13 de julio; DE 194/1998, de 30 de julio; D 71/2000, de 8 de febrero; D 228/2000, de 26 de junio y D 125/2001, de 15 de mayo (respectivamente: DOGC de 29 de julio de 1994, 6 de agosto de 1998, 23 de febrero de 2000, 10 de julio de 2000 y 28 de mayo de 2001).

Aunque creado en 1993, el Consell Assessor no celebró su reunión constitutiva hasta el 19 de diciembre de 1994. Las críticas de las ONG y de los sindicatos a su composición hicieron que se retardase su constitución (CARBONELL, 1997, 34). El D 275/1993, de 28 de septiembre, fue reformado enseguida. El D 176/1994, de 13 de julio, mejoró formalmente el carácter inclusivo o participativo del Consell Assessor, al incrementar de siete a once el tipo de actores con vocalías, y de dieciocho a treinta y cuatro las mismas. Se añadieron representantes de ONG formadas por inmigración extranjera, de las organizaciones profesionales agrarias, de las asociaciones de vecinos, y de la Federació d'Associacions de Pares d'Alumnes de Catalunya.⁴ La Generalitat no ostentará la mayoría, si bien le corresponderá la presidencia del Consell Assessor, a diferencia, por ejemplo, del Foro para la integración social de los inmigrantes del Estado, en donde se debe nombrar a una persona de reconocida competencia en el campo de la inmigración,⁵ garantizando quizá una mayor independencia. Por otro lado, el Consell Assessor no incluye a representantes del Estado (MARTÍNEZ, 2009, 253, que informa que tampoco Euskadi los incluye).

PLANIFICACIÓN. LA *ILUSIÓN* DE INTEGRAR

La planificación, la producción de planes en los que las Administraciones ordinarias general y especial expresan sus actividades en relación a la inmigración extranjera, es una característica de la política de inmigración de la Generalitat, iniciada en 1993 e ininterrumpida hasta hoy. El 28 de septiembre el Govern adoptó el acuerdo⁶ que aprobaba el Pla Interdepartamental d'Immigració, el primer plan de inmigración aprobado en el Estado. Fue elaborado por miembros del Gabinet del Conseller de Benestar Social, con la colaboración de personas expertas. Se partía de una "*ilusión por integrar*"⁷ (E25) y se consideró que planificar podía contribuir a dicha integración:

4. Vd. también: Ordre, de 10 de agosto de 1995, per la qual s'aprova el Reglament de règim intern del Consell Assessor d'Immigració (DOGC de 4 de septiembre de 1995).

5. "El Presidente del Foro será nombrado por la titular del Ministerio de Asuntos Sociales, entre personas de reconocida competencia en el campo de la inmigración", según el art. 5 del RD 490/1995, de 7 de abril (BOE 87, de 12 de abril de 1995). El art. 5 del RD 3/2006, de 16 de enero (BOE de 17 de enero de 2006), que reformó el anterior RD, mantuvo la misma fórmula, añadiendo que el ministro o ministra nombra al presidente "a propuesta de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración".

6. Resolución de 20 de octubre, que hizo público el acuerdo; DOGC de 19 de noviembre de 1993.

7. En abril de 1992 el Gabinet del Conseller de Benestar Social había elaborado el documento *Proposta d'Actuacions des del Departament de Benestar Social en materia d'immigració no comunitària*, y que con toda probabilidad influyó en el Plan Interdepartamental de Inmigración, cuyo encargo partió de ese núcleo administrativo (GENERALITAT DE CATALUNYA, 1992b). El conseller de aquel momento, ANTONI COMAS I BALDELLOU se refiere a un documento de propuestas que quizá sea el que acabamos de citar, aunque él lo atribuye a la Comissió Interdepartamental d'Immigració (COMAS Y JUANMARTÍ, 2008, 114). Destacamos, del documento: que las actividades se dirijan al colectivo de inmigrantes *no comunitarios*; que se potencie una integración consistente en acceder a las actividades de la población en general (normalización:

El Plan fue elaborado desde el Gabinet del Conseller de Benestar Social, por Víctor Bayarri, Montse Solé y por mí, además de por personas expertas, con quienes se hicieron muchas reuniones: Jordi Estivill, Teresa Losada, muchas asociaciones, sindicatos... El Plan se tenía que hacer rápido; se hizo entre enero y septiembre de 1993. No llegábamos al 2% de población extranjera y era básicamente magrebí; los marroquíes eran básicamente del Rif, con menos religiosidad, al contrario que ahora. Todo debe pasar por la educación, una educación individual, no comunitaria; y por la igualdad de la mujer, ellas son transmisoras de valores, se deben sentir de aquí. No había un choque de civilizaciones como ahora, había más optimismo. Se entendía la integración a través del asociacionismo, de la lengua y la cultura. Había la ilusión de integrar.⁸

EL PLAN DE 1993

EL CONCEPTO DE INTEGRACIÓN

Ens interessa més l'actitud del grup majoritari, és a dir, si les catalanes i catalans tenen relacions exogàmiques, si s'obren (Andreu Domingo, 27 de noviembre de 2014)

El objetivo del Plan de 1993 eran sus “propuestas de actuación”, que debían servir para conseguir la plena integración de las personas inmigradas, y alcanzar las condiciones adecuadas para su desarrollo personal y social en plenitud de derechos y deberes, para lo cual era necesario contar con un acceso normalizado a los diferentes servicios públicos. Se menciona también disponer de una buena acogida y recursos formativos (GENERALITAT DE CATALUNYA, 1994a, 9, 206-207).

“sólo haría falta, en los primeros momentos crear ciertos tipos de acciones especiales”); que se trabaje conjuntamente con las entidades locales; que se trabaje con el conjunto de las otras competencias de Benestar Social, transversalmente; que se desarrollen programas de alfabetización y también de género; que se colabore con normalidad con la Dirección General de Migraciones del Estado; que este colabore económicamente con la Generalitat, que admita que sea esta la que decida el número de trabajadores extranjeros necesarios, etc. También fue fundamental el Informe de Girona, como se ha explicado. Y ya desde el final la Primera etapa se fue gestando la necesidad de una política, con diversos documentos de propuestas, y dos de ellos, como se ha relatado, partieron del mismo Gabinet del Conseller: el del *Encuentro sobre la situación de los inmigrantes marroquíes en Cataluña* y el artículo de Montse Solé (GENERALITAT DE CATALUNYA, 1990d, anexo 1; SOLÉ, 1991).

8. Entrevista con Bea Aguer el 30 de diciembre de 2008.

El Plan no pretendía establecer un *concepto de integración* con un valor de canon, y menos aún que el concepto fuese jurídicamente vinculante. Creemos, sin embargo, que el concepto puede deducirse tanto de las palabras del párrafo anterior como del contenido del Plan. De los elementos comunes que ANDREU DOMINGO destacaba de los discursos inmigratorios del nacionalismo conservador y de las izquierdas a lo largo del siglo XX (DOMINGO, 2014, 115), el autogobierno ya era una realidad y la aprobación del Plan una expresión del mismo. En cuanto a la movilidad social y el aprendizaje del catalán por parte de los inmigrantes, el Pla contenía diversos programas (programas 11.3.3.2, 11.3.4.1, 11.3.7.1, GENERALITAT DE CATALUNYA, 1994a, 9, 208-209,). El concepto de integración del Plan fue la suma de la tradición conceptual catalana (movilidad social, lengua catalana y voluntad de autogobierno) más tres novedades. ¿A cuáles nos referimos?

Primera novedad: igualdad

Fa anys que el Síndic parla de la necessitat de promoure la integració social de la immigració i que aquesta no és possible sense una substancial igualtat de drets amb els nacionals (GENERALITAT DE CATALUNYA, 1999, 31158)

La primera fue la aportación de la *acepción jurídico-política del concepto de integración*: la plenitud de derechos y deberes, es decir, la *igualdad* entre extranjeros y españoles, que se alcanza gradualmente, según la dogmática de derechos de las leyes de extranjería de la democracia. Pero que el Govern haga suya la reivindicación de la igualdad no significa que defienda la irregularidad o, lo que es lo mismo, la activa vulneración de la LO 7/1985. No encontraremos en los sucesivos governs un discurso así. La Generalitat abordará todo tipo de actividades propias de un Estado del bienestar y, poco a poco, antes las limitaciones de la Ley de Extranjería, contribuirá a la presión universalizadora y regularizadora.

Segunda novedad: actividades dirigidas a la población extranjera

La segunda novedad depende de la primera. Se trata de la adaptación de actividades propias del Estado del bienestar al hecho de que la inmigración sea *extranjera*. La tradición conceptual catalana previa al hecho social inmigración extranjera se generó en la interacción de la población catalana con la inmigrada del resto de España. La inmigración extranjera empezó a justificar nuevas actividades que no se hubiesen llevado a cabo con una inmigración del resto de España, afín lingüística y culturalmente, y con la que se compartía la misma religión (E26).

En términos generales y aunque a veces sea difícil deslindar las actividades siguiendo este criterio, destacaríamos algunos ejemplos: todas las actividades formativas y de sensibilización sobre zonas y países de origen de la inmigración, o sobre aspectos del Islam y de cooperación con el Tercer Mundo; los programas de enseñanza de las lenguas de la inmigración, los de formación intercultural de los profesionales, etc. (programas 1.2, 3.3, 3.4, 4.2. GENERALITAT DE CATALUNYA, 2000e, 30, 45, 47,51). Cada nuevo problema o hecho aportado por la inmigración extranjera conllevará su particular proceso de legitimación. El Parlament y el Síndic de Greuges, en esta etapa, se ocuparon con mayor o menor profundidad, y reiteradamente, de problemas como:⁹

- El racismo, la xenofobia y la discriminación: resoluciones 69/IV, 70/IV, 71/IV, 81/IV, 214/V, 294/V; mociones 12/III, 88/IV; declaraciones institucionales de 23 de diciembre de 1992, 19 de marzo de 1997 y 28 de julio de 1999, Informes del Síndic de 1994 (Una reflexió sobre l'any internacional de la tolerància) y 1999. Esta serie de actos parlamentarios empezó con la Declaración Institucional de 23 de diciembre de 1992. El 13 de noviembre anterior había sido asesinada, por motivos racistas, la dominicana Lucrecia Pérez en la discoteca Four Roses del distrito de Aravaca de Madrid. El 30 de noviembre, SOS Racisme organizó una manifestación bajo el lema "Racisme, mai més", que congregó en Barcelona a 100.000 personas, según los convocantes, y a 25.000, según fuentes oficiales.
- Las redes de tráfico ilegal de inmigrantes. El Síndic de Greuges inició una actuación de oficio a raíz del accidente ocurrido en Capmany el 16 de marzo de 1997, en el que perdieron la vida once inmigrantes escondidos en un camión de transporte de mercancías. La sentencia absolutoria del Juzgado Penal de Gerona se basó en la ausencia de tipificación penal. El Síndic elaboró un estudio del asunto y dirigió recomendaciones al Defensor del Pueblo y al Congreso de los Diputados (Informes del Síndic de 1997 y 1998). El Informe de 1999 constató que las recomendaciones habían podido recogerse en la LODYLE, que modificó el Código Penal (la LODYLE se publica el 12 de enero y el Informe del Síndic el 24 de marzo),
- La mutilación sexual femenina: resoluciones 112/IV, 124/IV, comparecencia de Verena Stolcke, catedrática de antropología de la UAB (Diari de Sessions del Parlament de Catalunya 165 de 13 de abril de 1994),

9. Véase la recopilación de actos parlamentarios en *Comissió d'estudi sobre la política d'immigració a Catalunya. VI Legislatura. Dossier documental*, volumen I, mayo 2000 (GENERALITAT DE CATALUNYA, 2000c).

- Los menores no acompañados (MENA): Resolución 679/V y Moción 127/V. Una información del Plan de 1993 revela la emergencia del importante problema de los menores no acompañados: “La Direcció General d’Atenció a la Infància ha atendido en régimen de tutela a aquellos menores que procedentes de otros países, han sido abandonados por sus padres. (...) El mes de abril de 1993 estaban ingresados en centros de atención a la infancia un total de 35 niños (...)” En 1999 fueron 243 (GENERALITAT DE CATALUNYA, 1994a, 200; GENERALITAT DE CATALUNYA, 2000e; 76). En 1997 el Govern aprobó, mediante el D 2/1997, de 7 de enero, el Reglamento de protección de menores desamparados y de la adopción,¹⁰ que estableció que al menor extranjero que se encontrase en Cataluña en situación de desamparo, se le debía aplicar la legislación civil catalana sobre medidas de protección de los menores desamparados y de la adopción, y la Direcció General d’Atenció a la Infància debía acordar las medidas de protección adecuadas en interés del menor (art. 4).
- Los polizones; la situación en los centros penitenciarios; y en el CIE de la Ver-neda: mociones 81/IV y 157/V, comparecencia del director general de Serveis Penitenciaris i de Rehabilitació (Diari de Sessions del Parlament de Catalunya de 20 de noviembre de 1997), Informes del Síndic de Greuges de 1998 y 1999,
- La convalidación de permisos de conducir: Informe del Síndic de Greuges de 1998,
- El derecho de voto: Moció 157/V e Informes del Síndic de Greuges de 1997 y 1999,
- El alojamiento para trabajadores de temporada agraria. Según el Plan de 1993, en julio de 1992 se firmó un convenio de colaboración entre el Departament de Treball, la UP,¹¹ el Ayuntamiento de Alguaire y el Ayuntamiento de Artesa de Segre, para el acondicionamiento de tres locales para alojar trabajadores temporeros que colaboren en las tareas de recolección de fruta en condiciones dignas de habitabilidad (GENERALITAT DE CATALUNYA, 1994a, 195). Era el inicio de un programa relacionado con la calidad de vida residencial de todo tipo de trabajadores temporeros, pero que mayoritariamente resultaban ser extranjeros, y para su contratación regular, seleccionados en origen o ya en España.

10. DOGC de 13 de enero de 1997.

11. UP es en buena medida responsable de la dinamización de esta actividad, que dura hasta hoy, y en la que siempre ha colaborado la Generalitat. UP la propuso en 1989 (ACHÓN, 2010, 45).

El Plan daba cuenta del convenio de 1992, pero no incluía para el futuro ningún programa que diese continuidad a la actividad.¹² Sin embargo, las cosas iban a evolucionar rápidamente. Antes de transcurrido un año de la creación del Consell Assessor, el DE inicial fue modificado (D 275/1993, de 28 de septiembre; D176/1994, de 13 de julio), dando lugar a la creación de dos vocalías de las organizaciones profesionales agrarias, ocupadas durante esta etapa por UP y por el Institut Agrícola Català de Sant Isidre-ASAJA.

En 1995 el Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca aprobó dos normas que establecían ayudas específicas para la creación o mejora de alojamientos con destino temporal o permanente para acoger trabajadores inmigrantes que trabajasen en empresas agrarias;¹³ al tiempo que el Departament de Treball añadía dos actividades más: las ayudas a la organización de 40 oficinas municipales encargadas de canalizar la contratación de temporeros, a los gastos de albergues, y contratación de trabajadores sociales, y las ayudas económicas a las organizaciones sindicales agrarias (CCOO, UGT, UP y JARC) en la participación en algunas funciones del anterior dispositivo (GENERALITAT DE CATALUNYA, 2000j, 68-70). En Catalunya, el trabajo temporal o de campaña por antonomasia, es el trabajo de recogida de fruta dulce –melocotón, nectarina, pera, manzana...– en las comarcas de Lleida –aunque no únicamente–, que ocupa durante los meses correspondientes a miles de trabajadores.

Tercera novedad: bilateralidad

La tercera novedad era la aportación de la *acepción psicosocial del concepto de integración*, consistente en tener en cuenta las *actitudes* de unos y otros en el proceso de integración, que es recíproco. Los tres elementos de la tradición conceptual catalana anteriores al restablecimiento de la Generalitat (movilidad social, lengua catalana y voluntad de autogobierno) dependen sobre todo de la población y las instituciones que reciben a los inmigrantes.

12. En el Plan para la integración social de los inmigrantes (1994) del Estado "no hay ni una línea dedicada a pensar en el alojamiento provisional o definitivo de los veinte mil trabajadores temporales o permanentes (IZQUIERDO, 1994, citado por RIBAS, 45).

13. Respectivamente: Orden de 6 de junio de 1995, de modificació de l'Ordre de 7 juliol de 1993, per la qual s'estableixen ajuts específics en matèria d'estructures agràries (DOGC de 14 de junio de 1995); y Orden de 31 de julio de 1995, per la qual s'estableix una línia d'ajuts per al foment de les actuacions adreçades a l'acolliment de treballadors immigrants i temporers en el sector agrari (DOGC de 9 de agosto de 1995).

La tercera novedad es, pues, la bilateralidad.¹⁴ “Las actuaciones previstas [en el Plan] se dirigen al conjunto de inmigrantes extranjeros establecidos en Catalunya, y a la población en general para que las actitudes de unos y otros faciliten y promuevan la plena integración en nuestra sociedad”. Uno de los principios en los que se basa la política es el de *participación* (GENERALITAT DE CATALUNYA, 1994a, 207), que aparecerá en todos los planes de inmigración de la Generalitat y en la Llei d’Acollida (art. 5). La creación del Consell Assessor es un compromiso, desde los primeros pasos de la política, por la participación. El Plan añadía un epígrafe dentro del capítulo sobre integración, sobre “actitudes e imágenes mutuas”, dividido en dos subepígrafes, “estado de opinión y actitudes de los catalanes respecto a los extranjeros”, y “estado de opinión y actitudes de los extranjeros respecto a los catalanes”. Y, de hecho, lo que se pregunta a los extranjeros remite sobre todo a la discriminación que padecen –en el acceso a la vivienda, en la entrada a las discotecas...–, es decir, a la falta de *igualdad*.¹⁵

Durante esta etapa se siguieron realizando actividades de evocación –simposios, estudios, informes, publicaciones–, así como, masivamente, formación a colectivos profesionales. Evocación y formación tienen como objetivo que la población autóctona comprenda el hecho de la inmigración extranjera. Pero también se realizaron actividades explícitamente sensibilizadoras. Evocación, formación de profesionales y sensibilización están *al otro lado del espejo*. El programa 3.9.5, que se llamó “Fomentar el discurso positivo e integrador sobre la inmigración extranjera en Catalunya, en los líderes de opinión, representantes políticos, sindicales, artistas, escritores, periodistas, etc.”, dio pie a la firma, el 15 de febrero de 1995, del Convenio sobre la protección de la cultura e imagen de las minorías étnicas en los medios de comunicación social. Dicho convenio fue firmado por 24 medios de comunicación, el Col·legi de Periodistes de Catalunya y el Departament de Benestar Social. También se creó el Premio Civisme als Mitjans de Comunicació, además de una jornada técnica, un estudio y la constitución de un grupo de trabajo en el Col·legi de Periodistes para velar por el cumplimiento del convenio, grupo que se convirtió en una vocalía de la Junta del Col·legi en 1998. En 1996 el Col·legi aprobó un manual de estilo para el tratamiento de las minorías étnicas en los medios de comunicación. Hubo otras actividades de sensibilización, dirigidas a otros sectores

14. En una conversación con Andreu Domingo, subdirector del CED, el 27 de noviembre de 2014, le planteé la utilidad de los indicadores demográficos de integración, como los matrimonios mixtos. Me contestó: “Es un mundo muy discutible, soy escéptico. En los años 20, con la Escuela de Chicago, se utilizaba la homogamia y heterogamia en relación al nivel de instrucción, como proxy socioeconómico. En el CED nos interesa más la actitud del grupo mayoritario, es decir, si las catalanas y catalanes tienen relaciones exogámicas, si se abren.”

15. El Plan no cita la fuente de la o las encuestas de opinión, si bien nos informa que una parte de sus datos se recoge de encuestas del Gabinet INITS para el Ayuntamiento de Barcelona y de Carlota Solé y E. Herrera para CITE, así como de la obra de PASCUAL, J. (1991): *Els estrangers legals i semilegals a Barcelona*, Barcelona, Centre d’Iniciatives i Recerca Europees a la Mediterrània - Ajuntament de Barcelona.

estratégicos de la sociedad catalana (GENERALITAT DE CATALUNYA, 1994a, 45-46, 206-207, 210; GENERALITAT DE CATALUNYA, 2000j, 53, 100-102. Sobre las acepciones del concepto de integración, APARICIO, 2007; y PAJARES, 2005, 99-100, que cita a APARICIO y TORNOS, y que propone el concepto de *integración ciudadana*. MARTÍNEZ DE LIZARRONDO, citando a GIMÉNEZ, llama *normativa* a esta acepción –MARTÍNEZ, 2009, 118).

El concepto de inmigración es, en esta etapa y en la anterior, el del discurso tradicional catalán sobre integración, más una actualización lógica, tanto cultural como democrática. Democrática no solo por disponer de un Estado social y democrático de Derecho declarado por la CE en 1978, sino por la presión de las demandas que generan los problemas de racismo, radicalización, marginalidad laboral y legal, que se han descrito en la Primera etapa, demandas que a su vez cogen la política. Por otro lado, el Plan no evitó el clásico debate, en Cataluña y en toda España, de esos años, al considerar los conceptos de asimilacionismo (“assimilisme”), multiculturalismo, interculturalidad, etc. (GENERALITAT DE CATALUNYA, 1994a, 43-44; E22).

COMBINACIÓN DE CONTENIDO LEGITIMADOR Y CONTENIDO OPERATIVO

El Plan contiene apartados sobre contexto internacional; datos sociodemográficos; marco legislativo; un estudio comparado de los sistemas legales de Alemania, Francia, Italia, Reino Unido, Holanda y Suecia; una recopilación de políticas y recomendaciones de ONG y “otros organismos a escala internacional, estatal y de Catalunya” (ONU, Consejo de Europa, Comunidades Europeas, OIM, OIT, COMISSIÓ D’ASSOCIACIONS I ORGANITZACIONS NO GOVERNAMENTALS DE LES COMARQUES DE GIRONA, Pontificio Consejo de la Pastoral para los Migrantes y los Itinerantes, CCOO, UGT, Asamblea de las Regiones de Europa, conjunto de ONG reunidas en el Encuentro Internacional sobre Emigración y Movimientos Sociales de Sevilla –7 a 11 de noviembre de 1990– y, finalmente, SOS Racismo).

Las págs. 185 a 207 reproducen un balance de las actividades realizadas en años anteriores a 1993, aunque sin detallar periodos concretos. El resto, hasta la p. 274, es la parte operativa, las actividades de futuro. Así pues, 205 págs. dedicadas a la propia legitimación del Govern. La legitimación forma parte de la formulación pública (LENOIR, 1993, 92), y no es una tarea innecesaria. Para NATÀLIA RIBAS, el Plan era más “una declaración de principios que un plan práctico de acción”, aunque reconocía a la vez su carácter práctico en tanto que suponía la puesta en marcha o la continuación de programas elaborados por la Generalitat (RIBAS, 1997, 42-43). Lo que podía restar

carácter práctico, fuerza o realismo, era la *ausencia de información* sobre el presupuesto de gasto asociado a cada programa, defecto que se repetirá en el segundo y tercer planes, aprobados respectivamente en 2001 y 2005, pero no en el cuarto, aprobado en 2009. Como se ha dicho en la primera etapa, siempre ha habido presupuesto de gasto, pero no siempre se ha informado del mismo. Y es más fácil presumir que lo ha habido en los *balances* de las actividades que en las *propuestas* de actividades.

ACTIVIDADES: NO TODO ESTÁ EN LOS PLANES

Es posible reseguir las actividades promovidas en esta etapa a través del balance previo a 1993, y las propuestas iniciales, del Plan; y del inventario reproducido en el *Informe sobre el desenvolupament del Pla Interdepartamental d'Immigració. Setembre 1993 - setembre 2000* (GENERALITAT DE CATALUNYA, 1994a, 185-274; GENERALITAT DE CATALUNYA, 2000j, 24-99). En las actividades subyacían, o simplemente se reflejaban, algunas de las características de las actividades de la Primera etapa: se recogían “primeras experiencias” transformadas en programas estables, se referían problemas de jóvenes o de irregulares, había numerosas actividades de evocación y de formación, se generalizó la colaboración de la Generalitat con actores diversos, se siguió con la enseñanza del catalán,¹⁶ prosiguió la inspiración en textos y contactos internacionales... Una diferencia importante con la primera etapa es que la actual comienza a parecerse a un todo estructurado, a una respuesta sistemática.

En tanto que algunas de las actividades ya estaban aprobadas o vigentes en el momento de su aprobación, el Plan de 1993 fue en parte recopilatorio o declarativo. El Plan tuvo la virtud de *arrancar* inductivamente, de fundarse en el reconocimiento de

16. En 1993, el Parlament de Catalunya instó al Govern a intensificar la integració mediante la promoción del acceso al conocimiento de la lengua catalana (GENERALITAT DE CATALUNYA, 1993b). En cuanto a catalán en la enseñanza obligatoria, entre 1997 y 2003 se entra en la *fase de adaptación a la nueva inmigración*. Después del curso 1995-1996, el 94,45% de las escuelas ya eran catalanas en lengua y contenidos. Esta etapa se caracteriza por la llegada de alumnos en edades avanzadas de la escolarización, procedentes de la ola migratoria de países de otros continentes y otras culturas. El Programa de Inmersión Lingüística que había servido para elevar tanto el índice del conocimiento del catalán, aunque no tanto su uso social en los últimos veinte años, debía adaptarse en aquella circunstancia. Finalizan los PINL (plans intensius de normalització lingüística); se inicia la exploración de recursos nuevos para acoger a los alumnos extranjeros que llegan de lejos, a veces sin una escolarización previa o escasa -si es que habían sido objeto de alguna- y que hablaban lenguas muy alejadas de la nuestra. Se crea el Projecte Anselm Turmeda para asesorar a los centros que los debían acoger, y los tallers d'adaptació escolar (TAE), que facilitarían el aprendizaje del catalán, indispensable para integrarse en la vida escolar (ARENAS Y MUSET, 2007, 112, 116). Vd. los programas 3.3.2, 3.4.1, 3.8.1 (GENERALITAT DE CATALUNYA, 1994a, 221, 228, 246), 3.1, 3.2, 4.1, 4.5, 9.1 y 10.1 (GENERALITAT DE CATALUNYA, 2000j, 39, 45-46, 49-50, 53, 72 y 81-82). La Llei 7/1983, de 18 de abril, de normalització lingüística (DOGC de 22 de abril de 1983) fue “substituida” (cf. disposición final Tercera) por la Llei 1/1998, de 7 de enero, de política lingüística (DOGC de 9 de enero de 1998). Según su art. 21.8, “el alumnado que se incorpore tardíamente al sistema educativo de Catalunya debe recibir un apoyo especial y adicional de enseñanza del catalán”.

una práctica administrativa previa. Pero, a la vez, la realidad fue superando el marco normativo que suponía la aprobación oficial del Plan. Los planes públicos nunca han recogido toda la realidad. Muchas actividades se realizarían incluso sin plan. Los planes son más bien un instrumento de compromiso y de coordinación, y un *aggior-namiento*, una puesta al día de las ideas de cada momento social. A partir del Plan aprobado en 1993, la Generalitat desarrolló actividades nuevas, enriqueció algunos enunciados iniciales, dejó de realizar otros, etc. Entre 1993 y 2000 se gestaron nuevos programas, por ejemplo, los 4.5, 4.7, 10.10, 10.12 y todos los de los departamentos de Justicia y Agricultura, Ramaderia i Pesca. Para tratar de seguir el mismo medio *legalizador* que se adoptará con la aprobación del Plan mediante el acuerdo de 28 de septiembre de 1993, el Govern aprobó nuevos programas mediante acuerdos. Pero esta práctica de nuevos acuerdos, que habría que ir considerando recopilados al Pla, no se hizo siempre, fue más bien ocasional.¹⁷ Por otro lado, dejaron de llevarse a cabo o simplemente se realizaron y desaparecieron, otros programas, como los 3.8.2 y 3.8.3 (según la numeración de 1993, ya que la del 2000 cambia ligeramente) (GENERALITAT DE CATALUNYA, 1994a, 209; GENERALITAT DE CATALUNYA, 2000j, 53, 55-56, 69-80, 88-89, 93).

ACTIVIDADES ESPECÍFICAS Y ACTIVIDADES DIRIGIDAS A TODA LA POBLACIÓN. EL PRINCIPIO DE NORMALIZACIÓN

En la primera etapa la Generalitat habían promovido actividades específicas para extranjeros. Ejemplos como los servicios de atención a inmigrantes de los centros de atención primaria de Salt y Banyoles o el programa de enseñanza de árabe, financiado conjuntamente con Gobierno de Marruecos. La combinación de actividades específicas y no específicas será constante a lo largo de las etapas de la política, y los planes no renunciarán a reflejar dicha combinación.

En esta etapa las respuestas de algunos departamentos demuestran un cierto desconocimiento del tema o una falta de concreción. Cuando se trata de informar de

17. Acuerdos de 29 de noviembre de 1994 (DOGC de 6 de febrero de 1994), 18 de marzo de 1997 (DOGC de 23 de julio), 4 de mayo de 1999, 18 de julio de 2006, 28 de agosto de 2007 y 22 de julio de 2008. Conocemos la existencia de los acuerdos a través de una búsqueda en la base de datos de acuerdos del Gobierno, realizada el 26 de abril de 2013. De los cuatro últimos no nos consta su publicación en el DOGC. Para algunos hubo notas de prensa: 2006: <http://www.gencat.cat/acordsdegovern/20060718/index.htm>
2007: <http://www.gencat.cat/acordsdegovern/20070828/index.htm>
2008: <http://www.gencat.cat/acordsdegovern/20080722/index.htm>
[última consulta: 21 de agosto de 2015].

qué actividades han desarrollado en materia inmigratoria, algunos departamentos *se despistan* –como cuando se informa de que “el día 8 de febrero de 1999 se celebró la Fiesta cultural *gitana*”. O no tienen *todavía* mucho que informar en 1993. Así, esta sucinta respuesta a la petición de información: “El Departament de Governació ha col·laborado en diferentes tareas conjuntamente con otros departamentos en el tema de la inmigración”. Pero en los años posteriores, el mismo departamento desarrollará muchas actividades, especialmente en el ámbito policial; será uno de los departamentos más creativos en su aportación a la política inmigratoria de la Generalitat (E24). Otros departamentos, directamente, informan sobre actividades dirigidas a toda la población, lo cual hace muy probable que haya usuarios inmigrantes, como los programas de formación continua gestionados por el Departament d’Agricultura, Ramaderia i Pesca, o el programa de reparación de edificios afectados por patologías estructurales y en situación de riesgo (GENERALITAT DE CATALUNYA, 1994a, 186-187; GENERALITAT DE CATALUNYA, 2000j, 63, 69).

Para paliar o acotar esta dualidad que, de persistir, fomentaría la discriminación de la que tantas veces se alerta, el Plan Interdepartamental de Inmigración establece el principio de normalización: “las actuaciones que se lleven a cabo (...) en ningún momento deben de producir efectos de discriminación o segregación. (...) Se procurará, en la medida de lo posible, que los inmigrantes extranjeros se beneficien de los servicios, programas y actuaciones existentes para la sociedad en general” (GENERALITAT DE CATALUNYA, 1994a, 207; E7, E10, E11, E18). Dos son las características de la normalización:

- la plena participación en las actividades –entendiendo por ello la totalidad de servicios públicos– dirigidas a toda la población es gradual, según –como se ha dicho– la dogmática de derechos de las leyes de extranjería (principio de integración gradual y equilibrada, cf. CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL, 1995, citado por RIBAS, 1997, 42). Mientras, es necesario adaptar algunas actividades a las necesidades específicas,
- las necesidades específicas son temporales; el acceso o participación en las actividades específicas también (Llei d’Acollida, art. 4.cuarto).¹⁸

18. Por ejemplo, en los servicios sociales, “en general, la conexión entre los proyectos específicos y los programas generales se reduce a la *derivación* del programa específico al general cuando se considera que la persona usuaria está preparada” (MALUQUER, 1997, 474).

LOS GRANDES SERVICIOS PÚBLICOS, DENTRO DEL PLA. GRADUALIDAD EN EL ACCESO UNIVERSAL. EMPADRONAMIENTO

En el Plan hay programas que ocupan mucho espacio en los documentos pero no tanta actividad, y viceversa. Al lado, por ejemplo, del programa 8.6, consistente en “editar una guía informativa dirigida a los inmigrantes extranjeros” (GENERALITAT DE CATALUNYA, 1994a, 209), se sitúan los programas referidos a los grandes servicios públicos, con una actividad masiva y permanente: la enseñanza obligatoria y la formación de adultos, la sanidad, el servicio público de empleo, los servicios sociales o los servicios penitenciarios. No se trata de equiparlos en importancia, sino del intento del Pla de ser exhaustivo, integrador de todo lo que se ha hecho, lo que se hace y lo que se quiere hacer. El Plan conlleva el esfuerzo de crear en los departamentos una disciplina de informar, de comunicarse con un lenguaje compartido.

Los grandes servicios públicos aparecen por sí mismos –como actividades dirigidas a toda la población– pero también, en algún caso, para *advertir que tienden a la universalización*.¹⁹ Es el caso de la educación obligatoria y la sanidad. Según el programa 3.3, Escolarización de los alumnos inmigrantes, “la Generalitat de Catalunya ha tenido siempre una política clara por lo que respecta al reconocimiento del derecho de todos los niños a la educación, sea cual sea la situación administrativa de sus padres. Incluso, en el caso de alumnos inmigrantes extracomunitarios o hijos de aquellos inmigrantes sin permiso de residencia en nuestro país”. La escolarización es el programa principal, y de él derivan once más (GENERALITAT DE CATALUNYA, 2000j, 39-48). “En Cataluña no existen trabas administrativas para la matriculación de estudiantes de origen inmigrante en la enseñanza primaria obligatoria, independientemente de la situación legal en la que se encuentre”. Sí en cambio fueron produciéndose problemas que generaban una discriminación, directa o indirecta: falta de reconocimiento del grado académico obtenido por los estudiantes extranjeros en situación irregular, dificultades para la homologación de titulaciones extranjeras, concentración escolar en las escuelas públicas (MALUQUER, 1997, 639-641, CRESPO y DELGADO, 2000, 112-113). El D 72/1996, de 5 de marzo, por el que se establece el régimen de admisión de alumnos en los centros docentes sostenidos con fondos públicos,²⁰ reprodujo y cuantificó los criterios de la ley básica para los supuestos de falta de plazas (proximidad del centro, renta, etc.), pero al mismo tiempo dio mucha fuerza al supuesto derecho de los pa-

19. Véase también en esta etapa la presión por universalización en E10 o E18.

20. DOGC de 8 de marzo de 1996.

dres a la hora de escoger un centro concreto, debilitando la programación educativa. No reprodujo la insistencia de la LOPEG,²¹ según la cual los centros públicos y los concertados debían escolarizar por igual a los alumnos con necesidades educativas especiales. Fue pues una norma de la Generalitat que ignoró los problemas de la concentración de inmigrantes en algunas escuelas públicas (AJA, 1999, 88; E1).²²

Según el programa 5.1.a), Atención sanitaria, “el Departament de Sanitat i Seguretat Social ha facilitado, tanto de manera normalizada como con autorización expresa, el acceso de las personas de origen extranjero a la red pública de servicios de salud. El hecho de que la atención sea normalizada hace que no se disponga de la totalidad de prestaciones que se han dado a estas personas”. (GENERALITAT DE CATALUNYA, 2000j, 57-60). Pero el acceso universal no se dará de una vez por todas. Pese a que desde 1991 se contaba con una norma universalizadora,²³ los expertos señalarían “los siguientes aspectos: la discrecionalidad en la atención sanitaria a los regulares e irregulares, la falta de información sobre los servicios sanitarios especializados (notablemente, la planificación familiar) y la falta de prevención sanitaria”. Estaban aún excluidos de la asistencia sanitaria los irregulares, los que no cotizaban, y los no residentes de países con los que España no tuviese firmado convenio de atención sanitaria. En todos estos casos se reconocía y practicaba la atención sanitaria en los servicios de urgencia de los hospitales pero en diferentes modalidades graciabiles.

Algunos ayuntamientos establecieron nuevos dispositivos de atención sanitaria de beneficencia. Se generaron acuerdos entre los servicios sanitarios y los servicios sociales municipales. Se consiguió una mayor accesibilidad a los centros de atención primaria de salud por parte de los inmigrantes sin cobertura, pero también es un acceso graciable. Algunas ONG respondieron a dichas limitaciones (Médicos Sin Fronteras, Servicio de Atención Psicológica y Psicosocial a los Inmigrantes y Refugiados). Hasta 1994 la Generalitat aún no cubría los gastos de la atención sanitaria a las personas extranjeras sin derecho a dicha asistencia. A partir de ese año se adoptó una solución administrativa que parece excepcio-

21. Disposición adicional segunda de la LO 9/1995, de 20 de noviembre, de la participación, la evaluación y el gobierno de los centros docentes (BOE de 21 de noviembre de 1995).

22. AJA (1999, 88) añade que la difusión por los medios de comunicación de esta discriminación entre centros públicos y concertados, reforzada por la comparación con algunos ayuntamientos que habían conseguido un trato más igualitario, condujo a la aprobación de una Resolución del Departament d'Ensenyament en 1999, que estableció la reserva de 5 plazas para alumnos con necesidades educativas especiales en algunos centros de algunas ciudades, con carácter experimental y sin incluir ningún centro de Barcelona.

23. D 178/1991, de 30 de julio. DOGC de 28 de agosto de 1991.

nal: el gasto pasó a asignarse a la Oficina de Cooperació Sanitària Internacional, adscrita al Gabinet del Conseller de Sanitat. (MALUQUER, 1997, 553, 555, 556, 567, 568-570).

En este contexto, el 24 de agosto de 1994 el ciudadano senegalés residente en Catalunya, Alasana Diallo, falleció en el Hospital de Bellvitge en donde estaba ingresado a la espera de un trasplante de hígado. Días antes, el ingreso de Diallo en el Hospital de Figueres había sido rechazado, debido a que no estaba afiliado a la Seguridad Social. La Asociación Africana de Figueres denunció el abandono de que Diallo había sido objeto. El Institut Català de la Salut de la Generalitat admitió que se había producido un malentendido, y pasó a asumir el coste de la operación e inició los preparativos, pero Diallo, como hemos dicho, murió.²⁴ El hecho motivó una pregunta parlamentaria; y en la respuesta, el conseller de Sanitat i Seguretat Social afirmó que, ante la situación de urgencia, al sr. Diallo se le había valorado la necesidad de realizarle un trasplante hepático, y que el sistema sanitario público prestaba asistencia a todas las personas, “y en caso de que no dispongan de la documentación normalizada, este hecho se pone en conocimiento de la autoridad judicial”. Visto que el problema no era la cobertura universal sino el posible desconocimiento del derecho, poco después el Parlament de Catalunya aprobó la Resolució 183/IV, sobre la protección del derecho a la asistencia sanitaria de los inmigrantes no comunitarios, que instaba al Govern a difundir de manera exhaustiva entre las asociaciones de inmigrantes no comunitarios y el personal sanitario y no sanitario del Servei Català de la Salut las directrices de la política sanitaria del Departament (GENERALITAT DE CATALUNYA, 1994e). Por su parte, el Síndic de Greuges había iniciado una actuación de oficio para estudiar la situación de los extranjeros no comunitarios en situación irregular y la eventual asistencia médica que deberían tener en Cataluña (MALUQUER, 1997, 553; GENERALITAT DE CATALUNYA, 1999, 31163-31164). Sin duda, se trataba de una situación contradictoria. El Govern había acordado la extensión universal del derecho a la asistencia, pero en algunos lugares se aplicaba y en otros no. En diversos lugares siguieron desarrollándose experiencias y madurando actividades.²⁵ Esta era la opinión del responsable de uno de los servicios públicos pioneros en atención sanitaria a extranjeros en situación irregular:

Ya en el año 95, y aquí quisiera recoger unas palabras del desaparecido doctor José Luis Bada, que entonces era jefe de la Unitat de Malalties Tropicals del Institut Ca-

24. El País de 28 de agosto de 1994.

25. Vd. un conjunto de actividades en el ámbito de la salud en ROS Y BADA (COORDS.), 1999.

talà de la Salut y que decía, a una pregunta del señor Oleart, que le decía si había asistencia continuada a los irregulares internacionales, y él respondía: «Sí que la hay. Nosotros no preguntamos nunca si tienen papeles en regla o no; a veces son ellos, muchas veces son ellos los que nos los piden porque necesitan un certificado para sacar después los papeles, y algunas veces » –decía el doctor Bada– «algunas veces también digo que los ilegales somos nosotros, porque atendemos los ilegales en situación ilegal nuestra. Es decir, nosotros estamos con lo que se llama una ilegalidad o hacemos una ilegalidad legalizada, una ilegalidad que está consentida por todos, y esto quiero decirlo, que no hemos tenido la más mínima dificultad ni por la dirección del centro, ni la dirección de asistencia primaria, ni de la dirección del Institut Català de la Salut, ni de la Conselleria de Sanitat.» Esto es lo que decía, y al final terminaba: «Creo que Cataluña es líder en la atención a los inmigrantes dentro del Estado español.» (Diputada Bruguera i Bellmunt, Diari de Sessions del Parlament de Catalunya de 23 de junio de 1999, 25).

“Si hay un colectivo diferente del de los propios inmigrantes que tiene una percepción más directa de cuáles son sus necesidades (además de las correspondientes ONG) es, sin duda, el de los servicios sociales”. “El área de la Administración más comprometida en las iniciativas migratorias es la de servicios sociales” (CARBONELL, 1997, 43; CRESPO y DELGADO, 2000, 59). En cuanto a estos, en el capítulo anterior habíamos visto que se podía interpretar que la legislación de la Generalitat (1985) permitía un acceso universal, y que aunque legalmente no fuese así, no se advertían problemas de exclusión real de personas extranjeras del sistema de servicios sociales (BIOSCA, 1992, 119). En 1996, el segundo reglamento de ejecución de la LO 7/1985 atribuyó la regulación del derecho de los extranjeros a la “asistencia y prestaciones sociales” a cada “normativa reguladora”.²⁶ En 1994, la Generalitat había aprobado un decreto legislativo sobre servicios sociales,²⁷ pero este continuaba sin dejar claro que todo el mundo pudiese ser destinatario de los mismos. La nueva norma catalana incluía una “cláusula general de poderes” (art.22), según la cual “las administraciones públicas de Cataluña pueden prestar, de acuerdo con sus competencias, capacidad y recursos, cualquier tipo de servicio social de nivel igual o superior a los que les atribuyen a esta Ley”, lo cual reconocía y amparaba sobre todo a los municipios. Algunos mu-

26. Art. 8 del RD 155/1996, de 2 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 7/1985.

27. Decreto Legislativo 17/1994, de 16 de noviembre, por el que se aprueba la fusión de las leyes 12/1983, de 14 de julio, 26/1985, de 27 de diciembre, y 4/1994, de 20 de abril, en materia de asistencia y servicios sociales.

nicipios siguieron con la tendencia a utilizar el empadronamiento como requisito para abrir a los extranjeros su acceso a los servicios sociales. “Sería necesario que la Generalitat adopte una postura clara sobre la cobertura que ofrece a los inmigrantes”, “en general se considera que hay más igualdad en el acceso a los recursos municipales que a los de titularidad autonómica o estatal”, “los servicios sociales de atención primaria insisten en que no ponen trabas a los inmigrantes y que atienden a todo el mundo al margen de su situación legal, pero (...) se evidencia que esto es así en cuanto a la información y orientación, pero a la hora de conceder ayudas y de participar en programas se exigen requisitos legales, más o menos según el tipo de ayuda”, “probablemente los irregulares acuden más a las ONG”, aunque los obstáculos de acceso también se deben a los propios inmigrantes, por su desconocimiento y el miedo a que los servicios sociales estén vinculados con la policía (MALUQUER, 1997, 392, 394, 395, 403-405, 408).

En esta etapa se produjo una modificación legal que creemos esencial para la política migratoria española, que fue la nueva redacción del art. 18.2 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, dada por la Ley 4/1996, de 10 de enero. A partir de 1996, en el Padrón municipal debían estar dadas de alta todas las personas que habitasen en el municipio, fuesen nacionales o extranjeras, y, en este último caso, *tuviesen o no regularizada su situación*. Este punto de enganche legal permitirá años después desarrollar el –fundamental– sistema de arraigo para las personas en situación irregular; además de servir como condición jurídica para el acceso a diversas prestaciones y servicios. Fue el caso, ya citado, de los servicios sociales en algunos municipios, o las ayudas públicas de la Generalitat para la compra o la rehabilitación de viviendas (programa 6.1 del Plan, GENERALITAT DE CATALUNYA, 2000j, 61).

Pero si bien durante años algunas Administraciones utilizaban el empadronamiento con dicha finalidad, fue una larga época de desconcierto sobre si los irregulares podían ser inscritos en el Padrón. “En 1991, coincidiendo con la elaboración del censo de población y del padrón municipal de habitantes, el Gobierno Civil de Barcelona envió una circular a los ayuntamientos de la provincia con la orden de no empadronar a la población extranjera sin permiso de residencia legal” (GOBIERNO CIVIL DE BARCELONA, 1991, citado en MALUQUER, 1997, 287, 318). “Durante la vigencia de la legislación anterior, este fue un tema controvertido que dio lugar a sentencias judiciales contradictorias. Para tratar de evitar, en la medida de lo posible, las consecuencias que se estaban originando, el INE dictó la Instrucción de 16 de junio de 1992 que pretendía evitar que se produjeran altas en el Padrón que podrían ser utilizadas para otros fines ajenos al ámbito municipal. Tras la promulgación de la Ley 4/1996 no cabe ya esa utilización sesgada de las certifica-

ciones padronales” (GENERALITAT DE CATALUNYA, 2000c, volumen I, 36).²⁸ Entre 1997 y 1999 se aprobaron cinco *plans comarcals d'integració dels immigrants*, mediante convenios entre cada consells comarcal, los municipios de más de 20.000 habitantes de la comarca y la Generalitat. Los cinco planes incluían una “campaña de promoción del empadronamiento de los inmigrantes” (GENERALITAT DE CATALUNYA, 2000j, 90-93), una campaña impulsada por el Estado y parcialmente financiadas por este –a partir de 1998. El Informe del Síndic de Greuges de 1998 recomendaba el empadronamiento, “sean nacionales y extranjeros, y en este último caso, tengas o no regularizada su situación” (GENERALITAT DE CATALUNYA, 1999, 400). La aplicación del nuevo régimen jurídico sobre empadronamiento fue gradual. Algunos ayuntamientos continuaban requiriendo a los extranjeros el permiso de residencia para empadronarse (CRESPO y DELGADO, 2000, 55).

En cuanto a la formación de adultos, en donde la oferta es mixta: municipios y Generalitat, parece no presentar problemas de limitación en el acceso: “no parece que los requisitos legales () sean un freno para la incorporación de inmigrantes, porque en principio no se han detectado obstáculos para que los extranjeros se puedan matricular.” (MALUQUER, 1997, 596; GENERALITAT DE CATALUNYA, 2000j, 81-82).

Donde no será posible universalizar, donde, hasta hoy, no se puede admitir a las personas en situación irregular es en las actividades de los servicios públicos de empleo: formación ocupacional, planes de ocupación, etc. El programa 7.1, de inserción y formación laboral para inmigrantes extranjeros residentes en Cataluña no lo explicita, pero no podrá, legalmente, incluir a los extranjeros en situación irregular, y por eso afirma que “se prevé, en la medida de lo posible [solo cuando estén en situación regular], su incorporación en las acciones de formación ocupacional” (GENERALITAT DE CATALUNYA, 2000j, 39-49, 57-60, 64-68).

Una cuestión que con el paso de los años será polémica es la sobrerrepresentación de la población extranjera en los centros penitenciarios y en el ámbito de las medidas penales alternativas de justicia juvenil. Sin embargo, el medio penitenciario puede ser también un medio integrador. La Direcció General de Serveis Penitenciaris i de Rehabilitació destaca las cifras absolutas y porcentajes de población interna ex-

28. En donde se reproduce parcialmente la Resolución de 21 de julio de 1997, de la Subsecretaría, por la que se dispone la publicación de la Resolución de 4 de julio de la Presidenta del Instituto Nacional de Estadística y del Director general de Cooperación Territorial, por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre actualización del Padrón municipal (BOE de 25 de julio de 1977).

trajera (en 1994, representaba el 10,3 % del total, y en 1999 el 20,06%). Y también, su participación en los diferentes programas propios: formativos (enseñanza reglada, lengua, animación sociocultural, fisicodeportivo, formación ocupacional, específicos), de tratamiento, de atención social, y de tratamiento individualizado: régimen abierto, permisos de 2º o 3º grado, y libertad condicional.

Dentro de la misma lógica, la Direcció General de Mesures Alternatives i Justícia Juvenil informa de los números absolutos de jóvenes extranjeros (de 12 a 18 años) y que han cometido un delito, y de su participación en los diferentes programas propios: asesoría técnica, internamiento en centro, internamiento cautelar en centro, internamiento de fin de semana, libertad vigilada, libertad vigilada cautelar, libertad provisional, mediación y reparación, servicio en beneficio de la comunidad y tratamiento terapéutico ambulatorio. (GENERALITAT DE CATALUNYA, 2000j, 71-75). En sentido contrario, los centros penitenciarios pueden ser focos de trato discriminatorio a los internos extranjeros: menor número de concesiones de libertad provisional, libertad condicional y permisos penitenciarios, por riesgo de fuga, por no tener domicilio conocido, estar indocumentado o por no tener ofertas laborales ni arraigo; imperfecto ejercicio del derecho a la información por dificultades de traducción e interpretación; no ejercicio del derecho a la asistencia religiosa, no acceso al derecho a la educación por desconocer la lengua. Y la discriminación puede ser más intensa con los internos extracomunitarios que con los comunitarios (MALUQUER, 1997, 526-528, 538-539). Finalmente, se debe puntualizar que la mayoría de las anteriores situaciones discriminatorias dependerán de decisiones del poder judicial y no de la Generalitat.

Por lo tanto, más allá del reconocimiento legal del acceso universal a los servicios públicos, lo que se produce en la práctica es un acceso universal gradual, una especie de doble gradualidad: la literal, que pauta el ordenamiento jurídico, y la real. El acceso gradual es un proceso dinámico, en el que la apertura se genera por las interacciones entre los usuarios, las demandas y quejas de los que no pueden acceder, las instituciones que las recogen –tribunales, Síndic de Greuges, etc.–, las Administraciones y sus empleados –que atienden a usuarios pero que también reciben formación y sensibilización–, el trabajo deliberativo y de propuesta de CII y Consell, el debate político y parlamentario...

El Parlament de Catalunya y el Síndic de Greuges fueron fundamentales en esta etapa al impulsar, mediante su actividad respectiva, la política de inmigración o de integración –sin distinguir contenidos en ambos conceptos–: primero, impulsando la política en sí, como un todo integral; y segundo, impulsando las actividades propias de un estado del bienestar, con una preocupación especial por el acceso universal.

El impulso del conjunto de la política se realizaba mediante contenidos propios del debate anual sobre la orientación política general del Consell Executiu (Govern), o sobre distintas etiquetas globalizadoras: la “política social y de bienestar”, la “política de inmigración”, el “Pla Interdepartamental d’Immigració”, la “situación de los trabajadores extranjeros extracomunitarios”, la “política de integración de trabajadores extranjeros”, la “situación inmigración en Catalunya” ...

Y se impulsaron también actividades propias de un estado del bienestar: asistencia sanitaria, escuela, trabajo, vivienda, reagrupación familiar, retorno, Islam, (necesidad de disponer de) informes anuales sobre la situación de las personas inmigradas, la reforma de la legislación de extranjería –por resultar insuficiente para la plena integración social–, acceso universal, regularizaciones, necesidad de disponer de recursos presupuestarios, de realizar cooperación al desarrollo, de promover acuerdos con los medios de comunicación institucionales difundir las políticas de inmigración... (resoluciones 183/IV, 409/V, 887/V, 961/V, 66/V, 576/V, 665/V, 848/V, y 55/VI; mociones 33/IV, 81/IV, 32/V, 104/V, 105/V y 157/V; punto 3 de la Declaración institucional sobre la violencia racista y xenófoba).²⁹

LAS ACTIVIDADES DIRIGIDAS A TODA LA POBLACIÓN GENERAN ACTIVIDADES ESPECÍFICAS

La trayectoria y la experiencia de los profesionales en ámbitos como la sanidad, la educación, los servicios sociales o los penitenciarios, junto con la experiencia concreta del trato con usuarios extranjeros, lleva a la creación de actividades específicas, a menudo desarrolladas al amparo de los grandes servicios y de las potentes culturas profesionales de aquellos ámbitos; culturas que nacen en España bastante antes que el estado democrático de derecho. Lo hemos visto en el capítulo anterior, al referirnos a las *primeras experiencias*.

No se trata de volver a destacar el binomio “actividades dirigidas a toda la población -actividades específicas”, sino de aclarar que es bajo el amparo y las lógicas profesionales de las primeras que las segundas suelen producirse. No deja de ser una

29. Vd. la recopilación de actos parlamentarios en *Comissió d'estudi sobre la política d'immigració a Catalunya. VI Legislatura. Dossier documental, volum I*, mayo 2000 (GENERALITAT DE CATALUNYA, 2000c).

expresión del principio de normalización de la política de inmigración. Este tipo de trabajo se ha desarrollado mayoritariamente por las llamadas *burocracias profesionales*, formadas por especialistas muy preparados, que trabajan con relativa independencia, y cuyo trabajo tiene un considerable grado de complejidad. La coordinación ente ellos se suele establecer mediante el diseño de documentos normativos –protocolos, instrucciones, criterios– que predeterminan las líneas básicas de lo que hay que hacer (MINTZBERG, 2012, 393-395). Los colectivos profesionales de los servicios públicos de la Generalitat, formados por miles de personas, tenderán a buscar soluciones ante la presencia y la casuística planteadas por la nueva inmigración. Tenderán a crear actividades específicas dentro del marco de sus servicios, y a establecer criterios comunes respecto a dichas actividades específicas. Su experiencia se convierte documentos normativos inspirados en una “práctica repetitiva”, cuya complejidad garantiza que se siga teniendo una considerable libertad de acción.

Además, en los servicios públicos se garantizará mejor el control de las discriminaciones en las actividades específicas, ya que la actividad administrativa está sometida a diferentes controles de legalidad –jurisdicción contenciosa administrativa, Síndic de Greuges y Defensor del Pueblo, etc.–, así como el sometimiento de las actividades específicas a las legislaciones sectoriales. Veamos algunos ejemplos de actividades específicas dentro del marco de los servicios públicos, que se distinguen por la multiplicidad de formas –servicio, programa, circuito, curso, proyecto, línea de ayuda, comisión...–, la dispersión territorial o el tipo de actores que participa –además de la Generalitat– (GENERALITAT DE CATALUNYA, 2000j, 40, 41, 43- 44, 46, 48, 59, 66-69, 77-78, 88, 93, 108):

- Informar a las familias inmigrantes recién llegadas con hijos en edad escolar,
- Servicio de orientación a las familias y traductores,
- Programa de Educación Compensatoria,
- Cursos de catalán para alumnos de incorporación tardía, en las modalidades de lenguas de origen románicas, y de lenguas de origen no románicas,
- Aprendizaje de lenguas no europeas³⁰ (lenguas de origen),
- Talleres de adaptación escolar,
- Cursos específicos de catalán para extranjeros del CPNL,

30. Fue también una propuesta de actividad del Gobierno del Estado, en el Plan para la integración social de los inmigrantes (MINISTERIO DE ASUNTOS SOCIALES, 1995, 66).

- Elaboración de modelos orientativos dirigidos a autores de libros de texto y material didáctico para evitar cualquier referencia discriminatoria hacia las culturas extraeuropeas,
- Grupo de reflexión sobre la interculturalidad en Cataluña (Institut Català de la Mediterrània),
- circuito asistencial específico para inmigrantes, descentralizado en dos Centres d'Assistència Primària (CAP Perú y CAP Gatasssa) dependientes del Consorci Sanitari de Mataró. El programa, iniciado en la etapa anterior, se amplía con funciones de información, centrada en cuatro aspectos: enfermedades transmisibles, alimentación y dietética, educación en planificación familiar, y enfermedades llamadas "del retorno",
- Programa de atención a la mujer del sector Maresme,
- Vídeos de educación sanitaria para los colectivos de África occidental, sobre salud maternoinfantil, en la Regió Sanitària de Girona,
- Cursos de formación ocupacional específicos para inmigrantes, en los sectores de hostelería, textil, construcción, servicios de proximidad, técnicas agrícolas, y mecánica,
- Participación de la Generalitat en el Pla intermunicipal de formació d'immigrants no comunitaris en la comarca del Tarragonès, financiado por la iniciativa Horizon de la Comunidad Europea,
- Proyecto de formación de inmigrantes como agentes comerciales import-export en países del continente africano, barrio del Raval de Barcelona,
- Cursos dirigidos a colectivos en situación de exclusión o en riesgo de exclusión: específicamente para el colectivo inmigrante se financió el proyecto Zoco (iniciativa Horizon de la Comunidad Europea), que incluía cursos para mediadores interculturales en los siguientes ámbitos: vivienda, educación y salud, y también cursos de dinamización comunitaria, inserción laboral y autoocupación,
- Línea de ayudas para el fomento de actuaciones dirigidas a la acogida de trabajadores inmigrantes temporeros en el sector agrario,
- Programas de atención a jóvenes inmigrantes en centros abiertos de tutela (Joan Salvador Gavina, Casal dels Infants del Raval, etc.),
- Servei d'Atenció i Acollida Especialitzat en Menors Immigrants no Acompanyats,
- Programa de mediación en el alquiler de vivienda privada para inmigrantes,
- Programa de inmigración extranjera en internet,
- Comissió d'integració laboral de les dones immigrades de la Comissió Territorial d'Immigració de Girona.

TRANSVERSALIDAD Y PROTOCOLIZACIÓN

La transversalidad se refleja en la interdepartamentalidad de la política de inmigración de la Generalitat. Tanto la CII como el Pla son *interdepartamentales* y, por tanto, *transversales*. El hecho social inmigración extranjera se aborda desde programas de diferentes departamentos, y genera una actividad administrativa sustantiva tanto en el departamento encargado de impusar el Plan –Benestar Social– como en otros. Al final de la etapa, en un debate parlamentario, se consideró si la transversalidad se garantizaba mejor adscribiendo la Administración ordinaria especializada –la gestión del Plan– en el Departament de la Presidència u otro (GENERALITAT DE CATALUNYA, 2000a; E5, E6, E18, E21). A lo largo de su existencia, la Administración ordinaria especializada de la Generalitat ha estado adscrita al Departament de Benestar Social (se ha llamado también Benestar Social i Família, y Acció Social i Ciutadania), o al Departament de la Presidència.³¹

En 1992 el Institut Català de la Dona publicó una convocatoria de subvenciones para la realización de trabajos científicos y de investigación relacionados con la mujer en Catalunya,³² y una de estas subvenciones fue otorgada para la elaboración de un estudio relativo a “Mujer inmigrante: género y extranjería” (GENERALITAT DE CATALUNYA, 1994a, 185). En el balance de actividades que el Plan contiene, algunas actividades parecen anecdóticas, pero quizá tuvieron el valor de actividades pioneras que apuntaban el inicio de una tendencia de futuro. Es el caso de la política de igualdad de género: mientras que en el balance del Plan (1994) el género ocupaba media página, en el Informe sobre su desarrollo (2000) ocupaba cuatro. A lo largo de la etapa, las actividades del Programa d’atenció a la dona immigrada del Plan (programa 1.1) consistieron en la realización de estudios, publicaciones, seminarios y conferencias, convocatorias de premios, y dos tipos de convocatorias de subvenciones: a trabajos científicos y de investigación; y a ONG.

Nos interesa también destacar el cruce de dos políticas transversales. La transversalidad significa que determinada perspectiva se incorpore a todas las políticas, a todos los niveles y en todas las fases, por parte de los actores normalmente implicados en la formulación de la política. La inmigración y el género son, ambas, políticas

31. En 2004 se produjo un cambio significativo de adscripción administrativa –el único hasta hoy–, cuando la Secretaria per a la Immigració pasó de depender del Departament de la Presidència al Departament d’Acció Social i Ciutadania. Pero esta decisión no fue causada por razones técnicas (búsqueda de mayor eficiencia) sino por un nuevo reparto del áreas de gobierno como consecuencia de la salida del Gobierno de su Conseller Primer, Josep Lluís Carod-Rovira.

32. Resolución de 29 de enero de 1992, DOGC de 10 de febrero de 1992.

transversales. Ello supone sobre todo una manera de trabajar especialmente coordinada, el reto y la dificultad del entendimiento y de compartir recursos entre diferentes áreas administrativas. La transversalidad es, hoy, un concepto que está ampliamente asumido, en sintonía con la tendencia a ir desvinculando las actividades orientadas a las personas inmigradas de los servicios sociales y actuar de manera integral desde todas las áreas de la Administración, pero casi todo el mundo reconoce una gran dificultad para ponerlo en práctica (NADAL, OLIVERES y ALEGRE, 2002, 36; SOLÀ-MORALES, 2006, 50-51, 150; ALFAMA y CRUELLS, 2011, 3, 6).

El Plan de 1993 incluía programas de género, a la vez que anunciaba que el II Pla d'actuació del Govern de la Generalitat de Catalunya per a la igualtat d'oportunitats per a les dones (1993-1996), que estaba en fase elaboración, preveía incluir actividades específicas dirigidas a mujeres inmigrantes. La sanidad era otro ejemplo de mutua transversalidad: el Pla de Salut de Catalunya 1993-1995 incluía el programa "Los inmigrantes extranjeros. Grupos de especial interés sanitario", que también figuraba en nuestro Plan. El Pla de Salut de la Regió Sanitària Tarragona 1996-1998 recomendaba actividades de formación de los profesionales sanitarios en habilidades específicas para reconocer las diferencias interculturales en la percepción de la salud y la enfermedad (GENERALITAT DE CATALUNYA, 1994a, 208-209; DIPUTACIÓ DE BARCELONA, 1997, 563; ; NAVARRO, PASCUAL, y ROJAS, 2002, 300-301). El Pla de Salut de 1993 proponía grandes líneas de actividad similares a nuestro Plan, lo que sugiere una redundancia de reacciones profesionales y administrativas en los diversos sectores de actividad administrativa:

- necesidad de disponer de datos,
- formación de profesionales,
- coordinación,
- incorporación de "aspectos específicos" en todas las actividades de la atención.

La política de inmigración y los plans de Desenvolupament Comunitari fueron y son otro ámbito de cruce, de transversalidad (SOLÀ-MORALES, 2006, 45). Se pusieron en marcha en 1996, impulsados por el Departament de Benestar i Família, con el objetivo de prevenir y luchar contra los procesos de exclusión social, mejorando la calidad de vida y el desarrollo integral de las personas. Se basan en la participación y a partir de comisiones de trabajo vecinales, y las actividades tienen que ver la dinamización económica y la inserción laboral, la rehabilitación urbanística, y el fortalecimiento del tejido social del barrio. Participan la Generalitat, las entidades locales, la Federació d'Associacions de Veïns d'Habitatge Social de Catalunya, vecinas y vecinos, etc. En 1998, por ejemplo, 66 barrios, de 17 ayuntamientos, disponían de un pla de desenvolupament comunitari.

La política de inmigración se relaciona también con la de cooperación, como expresión de transversalidad, aunque con ciertas dificultades de “deslinde”. De algunas actividades que aparecen en el Plan no se puede afirmar que pertenezcan a la política de inmigración. Así, la participación en el Foro de solidaridad con la mujer sahariana o en la Semana cultural de solidaridad con la mujer argelina (ambas, en febrero de 1998), o la subvención a la asociación Flores x Maíz, formada por artistas en ayuda para el Tercer Mundo (1999)... El programa 1.2, con un largo nombre descriptivo, sí tiene un segmento propio de la política de inmigración, el referido a retorno voluntario: “Política de cooperación con el Tercer Mundo, tanto directamente (efectuándose en los países en concreto), como indirectamente (potenciando la formación profesional de aquellos inmigrantes dispuestos a retornar, aplicar y desarrollar los conocimientos aprendidos)” (GENERALITAT DE CATALUNYA, 2000j, 29-30). Pero las actividades de retorno voluntario no llegarán a la Generalitat hasta 2006.

En esta etapa se dio además el tipo de praxis de las burocracias profesionales consistente en *protocolizar* (MALUQUER, 1997, 563-564; GENERALITAT DE CATALUNYA, 2000j, 42, 47, 52, 59, 60, 119;). Veamos algunos ejemplos de protocolización de las formas de llevar a cabo las actividades:

- 1994: Propuestas de criterios comunes para la atención a los inmigrantes, elaboradas por un grupo de trabajo con diferentes responsables sanitarios y sociales (Departament de Sanitat i Seguretat Social),
- 1995: Protocolo clínico de aplicación sistemática en la atención primaria ante inmigrante de África Occidental, destinado a la mejora de la detección y el diagnóstico de las posibles enfermedades de origen tropical (Regió Sanitària de Girona),
- 1996: Informe sobre la situación de los internos de origen extranjero en los centros penitenciarios de Cataluña (este informe figura como presentado en la reunión del Consell Assessor de 7 de marzo, y no se aclara si, además del análisis de la situación, contenía propuestas),
- 1997: dossier de materiales y de información sobre la nueva inmigración y la enseñanza de la lengua catalana, de uso interno y para establecer pautas de actuación para los centros del CPNL,
- 1999: Informe elaborado por la Comissió d'estudi de l'escolarització d'alumant procedent de famílies immigrants, que contenía dos apartados: consideraciones generales, y recomendaciones.

Los anteriores ejemplos son una expresión especialmente comprometida de la transversalidad, porque implican que *otro se especialice en mi política pública*. Lo cual nos lleva a considerar que la Administración ordinaria especializada puede ser más eficiente en ta-

reas indirectas o no finalistas: financiación, coordinación, planificación, relaciones institucionales, etc. ; en vez de en el tratamiento de los extranjeros en la sanidad, las escuelas o los servicios sociales, etc. Seguiremos desarrollando esta cuestión en la etapa siguiente.

UNA ESTADÍSTICA ESPECÍFICA: LOS DATOS RELACIONADOS CON LAS PERSONAS EXTRANJERAS QUE PARTICIPAN EN UNA ACTIVIDAD

En algunos casos, se contabilizaba el número de personas extranjeras beneficiarias de actividades, o se señalaban los lugares donde las mismas se llevaban a cabo (por ejemplo, se ofrece una información gráfica a nivel comarcal, indicando dentro del mapa de cada comarca las cifras respectivas); se daban datos de gasto desagregado, etc. Se trata de elementales *indicadores de actividad* o *de gasto*. Veamos algunos ejemplos (GENERALITAT DE CATALUNYA, 1994a, 22-26, 190, 192, 199-200; GENERALITAT DE CATALUNYA, 2000j, 40, 42, 45, 49-50, 57-58, 62, 64-66, 71-78, 81-83, 85, 88):

- prestaciones de renta mínima de inserción
- alumnos en las escuelas
- alumnos en los centros y aulas de formación de adultos
- alumnos a los cursos de catalán,
- alumnos en cursos de formación ocupacional, en planes de empleo, escuelas taller y casas de oficio,
- maestros y trabajadores sociales del Programa de educación compensatoria,
- cursos para diferentes colectivos profesionales,
- “contactos con la comunidad” (con los diferentes colectivos de inmigrantes) de las áreas básicas policiales o ABP,
- ayudas económicas para el pago del alquiler,
- vivienda adjudicada en régimen de compra o de alquiler,
- plazas en centros de atención a menores no acompañados
- plazas de los comedores sociales ocupadas por inmigrantes extranjeros,
- subvenciones para ONG formadas por inmigración extranjera,
- gasto sanitario de los extranjeros en situación irregular o en paro y en situación de necesidad, en centros hospitalarios y de atención primaria,
- tarjetas sanitarias individuales.

SE EXTIENDEN A MÁS COLECTIVOS PROFESIONALES LOS PROGRAMAS DE FORMACIÓN

La formación se consolidó, y se extendió a más colectivos profesionales: policía local y autonómica y local, profesionales de la enseñanza primaria y secundaria, y de la formación de adultos, profesionales de los centros de normalización lingüística, diversos colectivos de la salud, profesionales de protección jurídica del menor, personal de servicios penitenciarios, profesionales de atención a la infancia, profesionales de las Administraciones local y de la Generalitat que trabajan en la atención al público y a los cuadros directivos, profesionales de los servicios sociales de atención primaria, personal de los comedores sociales, personal de atención al menor responsables de ONG y de asociaciones juveniles (GENERALITAT DE CATALUNYA, 2000j, 31, 34, 45, 46, 52, 79, 86, 88; E24, E25).³³

PARTICIPACIÓN

Durante esta etapa la participación recíproca entre la Generalitat, las entidades, las entidades locales y el Estado se incrementará y estructurará.

SUBVENCIONES Y DISTINTAS COLABORACIONES ESTABLES

El Plan no solo formula la necesidad de diálogo y de cooperación fluida, que debían ser, en concreto, con ambos tipos de ONG –las formadas por inmigración extranjera, y las de apoyo. También con otro tipo de actores. Ya vimos que el decreto que creaba la CII y el Consell Assessor fue reformado antes de un año de su promulgación, añadiéndose vocalías para nuevos tipos de actores de la sociedad civil. El diálogo y la cooperación se predicaban también con:

- sindicatos, patronales y entidades socioeconómicas y profesionales,
- medios de comunicación, y
- entidades confesionales.

33. Esta tendencia se mantuvo e incrementó en la tercera etapa, (GENERALITAT DE CATALUNYA, 2010d, 64, 122-141).

Expresión de la colaboración con las ONG fue la generalización del otorgamiento de subvenciones a las mismas, desde diversas unidades del Govern: Institut Català de la Dona, Direcció General d'Acció Cívica, Secretaria General de Joventut, Departament de Benestar Social. Y algunas entidades participan en actividades estables de la Generalitat, en una relación más propia de la prestación de servicios en interés de la Administración, que de la subvención en interés de las entidades: cursos de formación básica de la Policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra; la oficina de denuncias por discriminación y racismo gestionada por ONG; los programas de aprendizaje de lenguas no europeas; la coorganización de las oficinas municipales encargadas de canalizar la contratación de temporeros, los alojamientos y la mediación en la contratación; programas para MENA en centros abiertos; programa Descobreix Catalunya, programa de mediación en el alquiler de vivienda. Algunas colaboraciones se realizaron con entidades socioeconómicas, profesionales o confesionales: Col·legi Oficial de Treballadors Socials i Assistents Socials de Catalunya, Col·legi de Periodistes de Catalunya, Associació d'Autoescoles de les comarques de Girona, Comisión Islámica de España. En 1997, el Parlament de Catalunya instó al Govern a potenciar la cooperación con las ONG formadas por inmigración extranjera a fin de que fuesen cada vez más representativas ante las diferentes administraciones (GENERALITAT DE CATALUNYA, 1994a, 269, 271; GENERALITAT DE CATALUNYA, 1997; GENERALITAT DE CATALUNYA, 2000j, 28, 48, 51, 54, 68, 77, 84, 88, 93, 102, 107-108).

MUNICIPIOS.³⁴ PLANIFICACIÓN LOCAL. LA DIBA, OTRO LIDERAZGO. DOCUMENTOS DE CONSENSO

Vic fou poblat ex diversis locis et gentibus nomines colligentes: reunint homes de diverses procedències i races. I des d'aleshores el moviment d'immigracions mai no ha cessat (Vicens i Vives, Notícia de Catalunya)

El Plan de 1993 incluyó el programa “Cooperación con los entes locales catalanes”, aunque las concreciones prácticas de la cooperación tardarían algo en llegar. “El correcto desarrollo del Pla interdepartamental d'immigració requiere también la

34. Contamos con diversas obras que compilan y analizan actividades municipales. Algunos ejemplos: FUNDACIÓ CARLES-PI-SUNYER-FMC-DIBA, 1999; CRESPO Y DELGADO, 2000; NADAL, OLIVERES, Y ALEGRE, 2002; SOLÀ-MORALES, 2006; TREPAT Y VILASECA, 2008; FREIXANET, 2010.

participación activa de otras administraciones cercanas al ciudadano, con las cuales hay que establecer relaciones de diálogo y una cooperación interadministrativa”, pues “sin su participación las otras iniciativas seguramente serían poco eficaces”; y abogaba por la creación por parte del Govern de líneas de ayuda económica a las entidades locales, y por abrir un diálogo con ellas y con sus asociaciones y federaciones (GENERALITAT DE CATALUNYA, 1994a, 269). El Parlament también insistió en la cooperación con las entidades locales, en dos mociones, las núms. 81/IV y 32/V (GENERALITAT DE CATALUNYA, 1995b, ; Generalitat de Catalunya, 1995c).

Los ayuntamientos y las poblaciones de cada municipio eran los que recibían en primer lugar a las nuevas poblaciones extranjeras, así como sus necesidades y demandas. Por ello, diversos municipios reaccionaron mediante múltiples actividades, y algunos empezaron a generar una primera política integral en esta etapa (E3, E5, E6, E10, E13, E17, E22, E24, E25, E27 y E28. Según el II Informe de la DIBA (MALUQUER, 1997, 282), en la provincia de Barcelona, únicamente la capital, l’Hospitalet de Llobregat y Sant Pere de Ribes habían estructurado dicha política en la etapa anterior. Barcelona había creado en 1988 el Consell Municipal de Benestar Social del cual derivó el Grup de Treball sobre Refugiats i Estrangers, y en 1989 el Servei d’Atenció a Immigrants, Estrangers i Refugiats (SAIER), activo hasta el día de hoy.

Un factor decisivo de dinamización de la política de inmigración de la Generalitat durante las tres etapas analizadas en esta tesis ha sido la polarización de buena parte de la política catalana entre CiU y PSC. Expresión de dicha polarización ha sido la existencia simultánea de dos políticas de inmigración, la de la Generalitat y la de la DIBA. Entre 1977 y 1980 Josep Tarradellas presidió tanto la Generalitat como la DIBA. A partir de 1980, la Generalitat fue gobernada por CiU hasta 2003, mientras que entre 1980 y 2011 la DIBA fue gobernada ininterrumpidamente por políticos del PSC.³⁵

En política de inmigración, la DIBA ejerció un claro liderazgo a través de su función legal de cooperación con las entidades locales. La Generalitat y la DIBA, en temas de inmigración, en buena medida, marcarán el tipo de estrategias y actividades que se llevaron a cabo en el ámbito local (SOLA-MORALES, 2006, 19, 22-23; E18). La labor de la DIBA no tiene parangón en el resto de España (MARTÍNEZ, 2009, 248). La opinión de algunos profesionales de consells comarcals y ayuntamientos era que la DIBA te-

35. Los presidentes fueron Francesc Martí i Jusmet, Antoni Dalmau i Ribalta, Manel Royes Vila, José Montilla Aguilera, Celestino Corbacho Chaves y Antoni Fogué i Moya.

nía un modelo muy definido, y que se hacían esfuerzos para aplicarlo en el territorio (GARRETA, 2007, 91). Aunque ceñido a los servicios sociales de asistencia primaria, en el primer Informe de la DIBA se consideró que era necesario empezar la intervención con los inmigrantes a partir de tres líneas de trabajo (MALUQUER, 1997, 282-283):

- conocimiento o diagnóstico de la población extranjera a nivel local,
- formación e información para los profesionales, y
- definición de una metodología de trabajo de integración.

Por su parte, la Generalitat empezó pronto su cooperación con las entidades locales, y lo hizo tanto a través de los municipios como de la organización comarcal, que forma parte de la organización territorial básica de la Generalitat.³⁶ El mapa comarcal inicial se basó en la división determinada por la Generalitat republicana en 1936.³⁷ La colaboración con los municipios se producirá sobre todo de tres maneras:

- a través de cualquier tipo de actividad concreta. En el Plan encontramos algunos ejemplos (GENERALITAT DE CATALUNYA, 2000j, 27, 29-30, 36, 68-69, 77, 89),
- a través de las actividades en las que la Generalitat codecide mediante estructuras estables de coordinación con los municipios, por ejemplo: el CPNL, los consorcios hospitalarios, el Sistema Català de Serveis Socials, las Juntas Locales de Seguridad, etc. (GENERALITAT DE CATALUNYA, 2000j, 49-50, 52, 59, 63), y
- a través de la planificación supramunicipal. Sobre todo, planes comarcales (GENERALITAT DE CATALUNYA, 2000j, 89-93).

A partir de 1992 se iniciaron diversos procesos de coordinación intermunicipal en la que la Generalitat aún no participaba. Partimos, de nuevo, de un episodio de “primera experiencia profesional”. En el curso escolar 1989/1990, el Aula d’Adults Miquel Martí i Pol organizó clases de lengua para hombres marroquíes. Una “asociación mixta” o grupo de trabajo llevó a cabo el proyecto de evaluar dichas clases. En el grupo participaron el Ayuntamiento, Càritas, CCOO y el Aula d’Adults. La experiencia fue a más. En 1992 se firmó un convenio entre tres ayuntamientos del norte de la comarca de Osona (Manlleu, Torelló y Roda de Ter), la DIBA, las ONG Gram-Osona y Jameiat Essalam, y el Aula d’Adults Miquel Martí i Pol de Manlleu. El convenio

36. Art. 5.1 del Estatuto de Autonomía de 1979.

37. Preámbulo de la Llei 6/1987, de 4 de abril, de la organización comarcal de Cataluña. Esta organización básica cambia con el del EAC. Según el art. 83:

1. Catalunya estructura su organización territorial básica en municipios y veguerías.

2. El ámbito supramunicipal está constituido, en todo caso, por las comarcas, que debe regular una ley del Parlamento. (...)

creaba el Programa Icària, para articular una intervención social con los inmigrantes. En 1999 ya participaban en el Programa Icària doce ayuntamientos. Las actividades concretas del Programa fueron: sensibilización, formación de profesionales, formación laboral, mediación, actos reivindicativos, asesoramiento jurídico, rehabilitación de viviendas... (SOLERDELCELL, 2000). Finalmente, en 2003 se aprobó el Pla Comarcal d'Integració dels Immigrants d'Osona, con el apoyo económico de la Generalitat.

En 1993 la entidad Desenvolupament Comunitari propuso a varias administraciones comarcales el proyecto de planes de acogida y promoción de la población inmigrante. El Consell Comarcal del Tarragonès fue el primero en interesarse, aprobando en 1994 el Pla estratègic d'acollida i promoció dels col·lectius d'immigrants a la comarca del Tarragonès. El tercer plan fue acordado en 1996 por los municipios de Calella, Malgrat de Mar, Palafròlles, Pineda de Mar, Tordera y Santa Susanna (Pla intermunicipal d'immigració de l'Alt Maresme); y el cuarto en 1997 por la Mancomunitat de municipis Alt Penedès-Garraf, financiado principalmente por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Por otro lado, en 1998 once municipios de la provincia de Barcelona contaban con planes municipales; algunos contaban con órganos asesores y/o comisiones interdepartamentales, y actividades de diversos tipos: programas de radio, ayudas a la vivienda, formación de adultos, formación laboral a través de servicios de promoción económica y otras áreas, programas en relación a la escolarización y la pedagogía intercultural, cursos de lenguas de origen,³⁸ jóvenes, deporte, educación sanitaria, formación para conseguir el carnet de conducir, gestión de asuntos de las confesiones religiosas, sensibilización, formación de profesionales, producción de estudios y materiales pedagógicos, mediación intercultural... La fuente de financiación provenía de al menos cinco fuentes: la propia, de la Generalitat, del Estado, de la UE y de alguna entidad. Las actividades se desarrollaron con amplios y diversos grados de participación de las entidades y de las administraciones (CRESPO y DELGADO, 2000, 50-51, 54, 57-58; NAVARRO, PASCUAL, y ROJAS, 2002, 298, 301). Las razones por las cuales los municipios decidirían participar en el plan o crear el propio fueron diversas (NADAL, OLIVERES y ALEGRE, 2002, 47-49, 67-68):

- 1) necesidad de trabajar coordinadamente entre diversos municipios, para evitar duplicidades y para racionalizar los recursos existentes,

38. El II Informe de la DIBA recordaba el art. 30 de la Convención sobre los Derechos del Niño, de Naciones Unidas: "En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas o personas de origen indígena, no se negará a un niño que pertenezca a tales minorías o que sea indígena el derecho que le corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión, o a emplear su propio idioma." (CRESPO Y DELGADO, 2000, 167).

- 2) evitar que la inacción de algún municipio provoque problemas en otros. No es infrecuente que un ayuntamiento ignore la realidad de la inmigración dentro del propio territorio, y aproveche las actividades de otros más activos, tanto pasivamente como activamente (enviando a los inmigrantes a los pueblos vecinos). La existencia de un plan al que se adhieren voluntariamente los municipios puede servir de incentivo a otros menos decididos (algunos planes surgen por “imitación”),
- 3) convergencia de diversos problemas aparentemente aislados: la llegada de inmigrantes atraídos por ofertas de trabajo en el campo; entidades sociales que alertaban del número de inmigrantes que atendían y que no eran detectados por los servicios sociales; problemas en las escuelas por la llegada de niñas y niños con déficits educativos importantes; la detección de nuevas enfermedades desde los centros de atención primaria; etc.
- 4) a partir de la experiencia acumulada de actividades, el municipio se daban cuenta de las limitaciones derivadas de carecer de un marco global que orientase de manera global las actividades,
- 5) la vocación o iniciativa política de algún técnico, concejal o alcalde.

Habrà que tener en cuenta la preocupación de las administraciones municipales en orden a la legitimación social de sus actividades, debido al viejo riesgo de las discriminaciones positivas. Cuando se optaba abiertamente por la vía de determinadas intervenciones específicas, se corría el riesgo de dar la imagen ante la opinión pública de que las necesidades de los inmigrantes pasaban por delante de las de los demás. Se produjo el paradójico problema político generado por el hecho de “actuar”. Los alcaldes socialistas de Manlleu y Salt perdieron las elecciones municipales de 1999 después de campañas distorsionadas por los rumores que aseguraban que ambos habían favorecido la llegada de nueva población (magrebíes en el caso de Manlleu, gitanos en el de Salt). Las resistencias de la población autóctona “es uno de los problemas fundamentales. Un lema, implícito en algunos ayuntamientos, es ‘hacer mucho sin que se vea’” (E8). Sin duda, la instalación de la nueva población inmigrante generará conflictos en diversos municipios, y ante los conflictos muchos consistorios emprendieron actividades, entre las cuales la de resolución de conflictos, a menudo a través de mediadores profesionales, “líderes naturales” de los colectivos de inmigrantes o técnicos municipales (CRESPO y DELGADO, 2000, 184-190; NADAL, OLIVERES y ALEGRE, 2002, 27, 62-64, 112-113; DOMINGO, 2014, 185, que cita a Xavier Rius).

Algunas iniciativas municipales surgieron como reacciones ante episodios xenófobos de los propios consistorios. A finales de la década de 1980, el Ayuntamiento de Santa Coloma de Farners hizo *carnets especiales* para “facilitar el trabajo a la policía” en el control de inmigración, al precio de 200 pesetas. El alcalde, el teniente de alcalde,

y el jefe de la guardia urbana fueron procesados. En 1994, el Ayuntamiento de Olot elaboró una lista de extranjeros cuya expulsión se solicitaba, bajo la acusación de constituir una red de distribución de droga. Ante la intervención del Síndic de Greuges, el Ayuntamiento defendió que los medios de comunicación habían tergiversado el hecho y remitieron al Síndic un “plan de inmigración en la comarca de la Garrotxa” (MALUQUER, 1997, 286). En esta etapa se produjeron una serie de hechos xenófobos, en lugares como Vic, Manlleu, Salt o Terrassa (DOMINGO, 2014, 185-186, que cita Xavier Rius y a Xavier Casals).

En 1995 apareció el *consenso* de nuevo: la comisión mixta ACM-FMC –lo que equivale a decir: la práctica totalidad de los municipios catalanes– aprobó en Manlleu, el 21 de marzo, el documento “Les Administracions locals davant el fet migratori”. Ya hemos visto que Manlleu es uno de los tres municipios del primer plan de Catalunya. El documento, de 3 págs., afirma los principios de integración social, interculturalidad, normalidad, participación y sensibilización. Y recomendaba realizar planes de actuación interdepartamentales, así como la coordinación entre las entidades municipales y con las demás administraciones (COMISSIÓ MIXTA ACM-FMC, 1995).³⁹

En la recomendación de planificar se hallaba implícita la de disponer de un conjunto de actividades integradas. La opción comarcal permitiría tanto a los municipios como a la Generalitat trabajar con una cierta homogeneidad, al tratar de aplicar una estrategia única en todas las comarcas.⁴⁰ Los planes del Tarragonès y del Alt Penedès-Garraf partieron de un método de elaboración participativo –inspirado en Marco Marchioni– y de un desarrollo endógeno y comunitario de actividades, es decir, partiendo del diálogo de los actores de cada territorio, a la vez que trasladando a las comarcas “los diferentes programas del Pla Interdepartamental”. La Generalitat se sumó a la iniciativa a partir de 1997, y hasta el final de la etapa se aprobarían cinco planes: Vallès Oriental Baix Camp, Alt Empordà, Baix Empordà y el Pla de l’Estany. El Informe del 2000 (GENERALITAT DE CATALUNYA, 2000e) anunciaba la formalización de diez más. Cada plan comarcal suponía la firma de un convenio de colaboración entre el Departament de Benestar Social, el consell comarcal y los ayuntamientos de municipios de más de 20.000 habitantes de la comarca. Los ayuntamientos de municipios de menos de 20.000 habitantes se adherían al plan comarcal mediante un acuerdo del pleno. Los cinco nuevos planes comarcales, de nuevo, debían producir dos tipos de

39. Otro ejemplo de colaboración fue la ponencia *La promoció econòmica davant la immigració, una posició municipalista. Grup de treball FMC-ACM*, presentada en las jornadas “La promoció econòmica davant la immigració”, Vilafranca del Penedès, 15 de junio de 1998 (CRESPO Y DELGADO, 2000, 97).

40. La Llei 6/1987, de 4 de abril, creó 38 comarcas. Tras la Llei 5/1988, de 28 de marzo, de creación de las comarcas de Pla de l’Estany, del Pla d’Urgell y de l’Alta Ribagorça (DOGC 992), fueron 41.

actividades, las acordadas entre los firmantes del convenio y otros actores del territorio, más las del Pla Interdepartamental de la Generalitat. Además, debían basarse en fórmulas consorciadas o mancomunadas con la “participación del máximo de entidades”. Los firmantes debían buscar la cofinanciación de otras administraciones y del sector privado; y las entidades locales debían facilitar la infraestructura necesaria (espacio físico, teléfono, ordenador, soporte administrativo y salas de reuniones), y la colaboración de sus técnicos (GENERALITAT DE CATALUNYA ET AL., 1999a, 1999b, 1999c, 1999d y 1999e, pactos 1 a 3).

Entre otros resultados, los planes *facilitaron un buen conocimiento de la inmigración local*, pues todos ellos se iniciaron con estudios de diagnóstico –además de con cuestionarios relacionados con la utilización de los servicios sociales de atención primaria. Y sirvieron para *generar* actividades. Tuvieron una parte de desarrollo autónomo. Lógicamente, no todos funcionaron igual; distintas actividades tuvieron distintos desarrollos, como el Programa Laburo de inserción laboral, en el Alt Penedès-Garraf; o el Programa Qandil para la obtención del permiso de conducir, en el Vallès Oriental.

Tuvo especial importancia la creación de *figuras puente*, profesionales –como los mediadores interculturales en el Vallès Oriental–, con funciones no siempre únicas, como la interlocución entre administraciones, la dinamización de la participación, la traducción lingüística, el acompañamiento a servicios y a ONG... Estos profesionales “puente”, en la medida que pudiesen ir teniendo continuidad, consolidarse laboralmente, iban a ser fundamentales en la *territorialización*, o extensión a todo el territorio, de las actividades de la política de inmigración de la Generalitat, que para su puesta en práctica requería de la colaboración con todas las Administraciones. (GENERALITAT DE CATALUNYA, 2000j, 87, 89-93; NAVARRO, PASCUAL, y ROJAS, 2002, 303-304 308; E2, E24).

GENERALITAT - ESTADO: EL INICIO DE UNA DINÁMICA DE COLABORACIÓN

Respecto del Estado, ya vimos que, en 1994, el Parlament de Catalunya se pronunció en favor de la creación de un órgano estatal de participación plural, y en 1998, en favor de un pacto institucional de las diferentes administraciones territoriales. El Plan de 1993 formuló 17 “propuestas y recomendaciones” (GENERALITAT DE CATALUNYA, 1994a, 273-274): desde “realizar una política integral de inmigración, y no exclusivamente de extranjería”, hasta cuestiones de simplificación administrativa, documentación, financiación de las administraciones territoriales, atribuir a las CCAA el derecho a participar de manera vinculante en la concreción del número de trabajadores

extranjeros que les fuesen necesarios, prórroga de la regularización de 1991, facilitar reagrupaciones familiares, incremento de la cooperación con el Tercer Mundo, formación a los cuerpos policiales, mejoras en el acceso a la nacionalidad y al estatuto de refugiado. E incluso propuestas que el Estado debía formular a la Comunidad Europea (“Reclamar a la Comunidad Europea una política ()”). Posteriormente, el balance de siete años que aporta el *Informe* del año 2000 contenía diversas actividades que reflejaban ya una colaboración real con el Estado, o un apoyo al buen ejercicio de las competencias respectivas (GENERALITAT DE CATALUNYA, 2000j, 33, 40, 77, 86, 95, 101, 107-108, 118-124, 130. Informes del Síndic de Greuges de 1992 a 1999):

- En 1996, el Foro para la integración Social de los Inmigrantes contaba con tres vocalías de CCAA. Una de ellas correspondió a la Generalitat. Las otras dos, a la Junta de Andalucía y la Comunidad de Madrid,
- Se normalizarán las comunicaciones entre autoridades de la Generalitat y del Estado (ministras Cristina Alberdi y María Ángeles Amador, delegado y subdelegados del Gobierno, etc.)
- El Síndic de Greuges siguió siendo una fuente esencial de información para el Defensor del Pueblo, continuando su traslado de quejas y actuaciones de oficio sobre el funcionamiento de la Administración estatal de extranjería o sobre problemas que no son de competencia del Síndic. Algunos problemas de la anterior etapa no se reproducirán, otro sí, y otros serán nuevos: muertes en el Estrecho, imposibilidad de condena penal del tráfico ilegal de inmigrantes, racismo y xenofobia, CIE, lentitud en las tramitaciones de visados en las oficinas y de permisos y de recursos en las oficinas de extranjeros, colas, denegaciones y caducidades de permisos, irregularidad, problemas con las autorizaciones de retorno y con el contingente, dificultades para reagrupar, para revocar órdenes de expulsión, criterios de inscripción en las bases de datos del Acuerdo de Schengen, etc.
- El 21 de junio de 1999 se celebraron las Jornada sobre las leyes de extranjería europeas, que se compararon con la española (Departament de la Presidència),
- Acuerdo de marzo (probablemente de 1999) de coordinación y compromiso para mejorar la respuesta interinstitucional al problema social de la inmigración de menores y jóvenes indocumentados en situación de alto riesgo social, entre los departamentos de Justícia y Governació, la Delegación del Gobierno en Catalunya, la Fiscalía, y los ayuntamientos de Barcelona y Santa Coloma de Gramenet,
- En abril de 1999 se firmó del convenio de colaboración entre la Delegació Territorial del Govern, la Jefatura Provincial de Tráfico de Gerona y la Associació d’Autoescoles de les comarques de Girona, para la formación viaria de los inmigrantes,

- En abril de 1999 se produjo en el Consell Assessor un debate sobre la aplicación del Acuerdo de Cooperación de 1992, entre el Estado y la Comisión Islámica de España, en materia de espacios reservados para los entierros islámicos en los cementerios municipales de las comarcas de Girona,
- En 1999 se elaboraron folletos de información para las familias inmigradas con hijos en edad escolar, sobre la estructura del sistema educativo, el proceso de matriculación, la obligatoriedad de asistir a clase y los objetivos de la enseñanza obligatoria. Se distribuyeron, entre otros lugares, en las Subdelegaciones del Gobierno.
- En julio de 1995, y marzo, mayo y diciembre de 1996, el Consell Assessor debatió sobre los efectos de la entrada en vigor del RD 155/1996, de 2 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la LO 7/1985,
- En junio de 1997 se presentaron las jornadas Per una legislació que afavoreixi la integració dels immigrants,
- En diciembre de 1997 y febrero de 1998, el Consell Assessor debatió sobre una propuesta de “ley orgánica de integración de los inmigrantes”, impulsada por el Departament de Benestar Social,
- En junio de 1998, el Consell Assessor debatió sobre la ejecución de los programas de acogida en Cataluña de inmigrantes subsaharianos provenientes de Ceuta y Melilla,
- El 30 de diciembre de 1998 se firmó el primer convenio de colaboración entre el Ministerio de Asuntos Sociales y el Departament de Benestar Social,
- En septiembre de 1998, el Consell Assessor debatió sobre un documento del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes,
- En diciembre de 1998, el Consell Assessor debatió sobre gestiones realizadas para difundir el documento del grupo de trabajo de Ceuta y Melilla,
- En marzo de 1999, el Consell Assessor debatió con el diputado Carles Campuzano, sobre el proceso legislativo en materia de inmigración en el Congreso de Diputados,
- En enero de 2000, el Consell Assessor debatió sobre la LODYLE,
- La red de oficinas de Benestar Social de la Generalitat informaron y editaron información en diferentes lenguas para facilitar el proceso extraordinario de regularización establecido por la LODYLE. A su vez, se ofreció a la Delegación del Gobierno la colaboración de la red para la presentación de solicitudes. Del 21 de marzo hasta el 31 de julio de 2000 se presentaron 5.472 solicitudes. Los diferentes departamentos dieron instrucciones internas de los cambios que la LODYLE comportaba en la gestión de sus prestaciones.
- Propuesta de validación del permiso de residencia y trabajo como suplente del DNI, en aquellos formularios en que no sea absolutamente necesario disponer de la nacionalidad española.

El 30 de diciembre de 1998 se firma el “Convenio de colaboración entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y la Comunidad Autónoma de Cataluña, para el desarrollo de actuaciones conjuntas en materia de atención a inmigrantes, refugiados, solicitantes de asilo y desplazados”.⁴¹ El Convenio recogía los siguientes programas:

1. Observatorio Permanente de la Inmigración.
2. órganos de participación y consulta
3. Red de información, orientación y apoyo legal a inmigrantes
4. intercambio de información y asesoramiento
5. programas territoriales de acogida e integración social
6. programas de empadronamiento.

Mediante el Convenio, la Generalitat reforzó la financiación para actividades que aparecían en el Plan o en los planes comarcales, como las rentas mínimas de inserción, las ayudas para alquiler, las campañas de empadronamiento o la contratación de mediadores interculturales. En cuanto al Observatorio Permanente de la Inmigración, “creado”⁴² por el Plan para la Integración Social de los Inmigrantes de 1994 (MINISTERIO DE ASUNTOS SOCIALES, 1994, 52-53), se planteaba que el Departament de Benestar Social se responsabilizase de la implantación “de puntos de la red de servicios sociales del OPI ya preexistentes”. En la Generalitat nunca se ha constituido formalmente un observatorio relacionado globalmente con la inmigración extranjera, aunque sí que pudo existir una colaboración en la transferencia recíproca de datos o en la elaboración y explotación de cuestionarios, etc. En cuanto a la Red de información, orientación y apoyo legal a inmigrantes, su utilidad para los inmigrantes extranjeros ha sido fundamental, y nos referiremos a ella en la Tercera etapa, si bien en Cataluña nunca se ha tratado de una red *pública* sino propia de los sindicatos y de alguna otra entidad y con financiación pública. También fue relevante el planteo de un mecanismo, sencillo, de seguimiento recíproco de las actividades de integración, y otro de “coordinación en materia de subvenciones”.⁴³

Se firmaron convenio similares, pero no idénticos, con Andalucía, Canarias, Valencia, Baleares y Madrid. Su finalidad global fue la creación de un “marco de colaboración” entre el Estado y cada CCAA. Mediante el convenio, el Estado tomaba conciencia del relevante papel de las CCAA en la política de integración (“atención”, según el nombre del Convenio), y se intentaba una coordinación pues hasta entonces Estado y CCAA desarrollaron actividades paralelas a través de instrumentos muy diversos. Faltaba integrar en los mecanismos de coordinación a las entidades locales, y quizá faltaba otro mecanismo, el de la coordinación horizontal entre CCAA, pero estos convenios fueron un primer paso, el inicio de una dinámica de colaboración (ROIG, 1999).

41. El Convenio fue renovado varios años, cf. los BOE de 31 de marzo de 1999, 10 de marzo de 2000, 8 de mayo de 2001, 10 de mayo de 2001, 20 de marzo de 2002 y 29 de octubre de 2002. Según MARTÍNEZ DE LIZARRONDO, que cita como fuente al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, también hubo financiación estatal a la Generalitat en 2003 y 2004 (2008, 282). El primer año de financiación mediante el FAIIIRE fue 2005.

42. Fue regulado mediante el RD 345/2001, de 4 de abril, pero el Plan de 1994 lo “crea” en tanto que es un acuerdo del Consejo de Ministros, de 2 de diciembre de 1994.

43. Convenio de 1999, cláusulas Segunda y Tercera.

CAPÍTULO V. TERCERA ETAPA (2000-2010): LA INMIGRACIÓN, EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA

Entre 2000 y 2012 llegan a Cataluña más de 2 millones de inmigrantes (Domingo, 2014)

LA “COMPLEJIDAD”. LA SECRETARIA PER A LA IMMIGRACIÓ

Desde la óptica institucional, el año 2000 marca el inicio de una nueva etapa en la política, ya que el Govern crea una nueva institución, un órgano responsable de proponer la política de inmigración al Govern. Este puede crear este tipo de órganos cuando “la especificidad o la *complejidad* técnica u organizativa de determinado ámbito material” lo haga necesario.¹ El 31 de agosto del 2000 se crea la Secretaria per a la Immigració.

EL “DERECHO A LA PREOCUPACIÓN”

La “complejidad técnica u organizativa” era la complejidad misma de las actividades de la Generalitat ante la evolución del hecho social inmigración extranjera (E7). Mientras que Zapata-Barrero calificó la segunda etapa como “técnico-administrativa” (2012, 20, 61), Garreta califica a la nueva etapa –que sitúa a partir de 2005– como “de observación, organización e intervención” (GARRETA, 2007, 92).² De hecho, el trabajo

1. Art. 11.3 de la Ley 13/1989, de 14 de diciembre, de organización, procedimiento y régimen jurídico de la Administración de la Generalitat de Cataluña (DOGC de 22 de diciembre de 1989). La redacción del artículo fue modificada mediante la Ley 2/1992, de 7 de julio, de modificación de la Ley 13/1989, y de la Ley 26/1984, relativa a las Universidades (DOGC de 10 de julio de 1992).

2. El artículo de GARRETA utiliza partes de las entrevistas en profundidad realizadas en 2005 a representantes de consells comarcals y ayuntamientos. Las entrevistas se realizaron para un estudio previo de Garreta y Llevot (2006), motivado por “el decalaje que observamos entre los discursos y las prácticas” y para “analizar la evolución de las políticas respecto a la inmigración en Cataluña, los discursos dominantes referentes a la política de inmigración española y la transferencia de funciones a la Generalitat” (GARRETA, 2007, 80).

organizativo y técnico-administrativo irá densificándose desde los inicios de la segunda etapa y hasta el final, y la política se especializará más, a la vez que se tornará más integral, con un horizonte más amplio. Situamos el inicio de la etapa en el año 2000, pero complejidad, especialización e integralidad no se concretarán en una fecha específica, sino algo antes, durante y algo después. ¿Qué ocurrió? En primer lugar, sobrevino la tercera *ola inmigratoria*, en el periodo 2002-2012. Entre 2000 y 2012 llegan a Catalunya más de 2 millones de inmigrantes, de los cuales 1,47 correspondieron a extranjeros llegados directamente de fuera de España y 250 mil extranjeros llegados del resto de España (DOMINGO, 2014, 28-29). La complejidad se debe al aumento del número de inmigrantes pero también a la diversificación de las procedencias y en cuanto a género y edades. “Una diversificación () que convierte esta realidad en un caleidoscopio ante el que no se puede actuar de una única forma”; “hace unos cuantos años teníamos muy centralizado el tema en los de origen africano y de alguna forma podías ir entre estas dos culturas, la del Magreb y la de la zona subsahariana, pero últimamente ha habido un desbarajuste. Primero fue el tema América Latina y ahora el tema Europa. En el momento en que lo teníamos un poco controlado, la gran diversidad de culturas lo ha complicado mucho. Ante el crecimiento del número de inmigrantes extranjeros y de la complejidad “difícil de gestionar” (Garreta, 2007, 81, 84-85), se producirán voces de alarma. Una revista de la Generalitat reproducía en 2001 las siguientes palabras del periodista y político Vicenç Villatoro: “la gente tiene derecho a estar preocupada” (ALONSO, 2002, 41).³

El 4 de julio de 2000 el *president* Jordi Pujol pronunció una conferencia en el Casino de Madrid con el título “Ante el gran reto de la inmigración”, con un tono y unos contenidos inusualmente directos en aquel momento (“no pretendo ser popular”, “no es cierto que todos estos clichés sean de derechas”, “para tranquilidad de todos les diré que no sabemos exactamente cuál es la consecuencia electoral de un lenguaje franco [en este tema]”). La conferencia pretendió abrir un gran debate en España sobre el tema. “En conjunto da la sensación de que nos hemos preparado poco para este gran reto, políticamente, socialmente, psicológicamente, y también desde un punto de vista organizativo”. Indicó que el apoyo de CiU a la LODYLE –LO 4/2000, antes de su reforma por la LO 8/2000– había sido un error “porque una ley de este calado no se puede hacer a tres meses de las elecciones”. Se refirió a una encuesta realizada en España que señalaba la preferencia de los trabajadores españo-

3. La cita era del artículo de Villatoro “Donar alternatives a la xenofòbia”, *El Periódico de Catalunya*, 20 de febrero de 2001.

les ante los extranjeros, a la imposibilidad de dejar venir a todo el mundo, a que era normal querer inmigrar a España desde países en vías de desarrollo, a los dramas a consecuencia de la llegada en pateras, camiones, etc., a los trabajos que los extranjeros ocupan aquí porque los españoles no los desean, a su marginación y explotación, a la baja fecundidad y el efecto compensador de la llegada de extranjeros, al proteccionismo de nuestra economía que impide desarrollarse a las economías de los países de origen, y a la conveniencia de invertir en éstos, a la existencia de xenofobia (“nosotros somos racistas como todo el mundo”), a la actitud incívica de algunos inmigrantes, a que nuestra sociedad percibía que estaba perdiendo el control sobre sí misma, a la necesidad de tener una “doctrina” sobre inmigración –refiriéndose a principios, objetivos, etc.– a la necesidad de que los extranjeros tuviesen claras nuestras líneas rojas en cuanto a derechos fundamentales y deberes, a la selección en origen basada en criterios de afinidad cultural o lingüística, al control religioso de determinados sectores de la inmigración, etc. (PUJOL, 2000). La edición de la conferencia fue enviada, junto con una carta personal, a 5.000 líderes de opinión y personalidades del Estado “para inducirlos a una reflexión seria sobre la inmigración”.⁴ Pujol trató de hacer *política del discurso*, un acto intencional que buscaba tener efectos determinados. La política del discurso otorga al mismo lenguaje la categoría de actividad (Zapata-BARRERO, 2008, 17). La intención de Pujol fue *alertar*.

El 20 de febrero de 2001, la esposa del *president*, Marta Ferrusola, en una conferencia en el auditorio de La Caixa en Gerona, “fue interpelada a propósito de la inmigración. La definió como ‘alud muy distinto a las emigraciones de 50 años atrás’. ‘La inmigración que ahora llega tiene una cultura distinta y una religión distinta y quieren que se respete’. Tomando como ejemplo el episodio de los 900 kurdos que han embarrancado en costas francesas, dijo: ‘Les ofrecieron comida, pero ellos dijeron ‘no podemos comer eso’...’. Y se lamentó: ‘¡No basta con acogerlos, tiene que ser con su comida! Como personas debemos estar abiertos, pero... ¡con estas imposiciones! Quizá las iglesias románicas ya no servirán dentro de un tiempo, y servirán las mezquitas’. Ferrusola redondeó su queja exclamando: ‘¡Ahora mismo tenemos el caso de estos que se han encerrado en las iglesias de Barcelona...!’”.⁵ En esas fechas, Heribert Barrera, ex *president* del Parlament, también se manifestó en contra de la inmigración extranjera (VILA, 2001; E12). Para contrarrestar la alarma causada, el Departament de la Presidència puso en marcha una campaña institucional, aprobada por la Comissió Assessora de Publicitat Institucional,

4. Correo electrónico del Gabinet de Prensa del *President*, 26 de marzo de 2001.

5. El País, 21 de febrero de 2001.

dirigida a la población catalana, y con un coste de 73 millones de pesetas. La campaña se llamó “Ara ja som més de sis milions” (Ahora ya somos más de seis millones). Consistió en un spot de televisión y anuncios en prensa. En ambos formatos aparecía la mano de un hombre negro pintando con sus dedos las cuatro barras de la senyera sobre una superficie. El texto de la prensa decía: “Hace más de mil años que, entre todos, hacemos un país del cual hoy podemos sentirnos orgullosos. Para hacer la Cataluña del futuro, la de las próximas generaciones, necesitaremos a todos aquellos que quieran amar nuestro país. Vengan de donde vengan. Se llamen como se llamen. Y sean como sean. Y es que, en la Cataluña de mañana, necesitaremos muchas manos, pero, sobre todo, muchos corazones”. En televisión, el texto variaba ligeramente, era más sintético que el de prensa escrita pero destacaba que serían necesarios “hombres, mujeres, niños, mayores, de aquí y de allá.” (Isabel Ramos Rioja y Susana Quadrado, *La Vanguardia*, 18 de abril de 2001; Bassat-Ogilvy, 2001).

GESTIÓN DE CONFLICTOS. APOYO A REGULARIZACIONES. UNIVERSALIZACIÓN

La Secretaria per a les Confessions Religioses se creó en la misma época que la Secretaria per a la Immigració (respectivamente, D 184/2000,⁶ de 29 de mayo y D 293/2000, de 31 de agosto).⁷ Ambas decisiones del Govern apuntaban a disponer de órganos que pudieran actuar ejecutivamente –más allá de la coordinación– ante fenómenos que se estaban convirtiendo en verdaderos hechos sociales: la inmigración y la pluralidad de prácticas religiosas. Su ejecutividad podría resultar reforzada por el hecho de la adscripción administrativa de ambas secretarías al Departament de la Presidència.

Durante el año 2000 –y durante años anteriores– la Policía Nacional *liberaba* en Barcelona –y quizá en otros puntos y municipios– a inmigrantes irregulares procedentes de los CIE y cuya expulsión por el Estado no se materializaba. La Policía Nacional daba a cada persona liberada así en Barcelona, una pequeña fotocopia con direcciones locales de ONG. Durante los meses de septiembre y octubre de 2000 se *establecieron* en los jardines de la Plaza Catalunya un grupo de aproximadamente 160 personas, mayoritariamente

6. El D 289/2001, de 6 de noviembre cambio el nombre de esta Secretaría: pasó a llamarse Secretaria d'Afers Religiosos (DOGC de 20 de enero de 2001). El cambio de nombre fue “parece ser que por presiones de algún sector de la Iglesia Católica”. (SEGLETS, 2008, 295). El DE 195/2004, de 24 de febrero, volvió a cambiarlo, esta vez por motivos de rango orgánico: Direcció General d'Afers Religiosos (DOGC de 26 de febrero de 2004).

7. DOGC de 1 de junio y de 7 de septiembre de 2000.

procedentes de Sierra Leona, Nigeria y Ghana. La Generalitat, la Subdelegación del Gobierno en Barcelona y el Ajuntament de Barcelona acordaron un dispositivo de atención y de regularización específico para dicho grupo de personas (CÀRITAS DIOCESANA DE BARCELONA, 2001; E10, E27). Este fue el primer encargo de la Secretaria per a la Immigració.

El 20 de enero de 2001 varios centenares de inmigrantes se encerraron en la Iglesia de Santa Maria del Pi de Barcelona e iniciaron una huelga de hambre en demanda de regularización. El encierro se extendió a otras iglesias,⁸ con más de 600 personas encerradas. Las Administraciones se movilizaron rápidamente, para prestar asistencia sanitaria y para mediar para que los encierros finalizaran. Ignasi Garcia Clavel y Àngel Miret i Serra –respectivamente secretarios per a les Confessions Religioses y per a la Immigració– mediaron en el conflicto, junto con Anton Cañellas, Síndic de Greuges, Julia García Valdecasas y David Bonet –delegada del Gobierno en Cataluña y subdelegado en Barcelona– y otros actores. Las expresiones de solidaridad, los dispositivos de atención, los manifiestos de apoyo y la mediación, mostraron una multiplicidad de actores⁹ y algunos posicionamientos algo confusos, porque algunos de los partidos con responsabilidades de gobierno se mostraron no solo a favor de las regularizaciones sino también de los encierros. El 3 de febrero se firmó una “Propuesta” de acuerdo, auspiciado por el Síndic de Greuges (GENERALITAT DE CATALUNYA, 2001D), como un paso intermedio decisivo para impulsar el fin de los encierros.¹⁰ El 5 de febrero tuvo entrada en el registro general del Congreso de los Diputados una propuesta de “Proposición no de Ley sobre medidas que debe adoptar el Gobierno ante la existencia de un número importante de inmigrantes en situación irregular”. El punto núm. 1 de la Proposición pedía al Gobierno la aprobación de un RD que estableciese los requisitos que permitiesen una (nueva) regularización. El punto 6 pedía que el conjunto de las actuaciones de la Proposición se desarrollasen “con la participación y colaboración a todos los niveles de las Comunidades Autónomas”.

8. Iglesias de: Sant Pere Apòstol, Sagrat Cor, Sant Agustí, Del Carme, Sant Medir, Medalla Miraculosa, Sant Pere Claver (Barcelona); El Pilar (Cornellà), entre otras. Las movilizaciones de inmigrantes tuvieron origen a partir de un accidente de tráfico en Lorca el 3 de enero de 2001, en el que murieron doce trabajadores ecuatorianos en situación irregular, cuando un tren atropelló la furgoneta en la que iban a trabajar. La ONG Rumiñahui organizó asambleas en defensa de la regularización de inmigrantes ecuatorianos irregulares en España. Las movilizaciones merecieron el apoyo o la participación de diversas ONG, de empresarios y de políticos municipales, “que de esta manera dieron fe de la convergencia de intereses en la violación de la LODYLE, que entraba en vigor al cabo de poco: el 23 de enero.” A partir de dicha fecha proliferaron los encierros en iglesias. Además de Barcelona, en Murcia, Madrid, Melilla (PÉREZ-DÍAZ, ÁLVAREZ-MIRANDA Y GONZÁLEZ-ENRÍQUEZ, 2001, 102-103).

9. Divisió d'Atenció Primària Ciutat Vella del Institut Català de la Salut, Direcció General de Salut Pública (Programa de Tuberculosis), Institut Municipal de Salut Pública de Barcelona (Servei d'Epidemiologia), O61-Scubsa, Creu Roja, Plataforma Papeles para Todos, CCOO, UGT, Sòs Racisme, Metges Sense Fronteres, Psicòlegs sense Fronteres, Associació Ibn Batuta, Càritas Diocesana de Barcelona, Rieba-pua, CONFAV, Associació Catalunya-Líban, JOC, Asopxi, AEP, Joventut Comunista, Federació de Col·lectius d'Immigrants de Catalunya, ICV, Joventuts d'ICV, ERC, PSC, Joventuts Socialistes de Catalunya, EUIA, Amnistia Internacional, Assemblea de Cooperació per la Pau, ATTAC, Sindicat de Periodistes de Catalunya, POSI, WPA, Ajuntament de Barcelona; así como muchas personas a título personal, etc. (información parcialmente obtenida en ALONSO, ARMENGOU, Y FERRÉ, 2001).

10. La Propuesta no se limitaba a la regularización. Se propuso también la no persecución de los encerrados por parte de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, y la no expulsión.

mas” (CiU, 2001).¹¹ El 16 de febrero de 2001 el Gobierno aprobó el RD 142/2001, de 16 de febrero,¹² que estableció los requisitos para dicha regularización, que se llamó *reexamen*. El 8 de marzo finalizaron los encierros. El reexamen sirvió para regular a 36.013 personas. “Los acuerdos alcanzados (...) significaron en la práctica una regularización mediante la aplicación anticipada de los instrumentos del art. 41 del futuro reglamento de la Ley (el arraigo, los motivos humanitarios y las circunstancias excepcionales” (AJA, 2006, citado por CACHÓN, 2009, 196-197)”.

En una línea conexas a la de influir en la legislación estatal, y probablemente como consecuencia natural –casi como inercia– de los trabajos de propuestas de reforma de la legislación de extranjería realizados por la propia Administración de la Generalitat al final de la anterior etapa, el 26 de junio de 2001 se promulgó el D 188/2001, de 26 de junio, de los extranjeros y su integración social en Cataluña.¹³ Según su preámbulo, la norma pretendía impulsar, en el ámbito de las competencias propias, los derechos que derivaban del título 1 de la LODYLE, concretando las responsabilidades de diversos departamentos para “favorecer activa y positivamente la integración de los inmigrantes extranjeros establecidos en Cataluña.” Dichas responsabilidades se fijaban de la siguiente manera: art. 2, Derecho de participación en los asuntos municipales. Las corporaciones locales de Cataluña *han de garantizar (...)*; art. 3. Derecho a la asistencia jurídica gratuita. El Departamento de Justicia *ha de procurar*

11. El 27 de junio de 2001, y con motivo del Debate de política general en torno al estado de la Nación, el Pleno del Congreso de los Diputados aprobó la siguiente Resolución: “El Congreso de los Diputados insta al Gobierno a continuar impulsando las políticas iniciadas durante la VII Legislatura en materia de Extranjería e Inmigración dirigidas a ordenar los flujos migratorios, de acuerdo con nuestra capacidad real de acogida y en la línea de nuestros compromisos internacionales y en el seno de la Unión Europea, con estos objetivos: Promover la integración de los ciudadanos extranjeros residentes en nuestro país, garantizando la plena efectividad de sus derechos. Continuar con la lucha firme y decidida contra el tráfico de seres humanos y la explotación laboral de los inmigrantes. Combatir las actitudes y conductas racistas y xenófobas. Que, en el desarrollo y ejecución de la Ley Orgánica sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tenga en cuenta la participación y colaboración a todos los niveles de las Comunidades Autónomas en aquellos aspectos en las que éstas tengan atribuidas competencia. La gestión activa de los flujos migratorios de acuerdo con las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales. La cooperación con los países emisores de emigración. Celebrar Convenios bilaterales con aquellas Comunidades Autónomas en las que la presencia de trabajadores extranjeros sea especialmente relevante.” Se habían presentado tres propuestas relativas a inmigración (núms. 18, 97 y 138). (CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, 2001, 9, 47-48, 63-64, 71).

12. BOE de 20 de febrero de 2001. El reexamen se refería a la anterior regularización regulada por el RD 239/2000, de 18 de febrero, BOE de 19 de febrero de 2000.

13. DOGC de 16 de julio de 2001. En el art. 4.6 se extendía el derecho a la educación no obligatoria a los extranjeros sin residencia legal. La sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 4 de noviembre de 2004 anuló el arts. 4.6 al considerar que la fijación del alcance de dicho derecho correspondía al Estado y, por lo tanto, contravenía el artículo 9.3 de la LODYLE. Posteriormente dicha sentencia fue revocada y casada por la STS (Sección 5ª de la Sala de lo contencioso-administrativo) de 10 de marzo de 2009, al considerar que el alcance del derecho a la educación garantizado en el arts. 27.1 CE incluye el acceso no solo a la enseñanza básica, sino también a la no obligatoria. Véase un análisis jurídico competencial en MONTILLA Y VIDAL, 2007, 30.

Al referirnos en el capítulo II a las Fuentes institucionales de los documentos sobre actividades, hemos incluido a la Comisión Jurídica Asesora. Con ocasión de la tramitación del D 188/2001, de 26 de junio, la Comissió Jurídica Assessora emitió los dictámenes 436/2000 y 278/2001. Con ocasión de la tramitación del D 40/2006, de 14 de marzo, por el que se crea el Plan director de inmigración y cooperación en el ámbito de la salud y su Consejo Asesor, emitió el dictamen 70/2006. Es esta toda la actividad de la Comissió Jurídica Assessora que nos parece relevante destacar en la tesis. Se trata de funciones ordinarias dentro del procedimiento administrativo de aprobación de normas de carácter general.

(...). Art. 4 Derecho a la educación. El Departamento de Enseñanza *garantizará* (...); Art. 6 Derecho de acceso a las administraciones públicas como personal laboral. Las administraciones públicas de Cataluña *promoverán* (...); etc. El Síndic de Greuges había reclamado que para conseguir la equiparación de derechos ente los inmigrantes y los nacionales, se positivizasen, en las leyes sectoriales que regulan los derechos proclamados en la legislación de extranjería, las modificaciones normativas necesarias (GENERALITAT DE CATALUNYA, 1998a, 21535).¹⁴ El Decreto puede entenderse como un intento por delimitar de forma ordenada las obligaciones prestacionales de la Generalitat a partir del marco de la LODYLE (Díez, 2006, 198).

En 2004, con ocasión de la elaboración del RLODYLE, la Secretaria per a la Immigració convocó un grupo de trabajo¹⁵ para elaborar propuestas. El documento resultante, “Via catalana para el desarrollo del Reglamento de ejecución de la Ley orgánica 4/2000. Propuestas”, contenía 47 propuestas y fue remitido a la Administración del Estado. Las propuestas se estructuraban en 6 apartados: 1) Aportar soluciones a la irregularidad, 2) Corregir déficits que afectan a jóvenes, mujeres, cónyuges de residentes y parejas de hecho; 3) Completar las garantías y aumentar la simplificación de los procedimientos; 4) Reconocer y atribuir una mayor responsabilidad en la gestión migratoria a la Administración Local; 5) Mayor colaboración entre la Generalitat y el Estado; y 6) Propuestas que superan el ámbito del Reglamento (mecanización de procedimientos, colaboración entre CCAA; inspección laboral, redefinición competencial, autonomía financiera, etc.) (GENERALITAT DE CATALUNYA, 2004b).

TRES PLANES

En esta etapa el Govern aprobará tres planes de inmigración más:

- Plan interdepartamental de Inmigración 2001-2004,
- Plan de Ciudadanía e Inmigración 2005-2008, y
- Plan de Ciudadanía e Inmigración 2009-2012.¹⁶

14. Véase también BOPC núm. 398, de 10 de mayo de 1999, pág. 32659.

15. El grupo estuvo formado por: CITE, AMIC, CECOT, Taula d'entitats del tercer sector social de Catalunya, Institut de Dret Públic de la UB, Càtedra d'Immigració, Drets i Ciutadania de la Universitat de Girona, Subcomissió d'Estrangeria del Il·lustre Col·legi d'Advocats de Barcelona, Consell de l'Advocacia Catalana, Associació Catalana de Professionals de l'Estrangeria, DIBA, y personas de la Generalitat.

16. Aprobados, respectivamente, por acuerdos del Gobierno de 18 de julio de 2001, 28 de junio de 2005 y 16 de diciembre de 2009 (este último, publicado en el DOGC de 14 de enero de 2010).

La voluntad de planificar, de seguir disponiendo de una definición integral de la política y de un compromiso de actividades y presupuesto, ha tenido continuidad desde finales de los años 80. La novedad no se dará tanto en el contenido de los planes sino, precisamente, en la continuidad de ciertos propósitos iniciados en la primera etapa y que irán madurando a lo largo de la segunda y tercera etapas. Como documentos, adolecen de un cierto adanismo porque cada uno de ellos posee una sintaxis distinta, y varía en algunos aspectos la filosofía anterior, sin explicar las razones de lo que ya no se tenía en cuenta de los anteriores planes. A menudo no es una variación sino un reiterado cambio de orden y de nombrar con diferentes palabras a lo mismo.

El Plan de 2001 anuncia una “vía catalana de integración” –igualdad, cohesión, respeto a la diversidad, bilateralidad–, con un total de 464 páginas, de las cuales 304 corresponden al volumen 1, ordenando su información en objetivos, principios generales y principios operativos, y programas. Las 160 págs. del volumen 2 consisten en un informe, elaborado por el equipo de administrativistas y constitucionalistas del *Institut de Dret Públic* de la UB,¹⁷ sobre Derecho comparado de la inmigración, de Alemania, Francia, Italia, Reino Unido y Suecia –los mismos países que se estudiaron en el Pla de 1993 menos Holanda– y la Unión Europea. El Plan de 2005 inaugura un cambio de nombre en los planes. Este y el siguiente, de 2009, se llamarán “*de ciutadania i immigració*”, perdiendo la exclusividad del acento administrativo de la interdepartamentalidad, para enfatizar el de la *ciudadanía residente*, al que nos vamos a volver a referir en seguida. La Llei d’Acollida intentó acabar con el hábito de ir cambiando el nombre de los planes, al establecer, con rango legal, una tipificación única, un régimen de aprobación y control parlamentario, y un sistema de relación entre los de la Generalitat y los de las entidades locales (arts. 22 a 24). El Plan de 2005 tiene 194 páginas, pero a partir de la 109 contiene un resumen de ideas clave y una traducción al castellano, inglés y francés. Contiene una compleja sintaxis: un enfoque “nuevo” –la ciudadanía residente–, objetivos y líneas de intervención, principios básicos de gestión, objetivos específicos y ámbitos de actuación prioritaria, líneas estratégicas y políticas prioritarias, y finalmente, una estructuración de los programas en tres bloques: políticas de acogida, de igualdad y de acomodación. El Plan de 2009 tiene 158 págs., y se estructura en principios, objetivos, ejes, retos y programas, cada uno de los cuales con objetivos estratégicos, objetivos operativos, y proyectos. Los tres planes contienen, como el primero, una parte introductoria referida a la des-

17. Su director era Eliseo Aja. Los demás miembros redactores fueron: Vicenç Aguado, Laura Díez, David Moya, Andreu Olesti y Eduard Roig. En el volumen 1 aparecen también los nombres de expertos que colaboraron en el resto del documento: Norbert Bilbeny, Carles Campuzano, Joaquim Giol, Teresa Losada, Lluís Recolons, Ricard Zapata-Barrero, y miembros de la Secretaria per a la Immigració y del IDESCAT (GENERALITAT DE CATALUNYA, 2001), volumen 1, 4, y volumen 2, 4).

cripción, desde distintos ángulos, de los flujos migratorios coetáneos a la redacción del documento, una argumentación jurídico-competencial, un listado de los órganos de la Administración ordinaria especializada, etc. El Plan de 1993 contenía 37 programas, por 133 el de 2001, 81 el de 2005 y 17 el de 2009. Los planes de 2005 y 2009 se aprobaron con la correspondiente certificación administrativa de disponibilidad de presupuesto de gasto. En el Plan de 2009, este presupuesto figura incluso en la edición impresa (GENERALITAT DE CATALUNYA, 2001j, GENERALITAT DE CATALUNYA, 2006c, GENERALITAT DE CATALUNYA, 2010d). Por cada año de vigencia de los planes, la Secretaria per a la Immigració elaboraba un “plan de actuaciones” consistente en un listado ordenado de las actividades propuestas por cada departamento de la Generalitat. Cada actividad o grupo de actividades departamentales se acompañaba de la certificación administrativa de la disponibilidad de presupuesto. Posteriormente, el plan de actividades se sometía a la deliberación –jurídicamente, no era una aprobación– de dos órganos: El Consell Assessor d’Immigració (2008: Taula de Ciutadania i Immigració) y la CII.

LA CIUDADANÍA RESIDENTE. SUS LÍMITES ECONÓMICOS Y DE DERECHOS

El Plan de 2005 inaugura la serie de planes “de ciudadanía”. “El Plan (...) propone un concepto nuevo de ciudadanía que pretende avanzar hacia la igualdad de derechos y deberes de todos los catalanes y las catalanas, con independencia de la nacionalidad y de las situaciones jurídicas” (Generalitat de Catalunya, 2006c, 34). Tras un periodo tan largo de gobiernos de CiU, son esperables algunos cambios de cultura política y, por tanto, de lenguaje. El primer Govern Tripartit, que presidirá Pasqual Maragall y que fue fruto del Acuerdo de 14 de diciembre de 2003, para un Gobierno Catalanista y de Izquierdas en la Generalitat de Catalunya –el “Pacto del Tinell”– (ICV-EUiA, PSC - Ciutadans pel canvi, ERC, 2003), enfatizará la palabra ciudadanía en su política de inmigración. En 2005, Josep Bargalló, conseller en cap, explicó que, de acuerdo con los resultados de una encuesta sobre la política del Govern, los encuestados estimaban que en Catalunya había “una sociedad dual” –con desigualdades estructurales. “El Govern debe responder con un concepto, que es el de ‘ciudadanía’; más que hablar de derechos hay que hablar de oportunidades”.¹⁸ Sin embargo,

18. Durante la sesión de presentación del Plan de Ciudadanía e Inmigración 2005-2008, Escola d’Administració Pública de Catalunya, 6 de octubre de 2005.

ya vimos que el compromiso político por la igualdad de *todos* partió del art. 9.2 de la CE y fue recogido también por el art. 8.2 del Estatuto de 1979; y además figura en los dos planes previos al primero del Tripartit (GENERALITAT DE CATALUNYA, 1994a, 9, 206-207; GENERALITAT DE CATALUNYA, 2001j, 130). El compromiso por la igualdad será recogido en esta etapa por el nuevo Estatut:

Art. 4.2: Los poderes públicos de Cataluña deben promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de los individuos y de los grupos sean reales y efectivas; deben facilitar la participación de todas las personas en la vida política, económica, cultural y social, y deben reconocer el derecho de los pueblos a conservar y desarrollar su identidad.

Pero el compromiso por una ciudadanía residente de los planes de 2005 y 2009 (GENERALITAT DE CATALUNYA, 2006c, 34; GENERALITAT DE CATALUNYA, 2010d, 75. Se menciona también en el Pacte Nacional per a la Immigració, Generalitat de Catalunya, 2009b, 31) no era solo una cuestión nominal, de más servicios y gasto público o de canales de participación, como el Consell Assessor. Fue también la persistencia de una presión universalizadora y de regularización, fruto de movilizaciones ciudadanas, debate político y control parlamentario, y de vocación propia de gobierno. Hemos hablado de la intervención pública en los asentamientos de Plaza Catalunya y en los encierros de las Iglesias, del reexamen del RD 142/2001, del DE 188/2001. Se dio en esta etapa otro significativo compromiso por la igualdad: la creación, mediante la Llei d'Acollida, de un servicio universal y voluntario de acogida para extranjeros inmigrados y catalanes retornados, consistente en actividades informativas y formativas. La finalidad del servicio sería "la promoción de la autonomía e igualdad de oportunidades (...), así como la remoción de los obstáculos que lo impiden a causa, principalmente, de la falta de competencias lingüísticas básicas y el desconocimiento de la sociedad y del ordenamiento jurídico, con el objetivo de hacer efectivo el principio de igualdad y lograr una mayor cohesión social." (art. 1). Algunas de dichas actividades informativas y formativas ya se habían empezado a poner en práctica años antes de 2010, año de aprobación de la Llei, por parte de las entidades locales, contando con financiación de la Generalitat (SOLÀ-MORALES, 2006, 60-64).

La legislación española fue creando gradualmente un sistema de regularización caso a caso, basado en el arraigo. Las propuestas 1 a 17 del documento "Vía catalana para el desarrollo del Reglamento de ejecución de la Ley orgánica 4/2000. Propuestas", de 2004, se referían a diversos tipos de regularizaciones caso a caso: arraigo laboral, arraigo familiar, arraigo social, arraigo por razones humanitarias, arraigo de mujeres víctimas de violencia de género, etc. (GENERALITAT DE CATALUNYA, 2004b, 4-7). En 2008, el Consejo Europeo acordó que los Estados miembros se limitasen a regularizaciones caso a caso y no generales, en el marco de las legislaciones nacionales,

por motivos humanitarios o económicos (Pacto Europeo de Inmigración y Asilo).¹⁹ La Llei d'Acollida apostó por el sistema de regularización por arraigo, al vincular los certificados del servicio de primera acogida de la Generalitat con los informes de integración de la legislación de extranjería y de nacionalidad:

Art. 13.4. Los certificados oficiales del servicio de primera acogida tienen eficacia jurídica en el ámbito competencial de la Generalidad y de los entes locales. Asimismo, los certificados oficiales del servicio de primera acogida y de otros servicios públicos tienen eficacia en procedimientos de extranjería, adquisición de la nacionalidad y otros, según las determinaciones del ordenamiento jurídico vigente. La participación en los servicios de primera acogida forma parte del proceso de integración y así se reconoce.

La función administrativa de elaborar informes de integración y de adecuación de vivienda para la reagrupación familiar, fue atribuida por el Estado a los municipios mediante el RD 2393/2004, de 30 de diciembre, y a estos y a las CCAA cinco años más tarde, mediante la LO 2/2009, de 11 de diciembre.²⁰

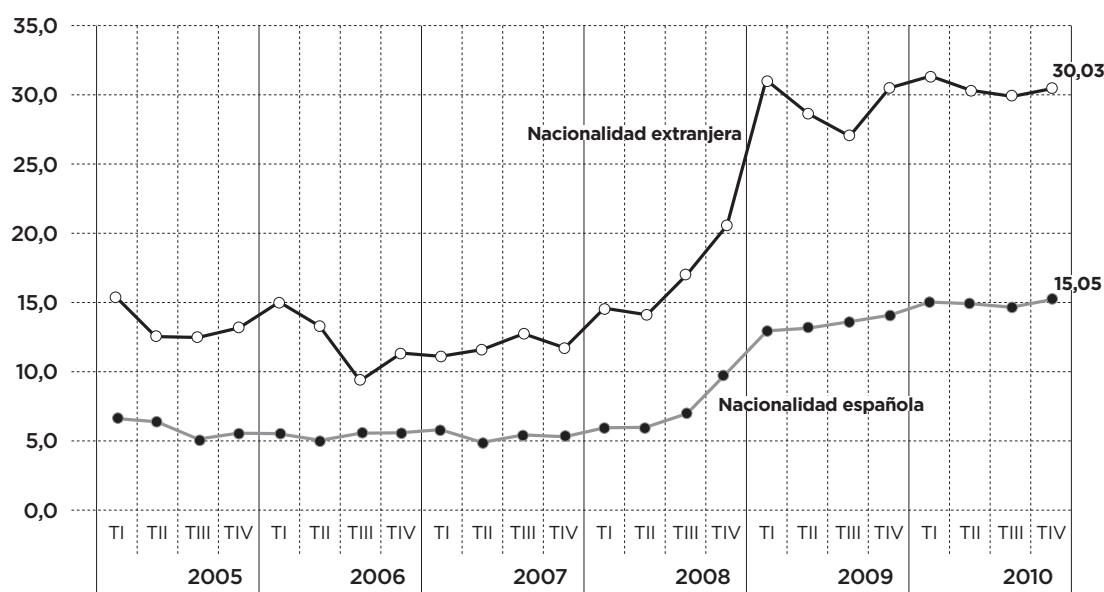
Por otro lado, la igualdad que persigue el principio de ciudadanía, o de ciudadanía residente, encontrará su límite en los recursos económicos. “Por mucho que se aspire a objetivos muy ambiciosos, las políticas de vivienda y el mercado laboral son las que son”. “El problema de la vivienda supera la estructura de un plan”. “La raíz de buena parte de los problemas de convivencia es que las políticas sociales son del todo insuficientes”. Los profesionales de las entidades locales encargados de las actividades de la política de inmigración opinarán que los planes redactados en los últimos años son más realistas, más “tocando de pies a tierra”. A nivel de discurso hay una serie de conceptos que se tienen muy asumidos: ciudadanía, igualdad de derechos y deberes, transversalidad; pero en la práctica seguirá habiendo dificultad para aplicarlos. Se produce un cambio respecto a la identificación del tipo de conflicto que detectan mayoritariamente los responsables locales en relación a la población inmigrada. Antes se ponía más el acento en conflictos de tipo cultural, y ahora los discursos sitúan la raíz del problema en una cuestión de tipo socioeconómico, y en que la inmigración solo ha hecho aflorar el problema de la

19. Consejo de la Unión Europea, 24 de septiembre de 2008, núm. de documento 13189/08 ASIM 68.

20. Art. 45.2.b. del RD 2393/2004, de 30 de diciembre (BOE de 7 de enero de 2005); arts. 31.7.b y 68.3 de la LODYLE; y disposición adicional 5ª de la LO 2/2009 (BOE de 12 de diciembre de 2009). La producción de informes de integración, y de adecuación de la vivienda para la reagrupación familiar, que son requeridos por la legislación estatal de extranjería y de adquisición de nacionalidad por residencia, se inició por la Generalitat a partir de la entrada en vigor del RD 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009. La entrada en vigor fue dos meses después de la publicación de la norma en el BOE (BOE de 30 de abril de 2011). Dentro del primer año de vigencia de la norma, la Generalitat produjo 24.561 informes.

disminución del gasto social (NADAL, OLIVERES Y ALEGRE, 2002, 58-59; SOLÀ-MORALES, 2006, 58-59, 72, 144-145). El Síndic de Greuges ya lo había advertido en la etapa anterior: “Debemos manifestar que el contenido de los planes de integración social redactados por la Administración central y las comunidades autónomas estudian y acogen suficientemente la actuación a realizar en todos los campos sociales (educación, cultura, sanidad, trabajo, servicios sociales), pero la realidad en que se encuentra este grupo humano y la situación económica de crisis dificulta la puesta en marcha de estos planes (GENERALITAT DE CATALUNYA, 1996, 2288). Los técnicos municipales opinarán lo mismo: la normalización absoluta no es posible cuando existen situaciones de desigualdad evidentes motivadas por la condición de inmigrante (situación administrativa, lengua, discriminaciones de diverso tipo) (Solà-Morales, 2006, 49). Según Carles Campuzano, “ahora el debate es ‘exclusión social y exclusión política’, y no el debate identitario”.²¹ En esta etapa se acentuarán algunas desigualdades. Es el caso de la tasa de paro según la nacionalidad, y la ratio de alumnos matriculados en centros públicos por cada alumno matriculado en centros privados:

GRÁFICO 1. EVOLUCIÓN DE LA TASA DE PARO SEGÚN LA NACIONALIDAD DE LA POBLACIÓN. CATALUNYA. 2005-2010



Fuente: INE. Encuesta de Población Activa (EPA), diversos años

21. Durante su intervención en una sesión de trabajo con los miembros de la Secretaria per a la Immigració, Viladrau, 14 de diciembre de 2000.

RATIO DE ALUMNOS MATRICULADOS EN CENTROS PÚBLICOS POR CADA ALUMNO MATRICULADO EN CENTROS PRIVADOS. CATALUNYA

Curso	Total alumnos	Alumnos españoles	Alumnos extranjeros
2002-2003	1,44	1,37	4,46
2003-2004	1,49	1,38	4,87
2004-2005	1,53	1,40	4,89
2005-2006	1,56	1,40	5,21
2006-2007	1,60	1,42	5,27
2007-2008	1,66	1,46	5,23
2008-2009	1,72	1,51	5,06
2009-2010	1,77	1,56	5,31
2010-2011	1,87	1,66	5,15

Fuente: Departament d'Ensenyament de la Generalitat de Catalunya, estadística de la educació (diversos años)

LA NECESIDAD DE CRITERIOS CLAROS SOBRE “INTEGRACIÓN”: EMPADRONAMIENTO E INFORMES DE EXTRANJERÍA

Las funciones que la legislación estatal había ido generando en torno al empadronamiento y en torno a los informes de extranjería –integración y adecuación de vivienda– iban configurando, de hecho, un verdadero *modelo legal de integración*. Los informes y el empadronamiento son actos administrativos que generan derechos subjetivos fundamentales de las personas, condicionando la posibilidad de residir legalmente en España (autorizaciones de residencia por arraigo, si bien se trata de informes no vinculantes) y, además, de acceder a determinados derechos básicos, como la sanidad, la escuela o la asistencia jurídica gratuita (empadronamiento). Pero no solo condicionaban a las personas sino a los municipios, ya que en el acto de empadronar se decide quién es vecino y quién no.

Pese a la existencia de normas estatales de empadronamiento,²² en la práctica los ayuntamientos dispusieron de un cierto grado de discrecionalidad. La parcial indefinición, y la consiguiente discrecionalidad por parte de los ayuntamientos llevaban a fijar criterios de empadronamiento dispares. La medida 23 del Pacto Nacional para la Inmigración (PNI) estableció:

22. Epígrafe redactado parcialmente según GARCÉS, 2011, 73 a 80.

Impulsar la unificación de los criterios de inscripción en el padrón municipal, la elaboración del informe municipal sobre la disponibilidad y adecuación de la vivienda, y el informe municipal para documentar el arraigo social. Debe garantizarse que las personas accedan al empadronamiento si cumplen los requisitos que marca la Ley de Bases de Régimen Local y si su voluntad explícita es la de residir en el municipio; también debe darse respuesta a la situación de las personas sin domicilio fijo.

Fruto de esta voluntad de definición y delimitación, la Generalitat, la ACM y la FMC elaboraron la guía Mòn local, immigració i ciutadania. Recomanacions per a la gestió del fet migratori des dels ens locals²³ (GENERALITAT DE CATALUNYA, ACM y FMC, 2010j). La guía pone el énfasis en la necesidad de atenerse escrupulosamente a la normativa vigente y evitar las prácticas que lo obstaculizasen. Se recuerda que el ayuntamiento debe inscribir a todas las personas que viven en el municipio, independientemente de su situación legal, e incluso en el caso de que no se disponga de domicilio fijo. Además, se añade, pedir documentos adicionales, como la cédula de habitabilidad, dificulta el empadronamiento y, por tanto, va en contra de los objetivos del Padrón (31-36). A principios de 2010, Vic manifestó su voluntad de impedir el empadronamiento de extranjeros en situación irregular; y en noviembre del mismo año, l'Hospitalet del Llobregat, Badalona y Salt, solicitaron que los informes emitidos por los consistorios fuesen vinculantes a la hora de estimar o denegar la autorización de residencia y que, a la hora de realizar los informes, se contemplasen las infracciones de las ordenanzas municipales que regulan la convivencia o el civismo. La utilización del burka y del niqab también generó posicionamientos: el 8 de octubre de 2010, el pleno municipal de Lérida aprobó la modificación de tres artículos de la Ordenanza Municipal de Civismo y Convivencia, que prohibiría el acceso o permanencia en los espacios o locales destinados al uso o servicio público “a las personas que porten velo integral, pasamontañas, casco integral y otras vestimentas o accesorios que impidan o dificulten la identificación y la comunicación visual de las personas” (posteriormente

23. Se elaboró en base al trabajo de cinco grupos dependientes de la Taula de Ciutadania i Immigració, compuestos por miembros de la Secretaria per a la Immigració y:

1) *Padrón*. Ayuntamientos de Badalona, Mataró, Viladecans, Puigcerdà, Tarragona, Terrassa, Manlleu y Pineda de Mar; consells comarcals de la Selva, Alt Empordà y Aran; diputaciones de Barcelona y Tarragona.

2) *Acogida*. Ayuntamientos de Cervera, Mataró, Badalona, Barcelona, Viladecans, Cambrils, Vic, Lloret de Mar, Tarragona, Terrassa, Vilafranca del Penedès, Sabadell y Sant Joan Despí; consells comarcals del Maresme, Montsià, Osona, Alt Penedès, Cerdanya y Anoia; DIBA.

3) *Informes de integración y adecuación de vivienda*, para el arraigo y la reagrupación familiar: Ayuntamientos de Guissona, Balaguer, Badalona, Mataró, Barcelona, Cambrils, Tarragona, Terrassa, Sabadell, Sant Carles de la Ràpita, Tortosa y l'Hospitalet de Llobregat; consells comarcals del Maresme, Montsià y Osona; DIBA.

4) *Ámbito local e inmigración 1*. Ayuntamientos de Badalona, Barcelona, Salt, Palafrugell, Cambrils, Terrassa, Clariana de Cardener, Sabadell, Reus, l'Hospitalet del Llobregat, Sant Joan Despí; Consell Comarcal de la Garrotxa.

5) *Ámbito local e inmigración 2*. Ayuntamientos de Manlleu, Mataró, Viladecans, Vilaseca, Sant Joan Despí, Tremp, Olesa de Montserrat, Banyoles; consells comarcals de Osona y la Segarra; diputaciones de Girona y Tarragona.

otros seis municipios llevaron a cabo la misma prohibición: Cervera, Tàrrega, Tarragona, Reus, Cunit y El Vendrell). Una STS de la sección 7ª de la Sala de lo contencioso-administrativo, de 14 de febrero de 2013, declaró contrario a derecho el acuerdo de Lérida y lo anuló.

En cuanto a los informes de integración y adecuación de vivienda, la medida 23 del PNI también propuso la unificación de los criterios. La guía también contiene recomendaciones, correspondiente a las deliberaciones del grupo de trabajo núm. 3 (Generalitat de Catalunya, ACM y FMC, 2010j, 42-48). En 2012, dos años más tarde –y fuera, por tanto, del periodo de esta tesis– la Generalitat actuó de forma más decidida, fijando legalmente los requisitos de ese tipo de informes, pues la LO 2/2009 le atribuía funciones que debía cumplir desde la entrada en vigor del nuevo RLODYLE en junio de 2011, y cuya introducción en la LODYLE había sido negociada con al menos dos diputados catalanes del Congreso de los Diputados.²⁴ El método seguido por la Generalitat para la determinación legal de los requisitos fue la elaboración de instrucciones.²⁵ La regulación del Estado en cuanto a informes de integración –como decíamos, es de hecho, el modelo *legal* de integración– es hasta hoy respetuosa con la pluralidad cultural de España, en tanto que las CCAA, o al menos Cataluña, ha podido regular los requisitos de los informes de extranjería de acuerdo con sus competencias estatutarias.

DOS MOMENTOS ECONÓMICOS EN LA MISMA ETAPA

La gran crisis económica de esta etapa, la *Gran Recesión*, se desencadenó en 2008, pero fue precedida por una época de signo contrario. La progresión de la tasa de paro en el gráfico 1 se inicia a principios del 2008 y se agudiza a lo largo de los años finales de la etapa. Se dio la paradoja que, en pleno estallido de la Gran Recesión, el PNI, de 2008, abrirá de forma decisiva la formulación pública de la política de inmigración de la Generalitat a medidas en la línea de facilitar la llegada de más trabajadores. Según el PNI, se debía planificar las demandas estimadas del mercado de trabajo, enfatizar la selección en origen, facilitar la contratación en el exterior de médicos y enfermeras, aumentar la presencia de la Generalitat en el exterior, desa-

24. Esperança Esteve (PSC) y Carles Campuzano (CiU).

25. La primera fue la Instrucció 1/2012, de 20 de marzo, de la Direcció General per a la Immigració por la que se establecen los criterios generales para la elaboración de los informes de extranjería competencia de la Generalitat de Catalunya.

rrollando el Servei d'Intermediació i Formació Laboral en Origen (SILO), extender las autorizaciones temporales de búsqueda de trabajo al sector de servicios de proximidad y cuidado de las personas o garantizar el alojamiento digno a los trabajadores temporeros (GENERALITAT DE CATALUNYA, 2009b, 45-47). La paradoja de altas tasas de paro de activos españoles combinadas con la llegada de nuevos activos extranjeros, responde al *desajuste* (creciente) entre una fuerza de trabajo autóctona que ha ido aumentando de modo paulatino su "nivel de aceptabilidad" (como consecuencia de los cambios sociales, el desarrollo económico y el despliegue del Estado de bienestar) y la demanda de trabajadores para puestos de trabajo de ciertas ramas de actividad, de un mercado de trabajo secundario, que los autóctonos estaban cada vez menos dispuestos a aceptar porque no estaba a la altura de lo que esperaban (CACHÓN, 2009, 114; E14, E28). Durante esta etapa se produjeron estudios que estimaban la demanda de activos extranjeros o necesidades de mano de obra, o que calculaban su impacto económico en nuestra economía. En cuanto a la demanda de activos, la patronal PIMEC-SEFES estimó en el año 2001 que "Cataluña necesitará 224.000 inmigrantes en la próxima década".²⁶ El 29 de octubre organizó un simposio en donde lo más significativo fue ya su nombre: "*Falta de mà d'obra - urgència de canvis legislatius!*". En 2001 y 2008, CECOT se pronunció sobre las dificultades para encontrar mano de obra especializada y cuantificando las correspondientes necesidades, en documentos con planteamientos más amplios de reforma de la política de inmigración española (CECOT, 2001; CECOT, 2008). La obra *España 2020: un mestizaje ineludible. Cambio demográfico, mercado de trabajo e inmigración en las Comunidades Autónomas*, de JOSEP OLIVER ALONSO y editada por la Generalitat, constituyó otro ejemplo –académico– de cuantificación de las necesidades de mano de obra (OLIVER, 2006).

Y en cuanto a los estudios sobre el impacto económico en nuestra economía, citamos, entre otros, *Inmigración y Economía Española: 1996-2006*, (OFICINA ECONÓMICA DEL PRESIDENTE DEL GOBIERNO, 2006), el *Informe sobre immigració i mercat de treball a Catalunya* (SANTANA, 2008, 101-118), el de CECOT de 2008, o *La immigració, un motor econòmic. Reflexions entorn de l'impacte de la població estrangera en l'economia catalana* (CASALS Y SOLSONA, 2008). En 2013, aún en medio de la Gran Recesión, OLIVER ALONSO actualizó sus estimaciones de la demanda de activos, y concluyó (OLIVER, 2013, 92):

En definitiva, [son necesarios] incrementos en cantidades con todos los recursos internos posibles (alargar la edad de jubilación, más incorporación de mano de obra femenina y

26. *La Vanguardia* de 18 de octubre de 2001.

recalificación de parados), inmigración, mejora de la productividad de los trabajadores y, si miramos más allá, recuperación de la natalidad. Sin embargo, a la luz de la incapacidad del país para tratar sus problemas demográficos (), parece que, de nuevo, acabará siendo la inmigración la única solución parcial a las dificultades planteadas.

En 2005, la transversalización de la política de inmigración en la política económica y laboral de la Generalitat dio un paso significativo. El 16 de febrero de 2005 se adoptó el Acord estratègic per a la internacionalització, la qualitat de l'ocupació i la competitivitat de l'economia catalana, suscrito por Foment del Treball, PIMEC, FEPIME, CCOO, UGT, el president Maragall y tres consellers más (Castells, Rañé y Huguet). En 2008, se adoptó una versión revisada del Acuerdo, y se incrementaron las medidas referidas a la inmigración extranjera. Del conjunto de los dos acuerdos, destacamos las siguientes (GENERALITAT DE CATALUNYA et al, 2005a, 35; GENERALITAT DE CATALUNYA, 2008a, 109-113):

- 1) agilizar el proceso de tramitació de la autorización de trabajo. En la medida en que la agilización dependiera de la Generalitat y no del gobierno de Estado, a partir del 1 de octubre de 2009 fue efectivo el traspaso de funciones y servicios en materia de autorizaciones iniciales de trabajo por cuenta propia o ajena,²⁷
- 2) crear una comisión de inmigración en el marco del Consell de direcció del SOC,
- 3) crear el SILO, como servicio de intermediación en los países de origen,
- 4) crear programas de formación en origen,
- 5) acceso al mercado laboral en condiciones de no discriminación, entre las cuales: medidas de reconocimiento de experiencias laborales, de acreditación de competencias, y agilización de homologación y convalidación de títulos académicos y profesionales. Esta medida también fue recomendada por el PNI (GENERALITAT DE CATALUNYA, 2009b, 42), y por el CTEC (SANTANA, 153),
- 6) para combatir la economía sumergida: aumentar las inspecciones de trabajo, y especializar a su personal en el control de la irregularidad.

27. Letra I del anexo del RD 1463/2009, de 18 de septiembre, BOE de 22 de septiembre de 2009.

LA “ACOGIDA”

Acorde con la complejidad que caracterizaba esta etapa, en los primeros años emergió una conciencia política sobre la necesidad de crear un marco de acogida. Un marco explicativo, formador, socializador, que incidiese, en base a acciones informativas y formativas, en una inmigración que llegaba en cantidades importantes y sin que hasta ese momento hubiese habido capacidad de modular las llegadas.

También en esos años, la UE formulaba la necesidad de disponer de estructuras o servicios de acogida. En el Consejo Europeo de Tesalónica de 19 y 20 de junio de 2003, los jefes de Estado y de gobierno de la UE acordaron la necesidad de llevar a cabo programas de cooperación, de intercambio de experiencias y de información sobre la integración en el ámbito de la Unión para el mutuo aprendizaje. De resultas de dicho acuerdo, y a partir de una serie de seminarios organizados por los ministerios responsables de inmigración de los distintos países europeos, la Dirección General de Justicia, Libertad y Seguridad de la Comisión Europea presentó, en noviembre de 2004, el Manual sobre la integración para responsables de la formulación de políticas y profesionales²⁸ que reúne, entre otras, una serie de buenas prácticas y recomendaciones en el ámbito de la acogida. La Llei d’Accollida se inspiró, por ejemplo, en la constatación del Manual sobre el hecho de que los programas de acogida de las administraciones de los estados miembros de la UE “constan generalmente de tres componentes principales: enseñanza de la lengua, cursos de orientación cívica y formación laboral profesional”. Es importante hacer referencia, además, al núm. 4 de los llamados Principios básicos comunes para la política de integración de inmigrantes en la Unión Europea, aprobados por el Consejo de Ministros de Justicia y Asuntos de Interior de la Unión Europea el 19 de noviembre de 2004, y asumidos por el Consejo Europeo del 16 y el 17 de diciembre del mismo año. Dicho principio afirma que el conocimiento básico del idioma, la historia y las instituciones de la sociedad de acogida es indispensable para la integración, y que habilitar a los inmigrantes para la adquisición de dicho conocimiento básico es esencial para que la integración tenga éxito. Añade que la importancia de este conocimiento básico se refleja en el creciente énfasis que ponen distintos estados miembros en *programas introductorios*.

28. Cada vez que cada una de las tres ediciones del Manual fue publicada en inglés, la Generalitat las tradujo al catalán, y se organizó un acto público de presentación y se envió un ejemplar a cada ayuntamiento de Catalunya (COMISSIÓ EUROPEA, 2004; COMISSIÓ EUROPEA, 2007; COMISSIÓ EUROPEA, 2010).

En 2002 se registró en el Parlament de Catalunya una propuesta de Proposición de Ley sobre la Carta de Acogida para las personas *nouvingudes* a Catalunya (GENERALITAT DE CATALUNYA^f, 2002). La propuesta, del grupo parlamentario de ERC, se articulaba en torno a dos ejes: los requisitos para obtener la carta, y los beneficios que esta otorgaba.²⁹ La Proposición fue retirada meses después.³⁰ Su preámbulo hacía un recorrido por las migraciones a Catalunya durante el siglo xvi y el siglo xx, para destacar el carácter de nación receptora de inmigración, pero, añadía, la integración social, económica, laboral, cultural y cívica de la actual inmigración extranjera “no es tan fácil, dado que ni nuestra sociedad, ni nuestra Administración Pública están preparadas para estas eventualidades, es necesario que proyectemos no solo la acogida sino también la asistencia y la protección de la nueva inmigración (...)”. La iniciativa política coincidió con otra iniciativa impulsada por el Departament de Benestar i Família. Un grupo de trabajo³¹ del Consell Assessor elaboró el documento³² *Per un model d’acollida dels immigrants: necessitats i propostes* (GENERALITAT DE CATALUNYA, 2003b). Ambos documentos tienen en común el hecho de ofrecer propuestas que van allá de la primera fase de establecimiento de los inmigrantes en el país. Habrá que esperar todavía un tiempo hasta acotar o limitar el concepto de acogida. En su conjunto, las propuestas se refieren a todos los ámbitos de la vida individual y familiar de la persona: escolarización, MENA, vivienda, atención sanitaria, selección en origen, trabajo en condiciones de legalidad, formación laboral, formación lingüística, asistencia jurídica, servicios sociales, acceso a las administraciones como personal laboral, mediación, necesidades religiosas... En particular, la proposición de carta de acogida proponía vincularla al arraigo social.

El Acuerdo para un Gobierno catalanista y de izquierdas en la Generalitat de Catalunya de 14 de diciembre de 2003, recogía los siguientes compromisos:

29. Art. 3, requisitos: a) Declaración expresa de la voluntad de establecer la residencia en un municipio de Cataluña, b) No tener antecedentes penales, c) La realización de un curso de formación que garantice unos conocimientos básicos de la realidad sociolaboral de Cataluña, de sus derechos y deberes previstos en la Constitución y al Estatuto, nociones de lengua, cultura y realidad social catalana, así como conocimientos del municipio donde tengan que residir. Art. 4, el apoyo “que podrá recibir la persona recién llegada que disfrute de la carta de acogida por parte del poder público catalán, se concretará en: 4.1. Ofrecer apoyo en la gestión de los trámites para la obtención del permiso de residencia, el permiso de trabajo y en su caso, el reagrupamiento familiar, 4.2 Dar apoyo administrativo en el acto de empadronamiento al respectivo municipio, 4.3 Orientarla en el ejercicio de sus derechos y libertades públicas en el marco del cumplimiento de los principios democráticos así como informarle sobre sus obligaciones, y 4.4. Ofrecer asesoramiento en todas aquellas situaciones en que sea necesario.”

30. Publicación de la iniciativa, y de su retirada: BOPC de 10 de julio de 2002, y de 10 de diciembre de 2012.

31. El grupo de trabajo se reunió 8 veces durante 2001, y estuvo formado por Mirea Aguado (Bayt Al-Thaqafa), Maria Helena Bedoya (CITE), Rosa Codina (Departament de Treball), Natàlia González (Càritas Diocesana de Barcelona), Lluís Grande (Departament de Treball), Antoni M. Lluch (Acsar), Joan Carles Magrans (FAPAC), Llorenç Olivé (Secretaria per a la Immigració), Salvador Maneu (Creu Roja), Ghassan Saliba (CITE), Montserrat Solé (Departament de Benestar i Família) y Joaquim Ventura (Creu Roja). (GENERALITAT DE CATALUNYA, 2003b, 10).

32. Presentado en el Consell Assessor el 12 de julio de 2002.

- la elaboración de un nuevo estatuto. Posteriormente, en 2006, el nuevo estatuto determinó que correspondía a la Generalitat “el establecimiento por ley de un marco de referencia para la acogida e integración de las personas inmigradas” (art. 138.1.d) (3 y ss.).
- la política de acogida (“Elaborar un Plan General de Primera Acogida.”, “Ofrecer programas de acogida que permitan conocimientos básicos de la realidad sociolaboral de Cataluña, de sus derechos y deberes previstos en la Constitución y el Estatuto, nociones de lengua, cultura y realidad social catalana y de los recursos a los que pueden acceder, establecido por vía legislativa con la creación de una Carta de Acogida.”) (42).

El Document Programàtic Entesa Nacional pel Progrés, de 21 de noviembre de 2006, que dio paso al segundo Tripartit, se comprometió a “aprobar y desarrollar la Ley de acogida, que establece el marco de referencia para la acogida y la integración de las personas recién llegadas y el marco de actuación de las administraciones públicas y otros agentes, a fin de garantizar la igualdad de derechos y deberes, la corresponsabilidad, la igualdad de oportunidades, el conocimiento de nuestro marco de convivencia y nuestro sistema de organización, el aprendizaje del idioma, y el conocimiento del entorno y de los sistemas de bienestar” (ICV-EUIA, PSC-CIUTADANS PEL CANVI, ERC, 2006, 14).

LA LLEI D'ACOLLIDA

Algo antes del acuerdo programático del segundo Tripartito, la Generalitat había iniciado el trabajo técnico preparatorio de la futura Llei d'Acollida. Se creó un grupo de trabajo,³³ que se reunió por primera vez el 24 de noviembre de 2005. El grupo trabajó durante el resto de la VII legislatura, determinando las líneas principales del futuro contenido de la Ley. A partir de 2007, con el segundo Tripartito y con el EAC en vigor, se inició el trabajo de redacción jurídica, empezando con un documento de bases (GENERALITAT DE CATALUNYA, 2007c), a partir del cual se organizó un proceso de participación, canalizado a través de 16 talleres por todo el territorio. Los talleres movilizaron a 710 participantes, 405 cargos electos y técnicos

33. El grupo estuvo formado por: Joan Prats i Català, Eduardo Rojo, Jordi Sanchez, Montserrat Salvador, Ricard Zapata-Barrero, Joaquim Brugué y Joan M. Espuelas (Direcció General de Participació Ciutadana), y Adela Ros y Xavier Alonso (Secretaria per a la Immigració). Maria Helena Bedoya colaboró puntualmente.

del ámbito de la inmigración de las entidades locales,³⁴ y 305 representantes de entidades³⁵ (191 entidades y 186 entidades locales –141 ayuntamientos, 38 consells

-
34. Ajuntaments de: Agramunt, Alcanar, Alcarràs, Alfarràs, Alguaire, Amposta, Arbúcies, Arenys de Mar, Artés, Artesa de Lleida, Esplugues de Llobregat, Igualada, Ivars d'Urgell, Olesa de Montserrat, Olot, Organyà, Ulldecona, Badalona, Balaguer, Balsareny, Banyoles, Barberà del Vallès, Barcelona, Begur, Benavent, Berga, Blanes, Cadaqués, Calafell, Caldes de Montbui, Cambrils, Canovelles, Cardedeu, Castell del Mur, Castellar del Vallès, Castelldefels, Castelló d'Empúries, Cervera, Constantí, Corbera de Llobregat, Cornellà de Llobregat, Cunit, Deltebre, Flix, Gavà, Gerona, Granollers, Guissona, Juneda, Conca de Dalt, La Jonquera, la Sènia, l'Ametlla de Mar, Les Franqueses del Vallès, l'Hospitalet de Llobregat, Llagostera, Lleida, Lloret de Mar, Manlleu, Manresa, Martorell, Mataró, Molins de Rei, Mollerussa, Mollet del Vallès, Montcada i Reixac, Mont-roig del Camp, Navarres, Palafrugell, Palamós, Parets del Vallès, Piera, Pineda de Mar, Pont de Suert, Pont de Vilomara, Premià de Mar, Puigcerdà, Puig-reig, Reus, Roquetes, Rubí, Sabadell, Sallent, Salou, Salt, Sant Adrià de Besòs, Sant Boi de Llobregat, Sant Carles de la Ràpita, Sant Celoni, Sant Cugat del Vallès, Sant Feliu de Codines, Sant Feliu de Guíxols, Sant Fruitós de Bages, Sant Guim de Freixenet, Sant Joan Despí, Sant Pere de Ribes, Sant Sadurní d'Anoia, Sant Vicenç dels Horts, Santa Andreu de la Barca, Santa Bàrbara, Santa Coloma de Cervelló, Santa Coloma de Farners, Santa Coloma de Gramenet, Santa Margarida i els Monjos, Santa Perpètua de Mogoda, Santpedor, Sitges, Solsona, Sort, Talarn, Tarragona, Tàrraga, Terrassa, Tona, Torà, Torelló, Torredembarra, Torrelameu, Torroella de Montgrí, Tortosa, Tremp, Vallmoll, Valls, Vic, Vielha e Mijaran, Viladecans, Vilafranca del Penedès, Vilallers, Vilanova de la Barca, Vilanova del Camí, Vilanova i la Geltrú, Vila-seca, Vilassar de Dalt, Vilassar de Mar, Xerta, el Masnou, Perelló, el Prat de Llobregat y el Vendrell. Conselh Generau d'Aran Consell, i consells comarcals de la Cerdanya, Conca de Barberà, Garrotxa, Noguera, Ribera d'Ebre, Segarra, Selva, Terra Alta, l'Alt Camp, l'Alt Empordà, l'Alt Penedès, l'Alt Urgell, l'Alta Ribagorça, l'Anoia, Garrigues, l'Urgell, Bages, Baix Camp, Baix Ebre, Baix Empordà, Baix Llobregat, Baix Penedès, Berguedà, Garraf, Maresme, Montsià, Pallars Jussà, Pallars Sobirà, Pla d'Urgell, Priorat, Ripollès, Segrià, Solsonès, Tarragonès, Vallès Occidental, Vallès Oriental, Osona; Consorci de Benestar Social del Pla de l'Estany-Banyoles, Consorci de Benestar Social Gironès-Salt, Consorci de Formació i Iniciatives del Bages Sud, Consorci d'Osona de Serveis Socials, Consorci per a la promoció dels municipis del Lluçanès, Diputació de Tarragona y Mancomunitat Intermunicipal Voluntària La Plana.
35. AAVV Casc Antic (Escola d'Adults), AAVV Collblanc - la Torrassa, ACCEM-Girona, Acció Social per les Dones Immigrades, African Muslim Association, Alter Orbis, AMAZAN: Promoció Sociocultural i Desenvolupament AMIC-UGT, AMPA CEIP Pare Alguer, AMPA IES Guillem Catà, AMPA CEIP Valldeflors, Apropem-nos, Asamblea de Joves de Dios del Ministerio de Madureira, Asociación Árabes por la Paz, Asociación Centro Boliviano Catalán, Asociación Cultural Argentina, Asociación de Chilenos en Barcelona, Asociación de Ciudadanos del Peral, Asociación de Ecuatorianos, Asociación de la Comunidad Marroquí de Cerdanyola, Asociación de Rumanos de Alcarràs, Asociación de Uruguayos de Telmo y Mate, Asociación de Uruguayos en Catalunya, Asociación de Uruguayos en Lleida y Provincia, Asociación Encuentro, Asociación Estrella del Desierto, Asociación Latina de Valls, Asociación Latinoamericana de Mujeres Pachamama, Asociación Latinoamericana del Garraf, Asociación Latinoamericana para la Integración y la Cultura en Cambrils, Asociación para la ayuda mutua y solidaridad de Senegal, Asociación Unión de Emigrantes Kawral, Associació Aberroes-Watani, Associació Atlàntida, Associació Atzavara-Arrels, Associació Averroes, Associació Benestar i Desenvolupament, Associació Boliviana per a la Integració, el Desenvolupament i la Cultura, Associació Catalana de Residents Senegalesos, Associació Catalana de Solidaritat i Ajuda als Refugiats, Associació Cultural Amics de l'Àfrica, Associació Cultural Cristiana i Social Conesti, Associació Cultural Islàmica Arrachat, Associació Cultural Islàmica del Bages, Associació Cultural Islàmica IQRA, Associació Cultural Romanesa de Reus, Associació Cultural Sant Gaietà, Associació d'Africans d'Alguaire, Associació de Dones del Solsonès, Associació de Dones Immigrants Subsaharianes de Granollers, Associació de Famílies Senegaleses de Blanes, Associació de Marroquins per la Pau, Associació de Romanesos d'Alguaire, Associació de Vídues de Tremp, Associació d'Emigrants i Retornats de Catalunya, Associació d'Immigrants Malienses-Bikandi, Associació DIOMIRA, Associació ED, Associació e-kre@, Associació Gambiana, Amics de les Franqueses, Associació Grain-Art, Associació Guineana de Conacry, Associació Intersectorial de Recuperadors i Empreses Socials de Catalunya, Associació Islàmica Cultural La Cala, Associació Jamtam, Associació Magrebina de Rubí, Associació Ndimbeul, Associació Nodema Kafo, Associació per al Desenvolupament Beni Snasen de Catalunya, Associació per la Promoció i Inserció Professional, Associació per la Recerca i l'Acció Comunitària EINA, Associació per la Solidaritat i el Desenvolupament dels Emigrants a Manlleu-Osona, Associació Reintegra, Associació Romanesa de Catalunya, Associació Salut i Família, Associació Senegalesa de Reus, Associació Social Andròmines, Associació Taarof bi salam, Associació TAPIS, Bages per Tothom, Bisbat de Tortosa, Bona Voluntat en Acció, Braval-Iniciatives de Solidaritat i Promoció, Càritas Arxiprestal de Solsona, Càritas de l'Aldea, Càritas de Salt, Càritas de Santa Coloma de Farners, Càritas Diocesana de Barcelona (Programa Migració), Càritas Diocesana de Girona, Càritas Diocesana de Vic, Càritas Diocesana d'Urgell, Càritas Diocesana de Tarragona, Càritas Interparroquial de Reus, Càritas Diocesana de Lleida, Casal de la dona de Sùria, Càtedra UNESCO de la Universitat Rovira i Virgili, CCOO, CEIP Pare Alguer, CEJAC-Formació, Promoció, Inserció Centre d'Harmonització i Dinamització Intercultural de Catalunya, Centre Promoció Social Francesc Palau, Centre Sant Pau de Mataró, Centre Unesco de Catalunya, Centre Cultural de Treballadors Immigrants Magrebies, Centre Latinoamericano de Reus, CGT, CITE-CCOO, CIVIC Promoció, Col·lectiu d'Iniciatives Juvenils contra l'Atur, Comisión Española de Ayuda al Refugiado, Comissió Catalana d'Ajuda al Refugiado, Comissió de Defensa dels Drets de la Persona del Col·legi d'Advocats de Barcelona, Comissió Immigració i Interculturalitat, Comunidad Igbo Nigeriana, Comunitat Islàmica de Martorell, Convivim (Fundació Privada Viarany), Coordinadora d'Associacions de Senegalesos de Catalunya, Coordinadora d'Entitats del Poble-Sec, Creu Roja de Barcelona, Creu Roja de Girona, Creu Roja de Lleida, Creu Roja de Manresa, Creu Roja de Tortosa, Creu Roja del Berguedà, Creu Roja del Pallars Jussà, Creu Roja del Solsonès, Creu Roja de la Noguera, Creu Roja del Pallars Sobirà, Creu Roja del Pla d'Urgell, Cultura 13, Dar Salam Multicultural Garrotxa, Dosmundodosmil, Ecomuseu de les Valls d'Àneu, Església Evangèlica, Espai d'Inclusió i Formació Casc Antic, Esplai Piquerol, Federació d'AAVV de Mataró, Federació d'Ass. de Pares i Mares d'Alumnes d'Ensenyament Secundari de Catalunya, Federació de Comerciants de Salt, Federació de Dones del Baix Camp, Federació de Mares i Pares d'Alumnes de Catalunya, Federació de Societats Laborals de Catalunya, Federació d'Hosteleria de Lleida, Fundació Akwaba, Fundació ARED, Fundació Babel Punto de Encuentro, Fundació Catalana de l'Esplai, Fundació Clariana, Fun-

comarcals, 5 consorcios, una mancomunidad de municipios y una diputación). La Ley, finalmente,³⁶ fue aprobada por el Parlament por 117 votos a favor (ICV-EUiA, PSC-Ciutadans pel canvi, ERC, CiU) y 17 en contra (PPC y Ciutadans - Partit de la Ciutadania) (GENERALITAT DE CATALUNYA, 2007d; GENERALITAT DE CATALUNYA, 2010b). Así, y tras todo este cúmulo de análisis, consultas y trabajo parlamentario, la Llei d'Acollida configuró un modelo, basado en la experiencia social e institucional de Catalunya, y que fue más allá de la acogida. La "acogida" de la Llei constituye uno de los tres títulos:

- Título I, Disposiciones generales sobre acogida,
- Título II, De las competencias, planificación, cooperación, coordinación y financiación,
- Título III, De la organización de la Administración de la Generalitat en materia de inmigración.

La Ley creó un servicio administrativo, el servicio de primera acogida.³⁷ Sus actividades se proporcionarían a las personas mayores de 16 años que necesitasen –es, sobre todo, un servicio de formación de adultos–, una primera oportunidad para la adquisición de habilidades básicas para poder llegar a ser autónomas, y el esfuerzo, por lo tanto, *debe valer la pena*. De ahí su conexión con los informes de integración de la extranjería y de nacionalidad. Las actividades del servicio de primera acogida consisten en información y *formación*. Concretamente, los usuarios deberán adquirir:

- competencias lingüísticas básicas de lengua catalana y lengua castellana,
- conocimientos laborales,
- conocimiento de la sociedad catalana y de su marco jurídico.

dació Comtal, Fundació Escó, Fundació FC Barcelona, Fundació Innovació per l'Acció Social, Fundació Migra Studium, Fundació OSCOBE, Fundació SER.Gi, Fundació Servei Solidari, Fundació Social St. Ignasi de Loiola (Prograna Arrels), Fundació Viure i Conviure, Fundació Volem Feina, Fundació Benallar, GREC Resolució de conflictes, Gremi de Restauració de Barcelona, Grup d'Educadors per a Integració de les Persones en Perill d'Exclusió Social, Grup d'Esplai La Florida, Grup d'Estudi de Llengües Amenaçades, Grups Associats pel Treball Sociocultural - GATS, Iniciativa Integración Social y Desarrollo Solidario, Institut de Reinserció Social, Interculturalitat i Convivència, JARC, Pallars, La Formiga, La Llum del nord, Associació per la Ciutadania i Cooperació entre Pobles, Lleida Solidària-MPDL, Nuevos Colectivos, Obre't Ebre, Observatori de Drets Econòmics, Socials i Culturals (DESC), Òmnium Cultural, ONG La Seu Solidària, Pagesos Solidaris, PIMEC, Plataforma per la Llengua PROBENS, Punt d'Intercanvi, Red Solidària de Barcelona - Fedelatina, Runa Pacha, SOIM Cívica, Taula del Tercer Sector Social de Catalunya, Unió de Pagesos, Unió de la Comunitat Senegalesa, Vents de l'Àfrica Negra y Xarxa Comunitària de Sant Antoni.

36. Sobre el anteproyecto de la Llei d'Acollida se pronunciaron el CTECS (Dictamen 5/2008, de 3 de marzo de 2008) y el Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya, a petición de 14 diputados del PPC (Dictamen 6/2010, de 20 de abril) (GENERALITAT DE CATALUNYA, 2008b; GENERALITAT DE CATALUNYA, 2010d).

37. En 2014 se regularon los detalles del servicio: plazo durante el cual se tiene el derecho de acceso al servicio, horas de formación, etc.: D 150/2014, de 18 de noviembre, de los servicios de acogida de las personas inmigradas y de las regresadas a Cataluña (DOGC de 20 de noviembre de 2014).

La Ley se pronuncia sobre los titulares del servicio de primera acogida mediante una doble técnica. En primer lugar, es una obligación de las administraciones garantizar la disponibilidad del servicio, pero únicamente para las personas extranjeras –inmigradas, solicitantes de asilo, refugiadas–, las apátridas y las retornadas, a partir del momento de su empadronamiento, así como para las personas que todavía no se hallan en territorio catalán, a partir del momento en que obtienen una solicitud de autorización administrativa de residencia o estancia para un periodo superior a noventa días. La exigencia de empadronamiento es coherente con la propia obligación de los ciudadanos de empadronarse, a partir de cuyo momento se consideran vecinos y pueden exigir la prestación de los servicios derivados de las competencias propias de los municipios, según lo establecido por el artículo 39.1, la letra g del artículo 43.1 y el artículo 43.2 del Decreto legislativo 2/2003, de 28 de abril. La exigencia de empadronamiento se introdujo por estimarse que la posibilidad de prestar un nuevo servicio público a las personas extranjeras sin empadronar no era el mejor camino para disminuir el número de situaciones de irregularidad administrativa.

En segundo lugar, según el principio de autonomía para la defensa de los intereses propios de la colectividad que representan, de acuerdo con el artículo 86.3 del EAC, se abre la puerta a la posibilidad de que los municipios presten también el servicio de primera acogida a las personas empadronadas que no sean extranjeras o retornadas.³⁸

Al definirse legalmente el servicio de primera acogida, y determinarse como un derecho de acceso temporal, pudo deslindarse de la integración.³⁹ Según el preámbulo de la Llei, “no debe entenderse la acogida como el proceso de integración completo. Tal y como la Llei la define, y según el Manual sobre la integración de la Comisión Europea de noviembre de 2004, es la primera etapa de un proceso que dura varios años y que en muchos casos va más allá de la obtención de la nacionalidad o de la segunda o tercera generación. Los servicios de acogida no pretenden alcanzar la totalidad de las necesidades personales y sociales de los destinatarios, ni las de la primera etapa, las de la acogida per se, ni las de las etapas posteriores. Los servicios de acogida deben

38. Actualmente, diversos ayuntamientos de Catalunya o bien ofrecen o bien admiten a los cursos de formación propia del servicio de primera acogida, a toda persona que se empadrona y, por tanto, también a las personas de nacionalidad española. Algunos ejemplos: Gerona, Figueres, Vic, Torroella de Montgrí, Barcelona, Sant Feliu de Guíxols, Solsona, Cassà de la Selva, Sabadell...

39. En cuanto a la definición: art. 2. de la Llei d'Acollida: “A los efectos de la presente ley, se entiende por: a) Acogida: la primera etapa del proceso de integración de la persona a la sociedad en que se establece con vocación de permanecer en ella de forma estable. b) Servicio de primera acogida: el conjunto de recursos, equipamientos, proyectos y programas de titularidad pública y privada dirigidos a garantizar la satisfacción de las necesidades iniciales de formación e información de carácter básico de los extranjeros inmigrados, los solicitantes de asilo, los refugiados, los apátridas y los regresados, con el fin de promover su autonomía personal e igualdad de oportunidades, así como la cohesión del conjunto de la sociedad catalana.” En cuanto a la temporalidad: art. 4.tercero de la Llei d'Acollida; y arts. 3.2 y 4.2 del D 150/2014, de 18 de noviembre.

coexistir con el resto de posibilidades, como por ejemplo servicios sociales, vivienda de inclusión, inserción sociolaboral, educación, asistencia sanitaria, etcétera.”

Además de las competencias de acogida *stricto sensu*, la Llei incluye otras. Se trata de una nueva *actualización de la formulación pública de la política*, de “elevar” al máximo nivel de la formulación –las leyes– tareas que la Administración de la Generalitat hacía ya algunos años que iba llevando a cabo, consecuencia del lógico crecimiento de la responsabilidad de gobierno hacia otros ámbitos materiales conectados, o en relación indivisible con la acogida, como por ejemplo la integración, sensibilización, empleo, formación universitaria e investigación, formación y calificación profesionales, análisis de la información, retorno voluntario, remesas y participación, entre otros. Y también competencias de diseño de las políticas, coordinación intraadministrativa e interadministrativa, planificación, fomento, seguimiento de las políticas europea e internacional, entre otras.

Para evolucionar de una administración inmigratoria, a una migratoria, la Llei estableció un sistema integrado de organizaciones y funciones en Catalunya (“es preciso avanzar hacia una gestión institucional integrada de los movimientos humanos, que sería limitada si solo tuviese en cuenta la inmigración extranjera”, cf. preámbulo de la Llei). Por ello, además de reordenar y completar un sistema institucional de la Generalitat para la gestión de las nuevas competencias estatutarias en materia de acogida e integración de la inmigración, se estableció por primera vez, la competencia en materia de integración social de los solicitantes de asilo, de los refugiados y apátridas, basada en la competencia exclusiva del artículo 166 del EAC. Por otra parte, se integró en el sistema institucional la competencia sobre las personas retornadas. A partir del año 2002 la Generalitat había puesto en marcha un servicio público de prestación y acogida de los catalanes emigrados y de sus descendientes, con la Llei 25/2002, de 25 de noviembre.

El actual sistema de instituciones de la Administración ordinaria especializada está formado por:

- a) un órgano ejecutivo responsable de proponer la política de inmigración al Govern. El 31 de agosto del 2000 se crea la Secretaria per a la Immigració.⁴⁰ La Llei d’Acollida, integró en su gestión la política de retorno de catalanes.

40.D 293/2000, de 31 de agosto, por el que se crea la Secretaría para la Inmigración. Casi once años más tarde, el D 332/2011, de 3 de mayo, de reestructuración del Departamento de Bienestar Social y Familia, derogó el D 293/2000, y substituyó la Secretaría para la Inmigración por la Dirección General para la Inmigración (art. 69 y disposición derogatoria). El D 14/1988, de 4 de julio, creó el Departamento de Bienestar Social. El art. 6 del D 275/1993, de 28 de septiembre, de creación de la Comisión Interdepartamental de Inmigración y de su Consejo Asesor, adscribió ambos órganos a aquel Departamento. El D 275/1993 creó también el òrgan tècnic, cuya finalidad era dar apoyo técnico a la coordinación intraadministrativa y al òrgan colegiado consultivo.

- b) Una agencia gestora: la Agència de Migracions de Catalunya, creada por la Llei d'Acollida.
- c) Un órgano colegiado de coordinación intraadministrativa: la CII (1992).⁴¹
- d) Un órgano colegiado consultivo que canaliza la participación del conjunto de la población, de las ONG y de las entidades locales: la Taula de Ciutadania i Immigració (2008), inicialmente creada con el nombre de Consell Assessor de la Immigració (1993).⁴²
- e) Un órgano colegiado consultivo que canaliza la colaboración entre las entidades locales y la Generalitat: la Comissió Mixta Paritària Generalitat - Ens Locals, creada por la disposición adicional 5ª de la Llei d'Acollida.

Podemos aproximarnos a la valoración del rendimiento del conjunto de estos órganos por la continuidad de su funcionamiento. En cuanto al órgano ejecutivo y de propuesta de la política, el embrión de la Secretaria per a la Immigració es quizá la pequeña estructura de gabinete que empezó a trabajar en el Departament de Benestar Social en 1989. La Secretaria ha trabajado ininterrumpidamente, transformando aquel embrión en una estructura más grande y dotada económicamente, sobre todo a partir de 2005, con las contrataciones de profesionales que tanto el presupuesto de la Generalitat como el FAAIIRE facilitaron. El Consell Assessor (2008: Taula de Ciutadania i Immigració) también ha trabajado ininterrumpidamente, al igual que la CII.⁴³ En cuanto a esta, una investigación universitaria sobre cinco comisiones interdepartamentales de la Generalitat –de entre 38 comisiones identificadas por los investigadores–, destacó en 2008 la calidad de su trabajo, con frases como “se comparten los objetivos al 100 % [entre sus vocales]”, “atmósfera constructiva”, “la relación coste-beneficio es claramente favorable”, “funciona como un reloj”, “relaciones constructivas y cordiales”, “clima de trabajo de mucha cooperación” En cuanto a su utilidad, la investigación destacó (Brugué, 2010, 77-88):

41. El 5 de noviembre de 2004, el primer el Govern del primer Tripartit creó la Comissió d'Impuls de les Polítiques d'Immigració, que funcionó durante poco tiempo, en paralelo a la Comissió Interdepartamental d'Immigració. Su finalidad fue el impulso de las políticas de inmigración en un “ámbito más restringido y operativo” que la Comissió Interdepartamental. Constaba de seis miembros de los siguientes departamentos: Presidència, Treball i Indústria y Benestar i Família (GENERALITAT DE CATALUNYA, 2004c).

42. El D 275/1993, además de al llamado órgano técnico, incluía a la CII y a su Consejo Asesor. En la misma página del DOGC en donde se publicaba el D 275/1993, aparecía también publicada la Resolución de 20 de octubre, que hacía público el acuerdo del Gobierno de 13 de julio de 1993 de aprobación del Plan Interdepartamental de Inmigración (DOGC de 19 de noviembre de 1993). En 2008 el Consell Assessor de la Immigració cambia de nombre y renueva diversas normas de su régimen interno: D 86/2008, de 15 de abril, *de la Mesa de Ciutadania e Immigració* (DOGC de 17 de abril de 2008).

43. Ya vimos cómo durante la segunda etapa la CII y el Consell se reunieron 14 y 23 veces respectivamente. De esta etapa tan solo poseemos datos del periodo 2004-2009: La CII se reunió 16 veces, por 12 el Consell (Taula de Ciutadania i Immigració a partir de 2008). (GENERALITAT DE CATALUNYA, 2010d, 28-36)

- Compartir visiones, conocimientos y experiencias,
- Disponer de interlocutores claros y consolidados en cada ámbito sectorial, lo cual además permite la inmediatez en la interlocución,
- La consolidación de una visión transversal y global, como también una intervención coordinada de los diferentes departamentos,
- Políticamente, se ha “forzado” a todos los departamentos a situarse en el tema de la inmigración, tomar posición y analizar sus políticas y sus servicios desde esta perspectiva. Actualmente, todos deben aportar compromisos presupuestarios concretos para que el Pla (en sus sucesivas versiones) se implemente,
- Se ha contribuido a la estructuración “política” de la política de inmigración, a través de documentos clave como el PNI, la Llei d’Acollida o el Pla [en sus sucesivas versiones],
- Se ha contribuido a la estructuración “técnica”, a través de un trabajo de implementación del Pla (en sus sucesivas versiones), cada vez más sistemático e interiorizado por los diversos departamentos. Ya no es la Secretaria per a la Immigració quien debe “perseguir” a los otros departamentos para que actualicen la información de lo que hacen: existe una aplicación informática, el SIDIM (Sistema d’Informació Departamental sobre Immigració), que facilita a los departamentos este trabajo y, a la vez, les obliga a hacerlo.

En cuanto a la Agència de Migracions de Catalunya y la Comissió Mixta Paritària Generalitat - Ens Locals, fueron creadas por la Llei d’Acollida, pero carecen todavía (2015) de desarrollo reglamentario y de funcionamiento. Toda la tarea directiva, gestora, coordinadora, planificadora, etc., se lleva a cabo por la Secretaria per a la Immigració; y la coordinación de la Generalitat con las entidades locales es constante, mediante todo tipo de formatos de reuniones informales, y mediante las estructuras relacionales que generan los mecanismos de financiación de la Generalitat (subvenciones, contratos programa). Casi invariablemente, la financiación genera relación.

NUEVOS DOCUMENTOS DE CONSENSO

También durante esta etapa la sociedad catalana buscó nuevos consensos en torno a la inmigración extranjera. Suponía un esfuerzo constante de legitimación de una política que, por otra parte, ya iba alcanzando un alto nivel de formulación. El consenso persigue evitar la confrontación de los partidos políticos de la cuestión migratoria (GENERALITAT DE CATALUNYA, 1991*b*, 4102; MARAGALL, 2002, GENERALITAT DE CATALUNYA, 2009*b*, 67; E5), a la vez que facilita incorporar a la política nuevas dimen-

siones, como ya se ha dicho en la primera etapa: al no ser solo documentos de la Administración, poseen la capacidad de adaptar e incorporar ideas ya existentes pero no conocidas o no aplicadas dentro de la institución (SALVADOR, 2005, 114). Los consensos se produjeron a niveles diversos: para toda Catalunya, pero también en algunos municipios, y a escala supramunicipal.

La búsqueda de consenso en Catalunya coincidió con un cambio significativo: la ruptura del consenso parlamentario que la política de inmigración de España había tenido *desde siempre*. Durante las dos primeras etapas consideradas en esta tesis, las líneas maestras de la política de inmigración pudieron ser consensuadas, sobre todo entre los dos partidos mayoritarios. La situación cambió en el año 2000. La LODYLE fue aprobada en contra del propio Gobierno –“una derrota bastante ignominiosa”–, y este, a los pocos meses y tras ganar por mayoría absoluta las elecciones de marzo del 2000, impulsó la aprobación de su reforma. Se suele identificar este episodio como la frontera a partir de la cual las líneas maestras de la política no se debaten, y se deciden y comunican más bien en función de otros intereses: “la aprobación de la Ley orgánica 4/2000 produce de forma explícita la ruptura del consenso básico. [Esta ruptura] hace que la política de inmigración –cuestión de Estado– forme parte de la agenda electoral de los partidos políticos, lo que propicia un debate poco sereno y escaso de rigor, que es amplificado por los medios de comunicación (...)” (RUIZ DE HUIDOBRO, 2001, 73-74, 77. En el mismo sentido, DELGADO, 2007, 208). “En términos generales, por tanto, podemos afirmar que la politización de la inmigración en España ha sido relativamente intensa (aunque no extrema) entre el año 2000 y el año 2006, cuando tanto las demandas [sociales] como la polarización aumentaron.” (MORALES Y ROS, 2012, 90)⁴⁴

En el arranque de la etapa, diversos acuerdos parlamentarios se referirán a la política de inmigración o de integración, con un enfoque integral. El 27 de marzo de 2000 el Parlament acordó la creación de una Comissió d’Estudi sobre la Política de Immigració de Catalunya, que finalizó su trabajo con un Documento

44. Para buscar explicaciones a las dinámicas de politización del hecho migratorio en España, MORALES Y ROS consideraron tres tipos de factores: la competición partidista, los cambios sociodemográficos y la estructura de oportunidades políticas (EOP). El surgimiento del partido político Plataforma x Catalunya (E21), de corte xenófobo –explícitamente en contra de la inmigración musulmana- y de extrema derecha, es explicado por las autoras del siguiente modo: “el sistema electoral español favorece las mayorías parlamentarias de un único partido y dificulta, así, la aparición de nuevos grupos políticos capaces de hacer de la cuestión migratoria su tema central de movilización en la arena política nacional. Sin embargo, la estructura descentralizada del Estado de las Autonomías y en el ámbito municipal sí favorece la aparición de estos grupos en las arenas autonómicas o locales” (MORALES Y ROS, 2012, 88-95). Plataforma x Catalunya obtuvo 17 concejales en las elecciones municipales de 2007, en: Vic, Canovelles, Manresa, Manlleu, Roda de Ter, Cervera, Sant Martí de Riucorb, Olot y el Vendrell. Por su parte, ZAPATA-BARRERO Y RUBIO (2014) investigaron el discurso político xenófobo en Catalunya, en base a las sesiones plenarios del Parlament entre 2007 y 2012, programas electorales durante las elecciones autonómicas de 2010 y 2012, y durante las elecciones municipales de 2007 y 2011.

(resoluciones 14/VI y 858/VI del Parlament de Catalunya)⁴⁵ (GENERALITAT DE CATALUNYA, 2000b, GENERALITAT DE CATALUNYA, 2001g). El 14 de noviembre de 2000 el Parlament aprobó la Resolució 343/VI per la qual es crea la Comissió d'Estudi per a l'Aprofundiment de l'Autogovern.⁴⁶ En el documento resultante, publicado el 5 de diciembre de 2002, la inmigración se menciona diversas veces. Se propone crear competencias para las entidades locales, y transferir o crear competencias para la Generalitat (modificar la LODYLE, utilizar las leyes marco o de delegación del art. 150 de la CE)⁴⁷ (GENERALITAT DE CATALUNYA, 2000d; GENERALITAT DE CATALUNYA, 2001g2, 13, 20, 41, 33, 40 68 y 68)

El 29 de mayo de 2002, Pasqual Maragall, presidente del grupo parlamentario Socialistes-Ciutadans pel Canvi, propuso a Ramon Camp, presidente del grupo parlamentario de CiU, “un gran acuerdo sobre inmigración, “porque el Pla Interdepartamental d'Immigració se está mostrando netamente insuficiente para abordar los problema y hay cuestiones que sobrepasan nuestro ámbito competencial. Ha habido resoluciones adoptadas por el Parlament, plenas de buenas intenciones (...). Para evitar la confrontación sobre un tema tan delicado. Para evitar brotes de racismo y xenofobia, así como los efectos que se derivarían de una excesiva ingenuidad. Para mostrar que, en un tema primordial, los responsables políticos buscamos soluciones y no rehuimos responsabilidades”. La carta contenía siete

45. La Comisión se reunió 17 veces entre 2000 y 2001, y estuvo formada por Rosa Bruguera, Rafael Hinojosa, Josep Rull, M. Concepció Tarruella, Vicenç Villatoro (grupo parlamentario de CiU); Manuela de Madre, Marina Geli, Pilar Malla y Àlex Masllorens (grupo parlamentario Socialistes - Ciutadans pel Canvi); M. Ángeles Esteller y Daniel Sirera (grupo parlamentario Popular); Jaume Oliveras y Carme Porta (grupo parlamentario de ERC); Dolors Comas d'Argemir (grupo parlamentario de ICV). Participaron como expertos: Anna Cabré, Salvador Cardús, Andreu Claret, Manuel Delgado, Salvador Giner, Joaquim Giol, Carles Navales, Àngels Pasqual, Jordi Porta, José Luis Salido, Josep Maria Terricabras y Josep Ignasi Urenda. Como comparecientes en las sesiones: Irene Rigau y Montse Solé (Departament de Benestar i Família), Manuel Mas (FMC) y Carme Alòs (ACM), Joan Coscubiela (CCOO) y Marisa Fernández (UGT), y Joan Cavall y Lluís Torrent (UP). El Documento hace propuestas en política de asentamiento, de educación, laboral, de vivienda y de urbanismo, de sanidad y de acceso a los servicios sociales, de acción política, de gobierno y administrativa. Finalmente, formula “requerimientos adicionales”: el de una gestión política clara y decidida, y el de la conveniencia de un discurso académico, político y mediático que tuviese en cuenta las propias consideraciones del *Document*. (GENERALITAT DE CATALUNYA, 2001a, 30-40)

46. La Comisión se reunió 19 veces entre 2001 y 2002, y estuvo formada por los grupos y personas siguientes: Ramon Camp, Jaume Camps, Joaquim Ferrer, Josep Enric Millo (grupo parlamentario de CiU); Miquel Iceta, Joaquim Nadal, Josep M. Vallès (grupo parlamentario Socialistes - Ciutadans pel Canvi); Alberto Fernández Díaz, M. Dolors Nadal (grupo parlamentario Popular); Josep-Lluís Carod-Rovira, Josep Huguet (grupo parlamentario de ERC); Rafael Ribó (grupo parlamentario de ICV). Como comparecientes en las sesiones: Antoni Bayona (Institut d'Estudis Autonòmics); Núria de Gispert (representación catalana de la Comisión Mixta de Transferencias Estado - Generalitat de Catalunya; consellera de Governació i Relacions Institucionals); Agustí Bassols (Consell Consultiu de la Generalitat); Joaquim Ferrer (catedrático de Derecho administrativo y decano de la Facultat de Dret de la UAB); Jaume Vernet (catedrático de Derecho constitucional de la Universitat Rovira i Virgili); Enoch Albertí (catedrático de Derecho constitucional de la UB); Manuel Ballbè (catedrático de Derecho administrativo de la UAB). (GENERALITAT DE CATALUNYA, 2000d, 5-6)

47. Véase también: Resolució 55/VI del Parlament de Catalunya, sobre la política d'integració dels immigrants a Catalunya (BOPC de 17 de abril de 2000), Resolució 423/VI del Parlament de Catalunya, sobre la integració social dels immigrants estrangers (BOPC de 12 de marzo de 2001), Moció 170/VI del Parlament de Catalunya, sobre la política d'immigració a Catalunya (BOPC de 17 de junio de 2002), y la Resolució 13/VII del Parlament de Catalunya, per la qual es crea la Comissió Permanent de Legislatura sobre Immigració (BOPC de 16 de febrero de 2004).

propuestas (MARAGALL, 2002). El 31 de enero de 2003 se inició un ciclo de debates que, con el título *Debats d'Immigració a Catalunya. Aportacions de la societat civil*, fueron organizados por *Secretaria per a la Immigració de la Generalitat*, y en el que participaron agentes sociales entidades, universidades y entidades locales. Su finalidad fue “discernir con tranquilidad para analizar las políticas de inmigración de llevamos a cabo desde el Govern de la Generalitat, desde los municipios y comarcas y de los diversos ámbitos de nuestra sociedad. Necesitábamos encontrar puntos de diálogo. Nos hacía falta un replanteamiento y poner en común los grandes retos de la inmigración, de la convivencia y de la integración de las personas. Hacía falta, también, plantearnos el futuro poniéndonos el hito del 2020”. El documento final contenía propuestas en los ámbitos de la acogida, la irregularidad, las limitaciones competenciales, el control de flujos, la fragilidad identitaria, la adecuación de los servicios públicos, las percepciones y actitudes de la sociedad, la educación, las relaciones con los países de origen y las disfunciones en el mundo de la empresa y el trabajo (GENERALITAT DE CATALUNYA, 2003a). En mayo de 2003 Joan Rigol, presidente del Parlament, envió a todos los candidatos que concurren a las elecciones municipales un documento, firmado por representantes de los grupos parlamentarios CiU, PSC-CpC, PP, ERC e ICV, en el que les pidió la aplicación de una política unitaria en materia de inmigración.⁴⁸ En 2004 nació la iniciativa, de ámbito estatal, del Consenso Social sobre Migraciones, como propuesta conjunta de Cáritas y la Comisión Española de Ayuda al Refugiado. Este mismo proceso se inició en Catalunya en 2005, partiendo del documento estatal. El documento catalán –Consens social sobre migracions a Catalunya– fue aprobado los días 21 y 22 de abril de 2006.⁴⁹ En 2006, el Document Programàtic Entesa Nacional pel Progrés, del segundo gobierno del Tripartit, incluyó el compromiso de “impulsar un pacto nacional para la inmigración entre todos los agentes implicados para afrontar de forma estratégica el reto de la inmigración en Catalunya.” (ICV-EUIA, PSC-CIUTADANS PEL CANVI, ERC, 2006, 13).

48. *La Vanguardia* de 8 de mayo de 2003, pág. 4 de la sección *Vivir. Avui* de 8 de mayo de 2003, pág. 20.

49. En Catalunya, las promotoras fueron Cáritas diocesana de Barcelona y la Comissió Catalana d'Ajuda al Refugiad. La red impulsora la constituyeron 26 entidades. En los talleres previos participaron personas de 155 entidades: en los talleres de Barcelona, 70 entidades; en los de Lérida, 19; en los de Gerona, 43; en los de Tarragona, 10; y en los de Vic, 10. Las conclusiones realizaron propuestas sobre vivienda, inserción laboral, derecho a la salud, educación, servicios sociales, planteamiento intercultural y participación ciudadana (CONSENS SOCIAL SOBRE LES MIGRACIONS A CATALUNYA, 2006, 7, 9-14, 56-60).

“UN PACTE PER VIURE JUNTS I JUNTES: PACTE NACIONAL PER A LA INMIGRACIÓ”

Los procesos de participación y consulta de la Llei d'Acollida, y del PNI, se realizaron aproximadamente durante los mismos meses. Para el PNI,⁵⁰ en primer lugar, se elaboró un documento de bases. Se abrió un proceso de consulta, entre junio y septiembre de 2007, en el que participaron más de 80 profesionales de diferentes administraciones y entidades de las comarcas de Gerona, el área de Barcelona, la Catalunya central, el Camp de Tarragona, las Terres de l'Ebre, Ponent y los Pirineos y Val d'Aran. El resultado del análisis constituyó el guion para los temas de debate y base para la fase consultiva, transcurrida entre los meses de octubre de 2007 y febrero de 2008. En esta etapa participaron alrededor de 40 profesionales⁵¹ de referencia en la reflexión en torno a la inmigración y del despliegue de las políticas públicas. Entre los meses de abril y junio de 2008 se llevó a cabo un proceso participativo en el que hubo 48 sesiones de trabajo⁵² en los diferentes territorios: las comarcas de Gerona, Barcelona ciudad, el área metropolitana, la Catalunya central, el Camp de Tarragona, las Terres de l'Ebre, Ponent y los Pirineos y Val d'Aran. En el proceso participativo se implicaron 1.515 personas, que hicieron 2.371 aportaciones. Finalmente, el PNI fue firmado en Barcelona el 19 de diciembre de 2008. De este nuevo documento de consenso es importante destacar, a mi juicio, tres aspectos. En primer lugar, obtuvo un amplísimo nivel de consenso. Fue firmado por *casi todos* los actores.⁵³ Tan solo dejaron

50. Meritxell Benedí coordinó su elaboración. Tanto la Llei d'Acollida como el PNI se aprobaron durante el mandato de Oriol Amorós como secretari per a la Immigració de la Generalitat (nombrado por D 469/2006, de 30 de noviembre, DOGC de 1 de diciembre de 2006; y cesado del mismo cargo por D 68/2011, de 4 de enero, DOGC de 7 de enero de 2011).

51. Josep Oliver, Gemma Aubarell, Cristina Guisande, David Moya, Llorenç Olivé, Paco Ramos, Eduardo Rojo, Gemma Piñol, Xavier Alonso, Maria Helena Bedoya, Ignasi Camós, Francesc Castellana, Oriol Homs, Andreu Peix, Angelina Puig, Jordi Sánchez, Mònica Nadal, Eliseo Aja, Tona Lizana, Ramon Mora, Montse Solé, Joan Subirats, Josep Vallcorba, Josep Viñas, Ricard Zapata-Barrero, Salwa al-Gharbi, Salvador Cardús, Rafa Crespo, Saoka Kingolo, Mary Nash, Eunice Romero y Ramon Sanahuja. (GENERALITAT DE CATALUNYA, 2009b, 88-89)

52. Y además se organizaron las siguientes actividades:

- *Y tú, ¿qué opinas?*, aportaciones individuales a través de www.Generalitat.cat/dasc/pni

- Jornadas “El Pacto Nacional para la Inmigración: la perspectiva desde las mujeres”, y

- Jornadas “Hacia una gestión de los flujos migratorios responsable y coordinada con los países de origen”.

53. Grupos parlamentarios: CiU, PSC, ICV-EUiA, ERC. Representantes de entidades locales: AMC y FMC. Agentes sociales: CCOO, Foment del Treball, CECOT, PIMEC, UGT, Unión Sindical Obrera de Catalunya, Confederació de Treballadors Autònoms, Intersindical-CSC, Sindicat de Periodistes de Catalunya, UP y JARC. Entidades: Associació Catalana per a la Integració d'Homosexuals, Bisexuals i Transexuals Immigrants, ACCEM, ACISI, Àmbit d'Investigació i Difusió Maria Corral, AMISI, APIP, Asociación Afrocolombianos “Semillas de Paz”, Asociación de Amigos de Armenia, Asociación de Paraguayos y Amigos del Paraguay, Associació Amazan, Associació Atlàntida, Associació Catalana de Romanesos, ACSAR, Ibn Batuta, Associació de Mediadors Interculturals Romanesos Quorum, Associació de Residents Xinesos a Catalunya, Associació de Suport a les Organitzacions Populars Xilenes, Associació de Treballadors Marroquins de Catalunya, Associació de Treballadors Pakistanesos, Associació d'Equatorians de Catalunya, Associació Diomira, Associació Nous Catalans-Espai d'Integració, Associació Panamà Catalunya, Associació pel Desenvolupament i la Integració Beni Snasen de Catalunya, Associació Planeta (Amics súbdits senegalesos), Associació Sociocultural Àrab i Musulmana Sahbi, Càritas Diocesana, Casal Argentí de Barcelona, Centre Filipí Tuluyan San Benito, Centre Unesco de Catalunya-UNESCOCAT, Col·legi de Periodistes de Catalunya, Comissió Catalana d'Ajuda al Refugiats, Confederació d'Associacions de Veïns de Catalunya, Confederació de Comerç de Catalunya, Consell Nacional de la Joventut de Catalunya, Coordinadora Catalana d'Associacions Senegaleses de Catalunya, Coordinadora d'Associacions per la Llengua, Coordinadora d'Entitats de les Comarques de Tarragona, Creu Roja de Catalunya, Entitats Catalanes

de firmarlo dos actores relevantes, los dos partidos políticos que dos años más tarde votarían en contra de la Llei d'Acollida: PPC y Ciutadans - Partit de la Ciutadania. En segundo lugar, CiU se abstuvo de suscribir la "medida" 41.2, que propone rebajar el periodo general de 10 años a 5 años de residencia regular y continuada que establece el Código Civil para el acceso a la nacionalidad. En tercer lugar, el PNI constituyó un ejercicio espléndido de avance en la formulación pública de la política de inmigración de la Generalitat, es decir, en la actualización de sus contenidos. (Generalitat de Catalunya, 2009b, 81, 88 89).

LA EVOLUCIÓN DE LAS RELACIONES CON LAS ENTIDADES LOCALES

Ya desde la primera etapa, las entidades locales habían ido asumiendo responsabilidades de acogida e integración, muchas de ellas traducidas a verdaderas buenas prácticas y que tuvieron el valor o el significado de iniciar el actual modelo de política de inmigración. Pero tuvieron que trabajar en ello, a menudo, con un sensible coste político, sin un incremento de la financiación que discurriera en paralelo con el incremento de los gastos para atender a la demanda de servicios de más vecinos, y también sin el reconocimiento explícito de títulos competenciales. En 2005, la DIBA encargó a Eduardo Rojo e Ignasi Camós el Informe Les competències municipals en materia d'immigració i la incidència de la legislació d'estrangeria sobre els municipis. En ese momento la situación estaba aún *pendiente*. Los autores consideraban que la Administración local era la verdadera gestora de la política e inmigración, pero sin una influencia política equivalente. Se consideraba también que la capacidad legal de actuar era amplia, tanto por las competencias sectoriales delegadas o propias, como por la Cláusula genérica de capacidad –o Principio de legitimación general. Atendidas

d'Acció Social, Espai Àfrica - Catalunya, Espai d'Inclusió i Formació Casc Antic, Espiritu de Santa Cruz de la Sierra, Federació Catalana de Futbol, Federació Catalana d'Entitats Pakistaneses, Federació d'Associacions de Pares i Mares de Catalunya (FAPAC), Federació d'Associacions Americanes a Catalunya, Federació d'Associacions de Mares i Pares d'Alumnes d'Ensenyament Secundari de Catalunya, Federació d'Associacions de Veïns d'Habitatges Socials de Catalunya, Federació d'Associacions d'Equatorians a Catalunya, Federació d'Ateneus de Catalunya, Federació d'Entitats Bolivianes a Catalunya, Federació d'Entitats Equatorianes a Catalunya, Federació d'Entitats Llatinoamericanes de Catalunya, Federació d'Entitats Peruanes de Catalunya, Federación de Asociaciones Peruanas en Catalunya, Fundació Bayt al-Thaqafa, Fundació de l'Esport Escolar de Barcelona, Fundació Jaume Bofill, Fundació La Roda, Fundació Lluís Carulla, Fundació Marianao, Fundació Paco Candel, Fundació Pere Tarrés, Fundació Sergi, Fundació Servei Solidari, Fundació Surt, Fundació Tot Raval, Fundació Vinçle, Grup de Recerca i Actuació amb Minories Culturals, Justícia i Pau, La Llum del Nord, Mare Terra Fundació Mediterrània, MEXCAT-Associació Cultural Mexicano Catalana, MOV.E.CAT. - Movimiento Ecuatoriano en Catalunya, Omnium Cultural, Plataforma per la Llengua, Secretariat d'Entitats de Sants, Hostafrancs i la Bordeta, Taghrast - Espai Amazic, Taula d'Entitats del Tercer Sector Social de Catalunya y Federació de Treballadors Autònoms Dependents. http://benestar.Generalitat.cat/ca/ambits_tematicos/immigracio/politiques_i_plans_dactuacio/pacte_nacional_per_a_la_immigracio/agents_signants/ [última consulta: 18 de agosto de 2015].

las funciones reales de la Administración local en empadronamiento, reagrupación familiar, informes de integración social, acogida residencial de trabajadores temporeros y otorgamiento de licencias para actividades por cuenta propia, se consideraba necesaria una mayor responsabilidad en procedimientos de extranjería. Finalmente, se insistía en que era necesario incrementar su financiación (Rojo y Camós, 2005, 75-80). “La percepción de los técnicos entrevistados es que, pese a que la financiación (...) nunca es suficiente, en estos momentos hay una cierta *sensibilidad política* en todas las Administraciones sobre la importancia de esta cuestión (...)” (Solà-Morales, 2006, 36). A finales de 2004 la situación empezaría a cambiar. Ese año se creó el FAAIIRE, en 2006 el EAC fijó por primera vez competencias locales en inmigración (art. 84.2.m), y en 2010 la Llei d’Acollida las precisó, y se refirió también a la financiación (art. 25). Además, las entidades locales seguirán contando con una pluralidad de fuentes: plans de desenvolupament comunitari, diputaciones provinciales, la Llei de Barris,⁵⁴ financiación estatal... (SOLÀ-MORALES, 2006, 37, 39-46).

En el inicio de la etapa, la Generalitat seguirá impulsando su política del modelo planes comarcales. En 2002 eran 26 los planes comarcales en funcionamiento (lo cual suponía 742 ayuntamientos adheridos) y tres más estaban iniciando las negociaciones (GENERALITAT DE CATALUNYA, 2002e, 2). En 2005 y 2006, la Generalitat pasó a canalizar la financiación a las entidades locales mediante convocatorias de subvenciones⁵⁵ de las cuales podían ser beneficiarios:

- ayuntamientos de municipios con más de 20.000 habitantes; y ayuntamientos de municipios con menos de 20.000 habitantes y con un porcentaje de población extranjera empadronada superior a la media oficial de Catalunya, y con un mínimo de 1.000 personas extranjeras empadronadas,
- consells comarcals.

A partir de la Llei 12/2007, de 11 de octubre, de serveis socials,⁵⁶ la financiación se canalizó a través de contratos programa. En el periodo 2008-2011 se firmaron un

54. La Llei 2/2004, de 4 de junio, *de millora de barris, àrees urbanes i viles que requereixen una atenció especial* creó el Fondo de fomento del programa de barrios y áreas urbanas de atención especial, como instrumento financiero de la Generalitat para la mejora de dichas áreas desde el punto de vista urbanístico, social, económico y ambiental (art. 1, DOGC de 10 de junio de 2004).

55. La primera convocatoria fue publicada como Ordre BEF/342/2005, de 27 de julio, de convocatoria para el año 2005 de subvenciones dirigidas a entes locales de Cataluña para el desarrollo de programas y acciones de acogida y de integración de personas extranjeras inmigradas (DOGC de 1 de agosto de 2005). Véase las bases de este tipo de convocatorias en el DOGC de 15 de noviembre de 2006; y véase las bases de las convocatorias para municipios de menos de 20.000 habitantes en el DOGC de 11 de marzo de 2008, que cambiaron posteriormente (DOGC de 12 de abril de 2010).

56. DOGC de 18 de octubre de 2007.

total de 104, con ayuntamientos de más de 20.000 habitantes y consells comarcals. Los contratos programa, un mecanismo administrativo más flexible que la convocatoria, englobaban tanto los servicios sociales básicos como los servicios especializados en materia de infancia, familias, personas mayores, personas con discapacidad o “otros colectivos con necesidades sociales”.

HETEROGENEIDAD Y AUMENTO DE LA ESPECIALIZACIÓN

Respecto a las dos anteriores etapas, la población inmigrada a Catalunya cambiará en tres sentidos: intensificación de los flujos –la tercera ola migratoria, en el periodo 2002-2012–, diversificación de procedencias geográficas, de género y de edades, y dispersión por todo el territorio –incluyendo la “ruralización” o estabilización en muchos municipios rurales. Por la diversidad también alcanza a las comarcas y a las circunstancias y necesidades de los municipios que las integran. Habrá municipios sin planes, a la vez que diversos tipos de planes y no solo el *modelo DIBA* o el *modelo Generalitat*. Como hemos visto, la Generalitat dejará de impulsar los planes comarcales hacia la mitad de la década.⁵⁷ Muchos más municipios impulsarán actividades, y éstas serán muy heterogéneas.⁵⁸ A las ya asumidas antes, se añadirán otras. Una de ellas, la gestión de conflictos o tensiones causadas por la instalación de determinados negocios o “comercios étnicos” de proximidad, como locutorios, bazares, colmados, etc. Dicha instalación generaba ciertos problemas, como falta de licencias, incumplimiento de horarios, falta de control sanitario o concentración en barrios con elevado porcentaje de población inmigrada. Otro tipo de conflicto fue la gestión de la instalación de centros de culto musulmanes, y la gestión de los conflictos generados por ello (SOLÀ-MORALES, 2006, 113-141); y también la utilización del burka y el niqab, cuestión a la que ya hemos hecho referencia. La implicación de los responsables de los gobiernos locales será muy diversa. Algunas soluciones organizativas adoptadas años antes se quedarán obsoletas conceptual y etimológicamente, y será necesario un proceso de reflexión, un cambio en paralelo a los cambios demográficos. Algunas

57. Sin embargo, al menos hasta 2011, los planes comarcales de ciudadanía e inmigración eran una práctica muy extendida en los consells comarcals: más de tres cuartas partes disponían de este tipo de instrumento. Además, los “Aspectos generales de convivencia” (planes comarcales de ciudadanía e inmigración, planes de igualdad, servicios de mediación y traducción, y actividades de dinamización lingüística) eran uno de los 4 componentes del “Núcleo básico de prestación comarcal”, siendo los otros tres la Asistencia a los ayuntamientos en servicios generales, los Servicios sociales básicos de atención social primaria y los Servicios sociales especializados (FUNDACIÓ CARLES-PI-SUNYER, 2014, 101-104, 216).

58. Véase una selección de planes municipales y de consejos participativos, en ZAPATA-BARRERO Y GARCÉS, 2011, 104, 134.

entidades locales –municipios, pero a escala supramunicipal también– elaborarán documentos de consenso.⁵⁹

A los de ámbito estrictamente municipal SOLÀ-MORALES los llamará “pactos políticos”, y los tratará como instrumentos al nivel de los planes, es decir, compromisos no solo políticos sino que además estructurarán administrativa y operativamente sus actividades en relación a la inmigración (2006, 47-51, 55-56, 143). En 2002, NADAL, OLIVERES Y ALEGRE (30-33) establecían una tipología de ayuntamientos en función de su manera de reaccionar:

- actuación indefinida: se aproximan a la inmigración con indiferencia o negando los retos que se plantean en el municipio,
- actuación decidida: establecen actividades específicas para la población inmigrada, y/o la han inserido en los servicios de la población en general (normalización), y
- acción coordinada y transversal: optan por dotarse de algún tipo de mecanismo organizativo, de coordinación, optimización y racionalización de las actividades destinadas a la inmigración, para favorecer la integración y la igualdad.

Solà-Morales utilizará la misma tipología cuatro años más tarde y constatará una evolución: “A grandes rasgos, podríamos decir que en estos cinco años se ha producido una traslación de entidades locales que estaban categorizados como de acción indefinida hacia la acción decidida, y de estos últimos hacia la acción coordinada y transversal, con todos los matices respecto al compromiso y a las dificultades de la puesta en marcha” (2006, 32-33).

En la segunda etapa vimos cómo los planes nacieron tanto en la Generalitat como en algunos ayuntamientos y entidades supramunicipales, y que los planes de ambos niveles de gobierno planteaban, sin embargo, algunas actividades iguales o parecidas. Y que la actividad de la Administración de la Generalitat evolucionaba desde las tareas primarias, argumentativas, de evocación, imposición y legitimación hacia la progresiva especialización de los diversos núcleos profesionales. Con el paso

59. Declaració de Manresa. Una nova ciutadania per a una Catalunya Intercultural (AJUNTAMENT DE MANRESA Y CONSELL DE SOLIDARITAT DE MANRESA, 2000); La promoció econòmica davant la immigració. Document de treball (ACM - FMC, 2001); Declaració Baix Llobregat i pluralitat, una identitat pel segle XXI, de novembre de 2001; Manifest per a la igualtat d'oportunitats en el marc de les relacions laborals per a immigrants no comunitaris, de 26 de octubre de 2001 (CECOT - UGT del Vallès Occidental - CCOO del Vallès Occidental), Declaració institucional per un Pacte Local sobre Immigració, de Barcelona, de marzo de 2001; Pacte per la ciutadania, de Terrassa, 20 de junio de 2006; etc.

del tiempo, en buena parte del territorio catalán se da una multiplicidad de círculos de especialización tanto locales como de la Generalitat. Ello no significa que todas las Administraciones deban hacer lo mismo, sino que cada Administración debe, inevitablemente, especializarse, porque –y en conexión con la Justificación del capítulo 1 de esta tesis– tiene derecho a *hacer bien las cosas*. En esta etapa, la especialización llevará al desarrollo de más protocolos y planes, y al aumento de la importancia de los instrumentos utilizados, pues en más de un sector aparecerán decretos y leyes –no solo la Llei d’Acollida.

PROFESIONALES PARA “GESTIONAR LA DIVERSIDAD”

En la segunda etapa de la política, algunas entidades locales empezaron a contratar profesionales para la gestión de actividades relacionadas con la nueva población inmigrada. Se les había descrito o considerado como “*figuras puente*” pero su interlocución irá más allá del ámbito de las relaciones entre la población extranjera y la autóctona. Se irán sigularizando como personas “referente” en cada territorio (Solà-Morales, 2006, 54). Su permanencia o estabilidad garantizará la especialización de varias funciones profesionales emergentes, y la estabilidad en las relaciones entre las diversas administraciones públicas (E25). En esta etapa, la Generalitat colaborará en la financiación de la contratación de:

- técnicos en políticas migratorias
- agentes de acogida
- mediadores
- dinamizadores juveniles

Este tipo de figuras profesionales irá emergiendo gradualmente y creciendo en número, pero sin un marco claro de las titulaciones académicas necesarias, ni sobre sus características laborales (categoría, convenio colectivo, etc.), su carácter funcional o laboral, etc. En consecuencia, la Llei d’Acollida responsabilizará a la Generalitat de reglamentar su calificación y especialización, fijar la definición de las funciones de los perfiles profesionales, y establecer los requisitos de ejercicio profesional y las correspondencias entre los perfiles profesionales definidos y las titulaciones, calificaciones profesionales o certificados de profesionalidad (art. 17). Además, no solo las entidades locales dispondrán de este tipo de profesionales. En 2005 la Secretaria per a la Immigració contrató a 5 *técnicos/as territoriales*, que fueron ubicados en diversos centros de trabajo de la Administración de la Generalitat dispersos por la geografía catalana: Àmbito Metropolitano, Camp de Tarragona, Terres de l’Ebre, Terres de Po-

ment i Comarques Gironines. Se trataba, obviamente, de una dispersión geográfica tendente a abarcar y conectar el máximo de territorio. Entre 2006 y 2007, se implantarían 3 más: en la Catalunya Central, en l'Alt Pirineu y Aran, y uno más en el Àmbit Metropolitano. Estas personas garantizarán la relación permanente entre la Generalitat, las entidades locales y las entidades, y la territorialización –la extensión a todo el territorio catalán– de la política de la Generalitat (GENERALITAT DE CATALUNYA, 2010D, 25; E25).

MEDIACIÓN

La contratación de *mediadores* por parte de las entidades locales fue también una práctica frecuente. En esta etapa, la Generalitat financió regularmente sus contrataciones. Entre los años 2005 a 2008, colaboró en la contratación de un promedio de 42 mediadores por año (GENERALITAT DE CATALUNYA, 2010D, 16), y ella misma llegará a tener servicios de mediación, como en la Sanidad pública.⁶⁰ SOLÀ-MORALES (2006, 77-87) (También: E3, E7, E19, E25) resume el tipo de cuestiones en torno la experiencia del trabajo desarrollado por estas figuras profesionales, contratadas por ayuntamientos y consells comarcals. Surgen nuevas figuras y nuevas denominaciones, pero las funciones de unos y otros a menudo se entremezclan. Por ejemplo, con la traducción. Los mediadores no solo traducen sino que adaptan los contenidos a un determinado código cultural. Los mediadores intervienen también a la hora de crear condiciones favorables para mejorar la convivencia o para llegar a acuerdos con las partes que están enfrentadas cuando ha estallado un conflicto, o bien haciendo un trabajo de prevención con la comunidad. Uno de los ejes del debate era si se contrataba al mediador como una nueva figura profesional, o bien se incorporaba la mediación como una estrategia más de trabajo y, por tanto, se promueve que profesionales que ya trabajan en la Administración se formen en unas técnicas determinadas. Otro aspecto a tener en cuenta es hasta qué punto un determinado conflicto que afloraba, por ejemplo, en una comunidad de vecinos entre una persona autóctona y otra inmigrada, se trataba de un conflicto intercultural o bien de un conflicto entre vecinos, que se daría independientemente del origen de las personas implicadas. La mayoría de los servicios

60.D 40/2006, de 14 de marzo, pel qual es crea el Pla director d'immigració i cooperació en l'àmbit de la salut i el seu Consell Assessor (DOGC de 16 de marzo de 2006). Según su art. 1 el Plan director de inmigración y cooperación en el ámbito de la salud se creaba para impulsar "actuaciones que se deben desarrollar para dar respuesta a los problemas de salud específicos de la población inmigrante y la atención a la diversidad." Véase MUNNE, 2011, 579 a 648.

de mediación se dirigirán a toda la población y combinaban las intervenciones que tienen un componente más cultural con las de tipo comunitario, entre dos vecinos, independientemente de su origen. Finalmente, a menudo aparecían problemas de dependencia de la población inmigrada respecto de los servicios ligados a la figura del traductor. El hecho de saber que habrá alguien que en caso de necesidad hará de traductor disminuía la motivación para aprender las lenguas vehiculares.

El Libro Blanco de la Mediación en Cataluña aborda este tipo de mediación en el capítulo “La mediación ciudadana y comunitaria”⁶¹ aunque también la llama “intercultural”. Se trata, en suma, de la mediación en el campo de la convivencia social, que en 2011 llegaría a dar trabajo a más de 195 mediadores profesionales. Según el Libro Blanco, posiblemente, son dos los modelos que resumen la práctica de la mediación en Catalunya (MUNNÉ, 2011, 377, 384, 412):

- el modelo de mediación ciudadana de la DIBA, y
- el modelo de mediación comunitaria del Ajuntament de Barcelona⁶²

FINANCIACIÓN

Además de la financiación a las entidades locales mediante convocatorias y contratos programa, la Generalitat continuó financiando a entidades mediante convocatorias de subvenciones a entidades (2004 en adelante),⁶³ y se abrió a la fi-

61. La diferencia es terminológica: proviene de la tradición cultural y de la cultura política de la cual se parte: la francesa (*médiation citoyenne*) o la anglosajona (*community mediation*). (MUNNÉ, 2011, 432). El Libro Blanco analiza también los siguientes tipos de mediación: empresarial, laboral, de consumo, familiar, escolar, de salud, y penal para adultos y juvenil.

62. El Programa de la DIBA se tradujo en el impulso y consolidación de 38 servicios de mediación ciudadana que daban cobertura a 83 municipios de la provincia de Barcelona. El Servei de Prevenció del Ajuntament de Barcelona no disponía de un equipo propio de mediadores. Por lo que se refiere a los mediadores profesionales, el Servei de Prevenció tenía un acuerdo oficial con 3 entidades que prestaban sus mediadores al Ajuntament de Barcelona. Concretamente, se trata de dos empresas privadas, GREC y Trànsit, y el Col·legi de Psicòlegs de Catalunya. Entre las tres entidades disponían de 12 mediadores profesionales con la titulación universitaria y la formación específica de mediación en forma de un máster oficial. (MUNNÉ, 2011, 387-388)

63. DOGC de 10 de septiembre de 2004, 4 de mayo de 2005, 10 de julio de 2006, 31 de enero de 2007, 11 de marzo de 2008, 6 de marzo de 2009, 25 de marzo de 2010 y 7 de abril de 2010. En 2010, la Generalitat editó la Guia d'experiències per al foment de la convivència des del teixit associatiu, que analiza 32 experiencias de entidades. La difusión de las actividades de las entidades debe entenderse como una medida complementaria a su financiación, y un medio de fomento de la participación (medidas 39 y 40 del PNI, que es citado en este sentido en el preámbulo de la Guia (GENERALITAT DE CATALUNYA, 2010e, 7). La Secretaria per a la Immigració ha producido en esta etapa diversos tipos de publicaciones periódicas, como medios para fomentar la participación y el reconocimiento de las entidades locales y las entidades, y para ponerlas en comunicación constante con la Generalitat: revista *immi* (se publicaron 3 números en 2003) y, desde 2007, el *Butlletí electrònic de la Direcció General per a la Immigració*, que informa mensualmente de convocatorias, noticias, informes y actualidad en general del mundo de la inmigración en a Catalunya. Desde 2009, el monográfico *La immigració en xifres* divulga datos y estadísticas sobre la población extranjera. Y también se publica bajo el formato del boletín (GENERALITAT DE CATALUNYA, 2003e; GENERALITAT DE CATALUNYA, 2007a).

nanciación de nuevas actividades, como las convocatorias de ayudas a la investigación aplicada en materia de inmigración (2005-2010) y a la formación universitaria (2007-2010),⁶⁴ o el convenio con la Fundació Un Sol Món - Caixa Catalunya para cofinanciar proyectos de inclusión residencial de personas extranjeras inmigradas y/o catalanas retornadas, a través de la Xarxa d'Habitatge d'Inclusió gestionada por la Generalitat (2006-2009).

En relación al ámbito universitario, el 26 de octubre de 2001 se constituyó la Càtedra d'Immigració, Drets i Ciutadania de la Universitat de Girona, cuyo consejo de dirección estuvo formado por el obispo de Gerona, el Síndic de Greuges y la propia Universidad. Su finalidad era trabajar en todas las cuestiones con incidencia en los movimientos migratorios desde cualquier perspectiva –jurídica, social, ética o económica–, y para llevar a cabo dicha finalidad se propuso promover estudios, elaborar informes, organizar cursos y congresos, y fomentar la investigación (CÀTEDRA D'IMMIGRACIÓ, DRETS I CIUTADANIA, 2002). Eduardo Rojo Torrecilla, catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, fue su primer director, hasta el 29 de abril de 2008. A partir del 30 de abril de 2008 está presidida por Ferran Camas Roda. El Síndic formó parte de la Cátedra hasta diciembre de 2011. En palabras de Eduardo Rojo:

Fueron justamente el sr. Cañellas⁶⁵ (sensibilidad cristiana) y su adjunto, el sr. Bartlett, los que [junto con Eduardo Rojo] tuvieron un especial interés por la creación de la cátedra. Encontramos el apoyo del Obispado de Gerona en la persona de un excelente conocedor teórico y práctico de la política de inmigración, Joaquim Giol. Gerona fue la ciudad de donde partieron las llamadas Cinquanta propostes sobre immigració, en 1992; Gerona siempre ha sido impulsora de políticas de apoyo a la inmigración. El Rector Josep Maria Nadal también tuvo sensibilidad para acoger la cátedra. En definitiva, así se gestó la creación.

64. DOGC de 16 de noviembre de 2005, 2 de agosto de 2006, 31 de agosto de 2007, 16 de julio de 2008, 1 de septiembre de 2009 y 2 de septiembre de 2010. Los resúmenes de los resultados de todas las investigaciones fueron publicados en la colección Ciutadania i Immigració, en la cual se han publicado otro tipo de obras: http://benestar.Generalitat.cat/ca/el_departament/publicacions/immigracio/col_leccio_ciutadania_i_immigracio/ [última consulta: 18 de septiembre de 2015].

65. Anton Cañellas i Balcells (1923 - 2006), abogado, joyero, editor y político. Fue miembro de la Comisión de los Veinte, que redactó el Estatuto de Autonomía de 1979, diputado en el Congreso de los Diputados por Centristes de Catalunya, diputado en el Parlament de Catalunya, y senador. Síndic de Greuges entre 1993 y 2004.

MERCADO DE TRABAJO

Las actividades en este ámbito son especialmente importantes si tenemos en cuenta que, según la legislación, no solo empadronarse, sino obtener trabajo puede ser la puerta para regularizar la situación de muchas personas y para acceder a determinados derechos. En las cuestiones relativas al asesoramiento jurídico los sindicatos han tenido un papel capital. En muchos municipios, CiTE, AMIC y otras entidades (Càritas y Creu Roja, por ejemplo) desarrollaron esta función de información y acompañamiento en temas legales durante años (CRESPO Y DELGADO, 2000; NADAL, OLIVERES Y ALEGRE, 2002, 86, 136, 173-177; SOLA-MORALES, 2006, 64-65; E8). A veces, asociadas a la tarea de asesoramiento,⁶⁶ se realizaban actividades de formación laboral para extranjeros tanto regulares como irregulares, pues la formación ocupacional seguirá destinada únicamente a los regulares. La red de oficinas de AMIC y CITE, compuesta en 2010 por 47 y 45 oficinas respectivamente,⁶⁷ fue íntegramente de financiación pública – Generalitat, diputaciones, algunas entidades locales, etc. La Generalitat también reforzó las actividades que algunas patronales ofrecían a las empresas asociadas en relación a la inmigración extranjera: selección en origen, asesoría jurídica, etc. A partir de 2005, la Generalitat colaboró económicamente, mediante convenios, con CITE, AMIC, Foment del Treball Nacional, PIMEC, CECOT y la Fundació Pagesos Solidaris. También a partir de 2005, y mediante un convenio con el Il·lustre Col·legi d'Advocats de Barcelona, se impulsó el servicio Ajut immigració, de asesoramiento jurídico telefónico de extranjería, dirigido sobre todo al personal de los ayuntamientos, consells comarcals y la propia Generalitat que, por razón de su trabajo, se relacionaban diariamente con los inmigrantes. Paralelamente, se puso en marcha un servicio más general dirigido a toda la ciudadanía (tanto a la autóctona como a la inmigrada extranjera) que se prestaba mediante el Teléfono de Atención Ciudadana de la Generalitat. El servicio, llamado 012-Immigració, daba respuesta a todo tipo de dudas jurídicas sobre

66. Aunque esta tarea sindical continúa ejerciéndose, su peso en la actividad global sindical ha disminuido por la aparición de nuevas actividades dirigidas a los inmigrantes regulares (un cambio en consonancia con el aumento del número de inmigrantes regulares en España). Por otra parte, la aparición de numerosas ONG y asesorías jurídicas que se ocupan de ayudar a los inmigrantes irregulares también ha contribuido a ello. En la actualidad, los sindicatos comienzan a preocuparse por la integración de los inmigrantes desde perspectivas distintas a las de su documentación, promoviendo su participación en la actividad sindical, ofreciendo cursos a inmigrantes sobre derechos laborales o de lengua, editando información en los idiomas de los inmigrantes y atendiendo a sus necesidades específicas. Así, tanto en UGT como en CC.OO. se discuten aspectos como la conveniencia de ampliar en los convenios algunos derechos para los inmigrantes; por ejemplo, que el inmigrante tenga más días de permiso para acudir al entierro de un familiar en su país de origen, o la inclusión de la fiesta del cordero como día de permiso no retribuido para los musulmanes, o cómo enfrentar el problema del trabajo durante el Ramadán en sectores peligrosos como la construcción (GONZÁLEZ, 2008). En Catalunya, a partir de 2009, CCOO y diversas empresas firmaron Acuerdos de Gestión de la Diversidad: Hotel Majestic SPA, Mantylim, SA, Ferrobérica, ABD, Bausells Alimentació, Supermercats Pujol, SL y Viena, SA: <http://www.ccoo.cat/gestiodiversitat/> [última consulta: 18 de septiembre de 2015].

67. Con la siguiente distribución: AMIC: 32 en Barcelona, 6 en Gerona, 6 en Lérida y 3 en Tarragona; CITE: 31 en Barcelona, 5 en Gerona, 7 en Lérida y 2 en Tarragona.

extranjería, así como a cuestiones sobre empadronamiento, funcionamiento de los sistemas sanitario y educativo, asociacionismo, cursos de lengua, etc. 012-Immigració se estructuraba en dos niveles de atención; un primer nivel, más básico, que atendía las 24 horas del día, 7 días a la semana; y un segundo nivel, más especializado, de lunes a viernes, de 9.00 a 17.00 horas. Respecto a las lenguas de la atención telefónica, además de catalán y castellano, atendía en inglés, francés y árabe (GENERALITAT DE CATALUNYA, 2010d, 76, 98-99).

En la anterior etapa la Generalitat inició su colaboración económica con las entidades locales y la UP para el acondicionamiento de locales para alojar trabajadores temporeros que colaborasen en las tareas de recolección de fruta, en condiciones dignas de habitabilidad. A partir del 2000, la LODYLE condicionó las autorizaciones de residencia y trabajo a que los trabajadores temporeros fuesen “alojados en condiciones de dignidad e higiene adecuadas” (art. 41, renumerado como art. 42 por la LO 8/2000, de 22 de diciembre). Posteriormente, a estas ayudas la Generalitat añadió las destinadas a los sindicatos mayoritarios y a otras patronales agrarias, así como a oficinas municipales encargadas de la contratación. Pero la finalidad de esta intervención pública, el alojamiento de trabajadores en condiciones de dignidad, tendrá al menos dos efectos más: paliar los conflictos causados por los asentamientos espontáneos en condiciones de hacinamiento y de insalubridad, y contribuir al impulso del sistema de selección en origen, ya que legalmente no era posible dicha selección sin alojamientos dignos:

1) disponibilidad de alojamientos dignos tanto para trabajadores autóctonos como inmigrados, y tanto seleccionados en España como en origen. Entre 2001 y 2010, la Secretaria per a la Immigració publicó 10 convocatorias⁶⁸ de subvenciones para la financiación de alojamiento de trabajadores temporeros. El objeto de las convocatòries era:

- Alojamientos colectivos (promoción de obras de construcción, habilitación, reformas, ampliación, mejora o acondicionamiento de los alojamientos con un máximo de 50 plazas por edificio). Se subvencionaba al promotor de la obra, que era la entidad privada titular explotación agraria o el

68. DOGC de 18 de enero de 2001, de 9 de abril y de 27 de noviembre de 2002; de 15 de enero, de 12 de marzo y de 24 de noviembre de 2003; de 23 de junio de 2004; de 7 de septiembre de 2005; de 16 de junio y 15 de noviembre de 2006; de 31 de enero de 2007; de 21 de febrero y de 11 de marzo de 2008; de 16 de febrero y de 6 de marzo de 2009; de 25 de marzo, de 12 de abril, de 7 de abril y de 12 de abril de 2010.

ayuntamiento de menos de 20.000 habitantes que ubicaba un alojamiento para temporeros en su término municipal.

- Alojamientos individuales: esta segunda línea de ayudas se incorporó en la convocatoria de 2005. Pretendía costear el suministro de alojamiento establecido en las cláusulas del contrato de trabajo, con un máximo de 10 trabajadores por empleador. Se subvencionaba a la patronal agraria que gestionaba la contratación de los temporeros por parte de agricultores asociados a dicha patronal.

El resultado de las 10 convocatorias de alojamientos ha dejado un total de 95 alojamientos colectivos para temporeros, que permiten la ocupación de 3.396 plazas individuales, de las cuales 1.241 ostentan el distintivo de “calidad superior”. Frente a la percepción positiva generada por esta actividad conjunta de entidades locales, sindicatos, patronales y Generalitat, ha habido también voces críticas, centradas en las condiciones de vida que las empresas contratantes imponían a los trabajadores que allí se alojaban. Alguna autora ha concluido que los alojamientos fueron instrumentos de dominación y de fijación territorial, y que la experiencia personal en los alojamientos supuso una privación del ejercicio de derechos, y que el que allí residió fue un *trabajador forzado*... (ACHÓN, 2010, 217, 210, 319, 322. Véase también la crítica de E5 y E8).

“Cada vez más, los temporeros que participan en las campañas de recogida de la fruta, principalmente en Lérida, pero también en Gerona [y Tarragona], son personas inmigrantes extracomunitarias. El año 2001 y siguientes se prevé que el Departament de Treball continuará subvencionando el costo de personal de muchas de las 40 oficinas municipales que en las comarcas de Lérida se organizan durante la campaña para canalizar la contratación de los temporeros, como también los costes de personal de asistencia social y de los responsables de los albergues” (GENERALITAT DE CATALUNYA, 2001j, 225). Efectivamente, el SOC, complementando las ayudas para alojamientos, irá publicando convocatorias⁶⁹ de subvenciones para “proyectos de colaboración en las “campañas de la fruta”; concretamente, ayudas a la contratación de personas en situación de paro –planes de ocupación– para realizar trabajos técnicos y administrativos asociados a la campaña, por cuenta de entidades sin ánimo de lucro o de entidades locales. Otra variante de las ayudas era “el desarrollo de actividades de carácter innovador y experimental en materia

69. Véase por ejemplo los DOGC de 5 de marzo de 2008, de 12 de febrero de 2010 o de 25 de marzo de 2010.

de intermediación y empleo en las campañas de la fruta". Así, por ejemplo, en la convocatoria de 2010, los beneficiarios fueron 24 ayuntamientos, dos consells comarcals y una organización supramunicipal, y en cuanto a las entidades privadas, fueron 6: UP, Fundació Pagesos Solidaris, JARC, Asaja-Tarragona, CCOO y UGT.

- 2) paliar o evitar los conflictos causados por los asentamientos espontáneos en condiciones de hacinamiento y de insalubridad. La disponibilidad de alojamientos controlados por la Administración contribuyó a paliar el fenómeno –endémico– del *extranjero nómada* que forma campamentos, con docenas o cientos de ellos, a la espera de ser contratados o mientras trabajan, en La Granja d'Escarp, Seròs, Torres de Segre, Corbins, Vilanova de la Barca, Els Alamús, Albesa, Alcarràs, etc. Además, las Administraciones, entidades y agentes sociales intervenían en otros aspectos y con la misma finalidad de dignificar la contratación y las condiciones de vida de los trabajadores: inspección laboral, oficinas móviles del SOC para facilitar la rapidez de las contrataciones –en general, los trabajadores de campaña disponen en cada campaña de varios contratos de duración muy corta, y un aspecto clave es cumplimentar los requisitos administrativos con la máxima rapidez–; y dispositivos de coordinación de las ayudas sociales. Por ejemplo, el Ajuntament de Lleida disponía de la "Xarxa de lluita contra la pobresa i l'exclusió social", cuyos miembros trabajaban en la implementación del Proyecto de atención y acogida a las personas que llegan a Lérida durante la campaña de la fruta. La comisión la componían parroquias, entidades y el propio Ajuntament. Otra red de atención a los temporeros, de composición mixta, estaba formada por el Consell Comarcal del Segrià, la Generalitat, Càritas Diocesana de Lleida y Creu Roja, y procuraba asesoramiento a través de entrevistas personales, duchas, alimentación, transporte y medicamentos (GENERALITAT DE CATALUNYA, 2010d).

Por otro lado, la presencia de trabajadores extranjeros en las campañas de la fruta llegará a influir en la negociación colectiva en Catalunya, redundando en la mejora de algunos de los derechos de *cualquier trabajador temporero*, así como en la mejora de la legalidad de las condiciones laborales del temporero extranjero. El 13 de mayo de 2005 se firmó el "Acuerdo Interprofesional sobre materias concretas de los trabajadores/as del sector agrario de Catalunya para la campaña del año 2005",⁷⁰ y el 22 de mayo

70. Resolución TRI/1872/2005, de 23 de mayo, por la que se dispone la inscripción y la publicación del Acuerdo interprofesional sobre materias concretas de los trabajadores temporeros del sector agrario de Cataluña para la campaña del año 2005 (código de convenio núm. 7902305) (DOGC de 21 de junio de 2005).

siguiente se firmó el “Acuerdo Marco de colaboración entre el SOC, las organizaciones empresariales más representativas del sector agrario de Catalunya, la Comissió Obrera Nacional de Catalunya y la Unió General de Treballadors de Catalunya, para la gestión de la campaña de trabajadores/as temporeros/ras del año 2005.” El Acuerdo Marco fue renovado el 5 de febrero de 2007. Las novedades aportadas por estos acuerdos fueron:

- el acuerdo interprofesional tuvo la naturaleza de convenio colectivo –amparándose en los arts. 90.2 y 90.3 del Estatuto de los Trabajadores,⁷¹
 - pasaban a tener la consideración de trabajadores temporeros los trabajadores contratados por un mismo empresario para una o varias tareas agrarias o periodos de tiempo previamente determinados (art. 15 del vigente convenio colectivo del sector agropecuario de Catalunya 2004-2005).⁷² Los contratos debía formalizarse por escrito, los trabajadores tenían derecho a una copia, y se debían comunicar al SOC,
 - los empresarios se obligaban a proporcionar alojamiento a todas las personas contratadas como temporeros, si su domicilio habitual de residencia estaba a una distancia superior a 75 kilómetros del puesto de trabajo. Las condiciones de los alojamientos se debían regir por el art. 41 del convenio colectivo,
 - se pactaba también la duración de la distribución irregular de la jornada, fijándose que la jornada ordinaria podía llegar a 50 horas semanales. Las horas que superasen las 40 semanales se abonaban con un recargo del 25 % sobre el precio hora ordinaria establecido en el convenio,
 - se aportaba la *logística* necesaria para hacer posible las anteriores novedades *iustlaborales*: 1- mejora del servicio de intermediación en los contratos a través de una oficina *central de contratación*, y tres oficinas móviles, en las zonas de Lérida, Alt Penedès y Terra Alta, que se desplazaban por el territorio, conectadas por internet.
- 2- gestión de los procesos de intermediación (contratos) mediante una aplicación informática a disposición no solo del SOC sino de los agentes sociales, con los cuales se firmarán convenios de colaboración, y
- 3- contratación de planes de ocupación, para ayuntamientos para ONG.

71. BOE de 29 de marzo de 1995.

72. DOGC de 11 de octubre de 2004.

3) selección en origen. La selección de trabajadores en los países de origen no es una actividad exclusiva del sector agrario. Otros sectores productivos de Catalunya han seleccionado en origen⁷³ (E13, E16). Sin embargo, el sector agrario nos permite articular nuestra información sobre la selección en origen de una forma particularmente completa, a modo de paradigma. Es una experiencia en donde diversos departamentos, entidades locales, agentes sociales y entidades se han visto comprometidas durante años. En 2001, el Govern aprobó el Programa XILA (Xarxa d'Intermediació Laboral en Origen)⁷⁴ (GENERALITAT DE CATALUNYA, 2001j, 234-235), bajo la responsabilidad del Departament de Treball. Consistía en la creación de oficinas internacionales de selección, que prestarían tres tipos de servicios (Allepuz, Farré, Sala y Torres, 2009, 124): 1) servicios de preselección en representación de las empresas, 2) servicios de acompañamiento o representación ante la oficina consular española para trámites de visados, y 3) servicios de información y formación sociolaboral a las personas seleccionadas. También se prestaba el servicio de organización de viajes de las personas contratadas. El Acord per a un Govern catalanista i d'esquerres a la Generalitat de Catalunya renovó los compromisos en torno a la política de selección en origen (ICV-EUIA, PSC - CIUTADANS PEL CANVI, ERC, 19-20), indicando que debía potenciarse la red de oficinas de contratación en origen de la Generalitat con los siguientes criterios:

a) Priorizar Marruecos, los países de la Europa del Este y América Latina (tal y como recoge la Resolución 1384 / VI del Parlamento de Cataluña), de donde puede venir la mano de obra más calificada; para la obtención de papeles, difusión y conocimiento del país receptor (valores, normas, entorno ocupacional), y

b) Establecer en los países de origen convenios que definan los mecanismos adecuados para la contratación de trabajadores / as temporeros, velando por el procedimiento de contratación y las condiciones de trabajo, alojamiento, atención social y sanitaria, así como por las actividades culturales y de ocio.

73. En 2002, la patronal CECOT creó el Servicio de selección y asesoramiento en temas de inmigración, una de cuyas tareas era la selección de trabajadores especializados en el país de origen, principalmente Polonia y Bulgaria (CECOT, 2005).

74. Según el D 156/2003, de 10 de junio, *de regulació de les oficines de la Generalitat de Catalunya a l'exterior* (DOGC de 4 de julio de 2003), cada oficina de la Generalitat en el exterior debía coordinar la XILA y las diferentes delegaciones vinculadas a organismos que dependen de la Generalitat que existiesen en el territorio donde estuviesen ubicadas (art. 5.3 Este artículo llegó a estar suspendido por el Tribunal Constitucional, suspensión que después se anuló). El 8 de enero de 2003, el Gobierno creó el Programa Catalunya-Marroc, adscrito al Departament de Treball, Indústria, Comerç i Turisme. El Programa está en el origen de la Delegació de la Generalitat al Marroc. La Delegació se puso en marcha en Casablanca el 25 de marzo de 2003. Entre otras tareas, impulsó el programa XILA "pese a las trabas de la diplomacia española". Así, se organizaron diversos programas formativos, y en particular un programa para 85 mujeres en Sidi Yamani y Assilah, que iban a ser "repetidoras" como trabajadoras temporeras, es decir, que ya habían trabajado anteriormente en alguna campaña de la fruta en las comarcas de Lérida. Otra de las tareas relacionadas con la selección en origen fueron las consultas y prospecciones por parte de empresas catalanas -un total de 45 en el periodo considerado en el documento de referencia (GENERALITAT DE CATALUNYA, 2003d, 5, 9, 15-17).

El Programa XILA había previsto la instalación de oficinas en Varsovia, Tanger, Quito, Bucarest, Kiev, Santo Domingo, Bogotá, Lima, San Petersburgo y Ljubljana. El 6 de noviembre de 2002 la Generalitat abrió en Varsovia la primera oficina (GENERALITAT DE CATALUNYA, 2002e, 57), pero el ingreso de Polonia en la UE en 2004 hizo que esta oficina perdiese gradualmente su finalidad. A partir de 2005, la XILA pasó a llamarse SILO, a cargo del SOC, que había sido creado en 2002. La Comissió d'Immigració del SOC,⁷⁵ formada por la Generalitat y los agentes sociales, pasó a elaborar la propuesta catalana de Contingente,⁷⁶ que se remite al Estado, y el Catálogo trimestral de empleos de difícil cobertura. En cuanto al SILO, en 2006 se puso en marcha una nueva oficina en Tánger y en 2008 se firmó un convenio entre el SOC y la Agence Nationale de Promotion de l'Emploi et des Compétences (ANAPEC). En 2007 se abrió la oficina SILO en Bogotá, y se firmó un convenio entre el SOC y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), adscrito al Ministerio de Trabajo de Colombia. A la firma de ambos convenios asistieron representantes de las embajadas de España. Todo este incipiente bagaje llevó al SOC a proponer al Ministerio de Trabajo e Inmigración la firma de un convenio por cada país en donde se ofreciese el SILO, y a ofrecerlo también a los estados que habían firmado convenios sobre flujos migratorios con España (GENERALITAT DE CATALUNYA, 2010d50). ¿Y qué rendimiento real había tenido la selección en origen en Catalunya? En el periodo 2003-2006, en el global del mercado de trabajo de Catalunya, más del 5 % de afiliados a la Seguridad Social y alrededor del 6 % de los contratos registrados derivaron de la selección en origen. En 2006, Catalunya aportaba cerca del 21 % de los contratos en origen del total español, y era receptora neta de trabajadores procedentes de otras CCAA con contratos en origen renovado. Y para el mismo año, los principales países de procedencia fueron Ecuador, Marruecos y Rumanía. Hasta el 70 % de los trabajadores tenían como destino la provincia de Barcelona, es decir, la mayoría no eran para las campañas de la fruta... La agricultura aporta un peso relativamente bajo en el Valor Añadido Bruto de Catalunya, y una elevada intensidad en mano de obra. Sin embargo, uno de los rasgos más característicos de la mano de obra contratada en este sector es su estacionalidad; y “en este sentido, la contratación en origen ha sido una vía para poder incorporar mano de obra de temporada de forma organizada y controlada por la Administración [y por las empresas]”. Otros sectores que contrataron en origen fueron la industria manufacturera (alimentación, bebidas y tabaco, textil, fabricación de productos metálicos; construcción, y sector servicios –comercio, hostelería, trabajo doméstico). (ALLEPUZ, FARRÉ, SALA y TORRES, 2009, 128, 133,

75. Constituida el 21 de febrero de 2005.

76. En cuanto a las cifras del contingente para Catalunya, véase ALLEPUZ, FARRÉ, SALA y TORRES, 2009, 121-124. De esta obra merecen destacarse también los capítulos 6 (Conclusiones) y 7 (Propuestas de mejora) (177-196).

136, 140, 149-150, 187). Sobre el rendimiento de las oficinas SILO, véase las memorias de 2004 a 2010 (GENERALITAT DE CATALUNYA, 2010g). Por último, en 2009, la reforma de la LODYLE introdujo la siguiente disposición adicional novena:

En el marco de los procedimientos de contratación colectiva en origen, las comunidades autónomas con competencias ejecutivas en materia de autorizaciones de trabajo podrán establecer servicios que faciliten la tramitación de los correspondientes visados ante los consulados españoles, así como promover el desarrollo de programas de acogida para los trabajadores extranjeros y sus familias.

Finalmente, los arts. 138.2 y 170.2 del EAC establecieron las competencias ejecutivas de la Generalitat en materia de autorización de trabajo a los extranjeros cuya relación laboral se cumpla en Catalunya, y sobre la función pública inspectora, una parte de la cual se refiere a “Empleo y migraciones: colocación, empleo, inmigración y trabajo de extranjeros, formación profesional ocupacional y continua, empresas de trabajo temporal, agencias de colocación y planes de servicios integrados para el empleo.”⁷⁷ Las funciones y servicios correspondientes se traspasaron respectivamente en 2009 y 2010.⁷⁸

77. El art. prosigue así: “Esta competencia, que se ejercerá en necesaria coordinación con la que corresponde al Estado en materia de entrada y residencia de extranjeros, incluye:

- a) La tramitación y resolución de las autorizaciones iniciales de trabajo por cuenta propia o ajena.
- b) La tramitación y la resolución de los recursos presentados con relación a los expedientes a que se refiere la letra a) y la aplicación del régimen de inspección y sanción.

78. El RD 1162/2009, de 10 de julio, modificó el RLODYLE para hacer posible el ejercicio de esta competencia por parte de las CCAA. El traspaso a la Generalitat se canalizó a través del RD 1463/2009, de 18 de septiembre, sobre traspaso de funciones y servicios a la Generalitat de Cataluña en materia de inmigración: autorizaciones iniciales de trabajo por cuenta propia o ajena de los extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en Cataluña (BOE de 23 de julio de 2009 y de 22 de septiembre de 2009, respectivamente). A partir del inicio del ejercicio de esta competencia por parte de la Generalitat, en el periodo comprendido entre 1 de octubre y 31 de diciembre de 2010 se presentaron un total de 30.493 solicitudes. Véase la web de la unidad directiva que gestiona actualmente la competencia de la autorizaciones iniciales de trabajo:

http://sac.Generalitat.cat/sacGeneralitat/AppJava/servei_fitxa.jsp?codi=14216

[última consulta: 18 de septiembre de 2015].

Por otra parte, en cumplimiento del art. 170.2 del EAC, mediante el RD 206/2010, de 26 de febrero, se traspasaron a la Generalitat funciones y servicios en materia de Función Pública Inspectora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (véase anexo, letra B.1.3; BOE de 1 de marzo de 2010). Mediante la Resolució TRE/1689/2010, de 13 de mayo, se hizo público el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Trabajo e Inmigración y el Departament de Treball de la Generalitat por el cual se constituyó el Consorci de la Inspecció de Treball i Seguretat Social de Catalunya (DOGC de 1 de junio de 2010). La actividad de la Inspecció de Treball de Catalunya en el área de trabajo no declarado, subárea de extranjeros, en el periodo 1 de marzo (fecha de la transferencia) a 31 de diciembre de 2010, fue de 6.015 inspecciones finalizadas, 5.901 visitas a centros de trabajo, 1.328 infracciones, y 10.076.000 euros como importe de las sanciones.

ACTIVIDADES EN CONTRA DE LA DISCRIMINACIÓN Y EN FAVOR DE LA DIVERSIDAD

A mediados de la etapa, la Generalitat se abrió a las *actividades antidiscriminatorias*. Fue otra apertura de formulación pública en la política, aportada por el Tripartit. El art. 5 del D 570/2006, de 19 de diciembre, creó el Programa d'Igualtat d'Oportunitats en el Treball, para promover actividades para impulsar la igualdad en el acceso al trabajo, con especial atención a la segregación hombre-mujer, así como a los colectivos en riesgo de exclusión del mercado laboral. Uno de los segmentos de la actividad era “la igualdad de los trabajadores extranjeros y la diversidad y no discriminación en el trabajo.”⁷⁹ El PNI se refirió a la discriminación en relación al mercado de trabajo, al género, a la vivienda, al mundo judicial, a la libertad de creencias, a la lengua propia (minoritaria) en los países de origen, y a la juventud (GENERALITAT DE CATALUNYA, 2009b, 41, 59, 70, 71, 74 y 76). Y en 2010, el art. 16 de la Llei d'Accollida concretó la antidiscriminación según medidas “de las empresas y otras organizaciones”:

1. La Administración de la Generalidad, para hacer efectivo el principio de igualdad, debe promover el establecimiento de medidas de no discriminación con relación a los inmigrados y los regresados por parte de las empresas y otras organizaciones.
2. Las medidas de no discriminación y de acción positiva deben adoptarse con la participación de los representantes legales de los trabajadores y deben comprender tanto el acceso al puesto de trabajo como el establecimiento de las condiciones de trabajo, incluido el trabajo temporero o de campaña, en el marco de la legislación laboral aplicable.
3. Las medidas a que se refiere el apartado 2 pueden consistir en: a) El impulso de acciones propias del servicio de primera acogida durante la jornada laboral. b) El impulso de programas de gestión de la diversidad, con el objetivo de adaptarse a los cambios culturales y organizativos que puede generar la presencia de trabajadores inmigrantes, apátridas o regresados. En este sentido, los objetivos y acciones establecidos por los programas deben dirigirse también a los delegados sindicales, gestores de recursos humanos, cuadros y personal directivo y, en general, a todos los trabajadores. c) La adopción de medidas económicas, comerciales, laborales, asistenciales o similares, dirigidas a promover condiciones de igualdad entre todos los trabajadores, sea cual sea su nacionalidad, en el seno de cada empresa o entidad y en su entorno social.

79. D 570/2006, de 19 de diciembre, de estructuración del Departament de Treball (DOC 21 de diciembre de 2006).

4. Las medidas deben ofrecerse en igualdad de condiciones, sea cual sea la nacionalidad del destinatario o destinataria.
5. Los convenios colectivos de trabajo y los pactos de empresa pueden contener cláusulas orientadas al impulso de las medidas que establece el presente artículo.
6. La Administración de la Generalidad y los entes locales pueden concertar con las empresas, las entidades y los agentes sociales las medidas que establece el presente artículo e incentivarlos económicamente, especialmente si impulsan las medidas durante la jornada laboral.
7. Los órganos de contratación de las administraciones públicas pueden establecer en los pliegos de cláusulas administrativas particulares el carácter preferente en la adjudicación de los contratos de las proposiciones presentadas por entidades que, en el momento de la acreditación de su solvencia técnica o profesional, cumplan alguna de las disposiciones de los apartados anteriores, siempre y cuando dichas proposiciones iguallen a las más ventajosas desde el punto de vista de los criterios objetivos que sirven de base para la adjudicación.
8. A los efectos de lo que dispone el artículo 102 de la Ley del Estado 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del sector público, el cumplimiento por parte de la empresa u organización adjudicataria de las medidas de no discriminación y acción positiva incluidas en su proposición es condición especial de ejecución.

En 2010 la Generalitat editó la Guía de recomendaciones sobre gestión de la diversidad en las empresas y otras organizaciones.⁸⁰ En la misma época, el Estado había creado el Consejo para la promoción de la igualdad de trato y no discriminación de las personas por el origen racial o étnico, en el cual la Generalitat ocupó una vocalía desde 2010 hasta 2013.⁸¹ Junto con el Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia (art. 71 de la LODYLE), el Consejo⁸² daba respuesta a alguno de los requerimientos de las directivas antidiscriminación de la UE: Directiva 2000/43 y Directiva 2000/78.

80. La Guía se elaboró con la colaboración del Centre UNESCO de Catalunya, CECOT, Pimec, UP, CCOO y UGT. Menciona buenas prácticas de empresas como: Escorxador de Gerona, Ferroiberica S.L., Hotels Majestic SPA, Mantilyn SA, ABD, Federación Española de Hostelería, Noel Alimentària Espuña, Especialitats FAR, Intepartnet Assistance España, UP, SADA p.a Catalunya, SA, Grupo Eroski o Danone.

81. Art. 33 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales Administrativas y del Orden Social, (BOE de 31 de diciembre de 2003) y RD 1262/2007, de 21 de septiembre, por el que se regula la composición, competencias y régimen de funcionamiento del Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y la no Discriminación de las Personas por el Origen Racial o Étnico BOE de 3 de octubre de 2007).

82. A partir de 2010, El Consejo publicó el Informe anual sobre la situación de la discriminación y la aplicación del principio de igualdad de trato por origen racial o étnico en España, en donde se normaliza la información sobre casos de discriminación en España. En el Informe de 2010, aparecen diversos casos sucedidos en Cataluña. (MINISTERIO DE SANIDAD, POLÍTICA SOCIAL E IGUALDAD, 2011)

En octubre de 2009 se creó,⁸³ en el seno de la Fiscalía Provincial de Barcelona, el Servicio de Delitos de Odio y Discriminación –el primero en toda España–, tras una experiencia de dos años en el estudio y análisis de la delincuencia cuya motivación radica en la discriminación a las personas por motivos de etnia, origen, orientación o identidad sexual, creencias ideológicas, religiosas, discapacidad, edad, o enfermedad, entre otros motivos. La Memoria de 2010 de este Servicio advertía que según organizaciones internacionales de referencia,⁸⁴ en los últimos años se daba en Europa un peligroso incremento de los discursos intolerantes de corte racista y xenófobo, “discursos populistas que se producen aprovechando una dolorosa y fracturadora crisis económico-social, fenómeno al que no es ajena la sociedad española y particularmente la catalana”. La Memoria seguía informando que en 2010 el Cuerpo de Mossos d’Esquadra implantaba el llamado “Protocolo de hechos delictivos motivados por el odio y la discriminación”,⁸⁵ que fue difundido entre todos los agentes mediante una orden de servicio de 10 de marzo, “y que sitúa al Cuerpo de Mossos d’Esquadra como el primer cuerpo policial de España que dispone de una herramienta que permitirá ofrecer datos estadísticos oficiales sobre delitos y faltas denunciadas con una motivación discriminatoria”. Ese mismo año, a partir de marzo, se habían presentado en Catalunya un total de 171 denuncias por todo tipo de motivos discriminatorios. La Memoria también daba cuenta de algunas novedades legislativas con carácter anti-discriminatorio, algunas de las cuales eran de la Generalitat⁸⁶ (FISCALÍA PROVINCIAL DE BARCELONA, 2011, 3-4, 18-29, 51, 65-70).

Una de las novedades, la Llei 14/2010, de 27 de mayo, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia, se refiere a la prevención de las ablaciones o las mutilaciones genitales de las niñas y las adolescentes, atribuyendo a las Administraciones diversas responsabilidades: intervención socioeducativa en el entorno de la niña o adolescente; derivar el caso a la fiscalía o al juzgado competente si se valora que existe el riesgo de que la niña o la chica pueda ser mutilada; personación en los procedimientos penales (art. 76). En junio de 2002, la Generalitat había presen-

83. La creación se amparó en la Instrucción del Fiscal Jefe de la Fiscalía Provincial núm. 1/2009.

84. La Agencia Europea de Derechos Fundamentales (FRA), la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI), y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), por medio de la Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos (ODIHR).

85. El 28 de junio de 2008, el Cuerpo de Mossos d’Esquadra había difundido el primer protocolo policial referido a la lucha contra la homofobia/transfobia. En 2010, a petición del Fiscal coordinador del Servicio de Delitos de Odio y Discriminación, Miguel Ángel Aguilar, Mossos extendió el primer protocolo a todos los delitos de odio y discriminación.

86. Art. 50 del D 112/2010, de 31 de agosto, por el que se aprueba el reglamento de espectáculos públicos y actividades recreativas (DOGC de 30 de diciembre de 2010); arts. 4.2, 5, 9, 50.2 y 76 de la Llei 14/2010, de 27 de mayo, (DOGC de 2 de junio de 2010); Llei 25/2010, de 29 de julio, del Libro Segundo del Código ccivil de Cataluña, relativo a la persona y la familia(en lo relativo a las relaciones familiares basadas en formas de convivencia diferentes a la matrimonial, DOGC de 5 de agosto de 2010); y Resolución IRP/3648/2010, de 12 de noviembre, por la que se aprueba el Código de Ética de la Policía de Cataluña (DOGC de 17 de noviembre de 2010).

tado el *Protocolo para prevenir las mutilaciones genitales femeninas*. Era el resultado del trabajo interdisciplinario de la Comisión de Personas Expertas que había recibido el encargo del Parlament de diseñar un plan de acción contra la práctica de las mutilaciones rituales femeninas en Catalunya. En la sesión del 20 de junio de 2001, el Parlament aprobó la Resolució 832/VI, sobre la adopción de medidas contra la práctica de mutilaciones rituales genitales femeninas (GENERALITAT DE CATALUNYA, 2001f), que la Comisión de Política Social había estudiado en el texto de la Proposición no de ley presentada por todos los grupos parlamentarios. El Protocolo aborda la coordinación de las diversas intervenciones necesarias para prevenir las ablaciones, es decir, las de los profesionales de la salud, de los servicios sociales de atención primaria, de los centros docentes, de los servicios de atención a los menores en riesgo, de los cuerpos de seguridad, y también las de las asociaciones especializadas⁸⁷ (GENERALITAT DE CATALUNYA, 2007f).

La Llei 14/2010, de 27 de mayo, nos reintroduce en la situación de los MENA. Según su art.2.1, la Llei “es de aplicación a *todos* los niños y adolescentes domiciliados en Catalunya o que se encuentren habitualmente” y, por tanto, también a los MENA y, en general, a los niños y adolescentes extranjeros. La Llei establece también la responsabilidad de las administraciones públicas de la integración social de los niños y adolescentes inmigrados, su derecho a ser documentados y, finalmente, la conexión con los mecanismos de la legislación de extranjería en los casos en que no se pudiese acreditar documentalmente la minoría de edad o existiesen dudas sobre la veracidad de la documentación aportada.⁸⁸ Marruecos fue el principal país de origen de los MENA que llegaron a Catalunya (COMAS Y QUIROGA, 2005). De 1996 a 2009, un total de 8.025 fueron atendidos por la Direcció General d’Atenció a la Infància i l’Adolescència. El punto de inflexión de la llegada se produjo sobre todo en 2002, con un máximo de 1.139 menores atendidos. En 2003 y 2004 se redujo considerablemente la llegada y entre 2005 y 2007 se mantuvo más o menos estable. En este último año, más del 31 % de los menores acogidos en centros de la mencionada Dirección General eran MENA. Su presencia determinó una transformación de los circuitos de protección, que evolucionaron desde la organización de recursos especializados (de 1998 a 2000) hasta la vuelta a la acogida en los recursos normalizados (2008).⁸⁹ Finalmente,

87. El Protocolo se actualizó y reeditó en 2007. La Comisión de seguimiento estaba integrada por los departamentos de Acció Social i Ciutadania, Educació, Salut, Interior y Relacions Institucionals i Participació; y por las siguientes personas: Ester Bessa, Enric Castella, Tona Lizana, Rosa Negre y Llorenç Olivé. Véase también *Mutilació genital femenina: prevenció i atenció*, editada por el Institut Català de la Salut (KAPLAN Y PÉREZ, 2006).

88. Arts. 30.3, 43 y 110.2. A partir de esta Llei, se intenta substituir la palabra “menores” por “niños” (hasta los 12 años) o “adolescentes” (a partir de los 12 años).

89. En 1992 se detectaron los primeros MENA que llegaban a Catalunya. El actual [en 2009] Servei Territorial de Gerona

y en relación al principio de interés superior del menor y su repatriación al país de origen si es posible la reagrupación con su familia (art. 35 de la LODYLE), entre 2000 y 2009 se llevaron a cabo 78 repatriaciones, un número sensiblemente menor al de resoluciones administrativas de repatriación realmente emitidas (QUIROGA, ALONSO Y SÒRIA, 2011, 48-49, 61-63). Para incentivar el retorno voluntario y la reagrupación, la Secretaria per a la Immigració creó el Programa Catalunya-Magrib, que funcionó entre 2006 y 2011 y que se basó, sobre todo, en actividades de formación profesional en Tánger⁹⁰ (GENERALITAT DE CATALUNYA, 2010d, 56-57, 67-68).

LA LIBERTAD RELIGIOSA

Según Seglers⁹¹ (2008, 291), uno de los factores más relevantes de los últimos años es la verificación del pluralismo religioso existente en Catalunya, consecuencia lógica de los procesos de asentamiento de los inmigrantes. El EAC recoge, a diferencia del Estatuto de 1979, un primer tratamiento administrativo del hecho religioso, en su art. 161: competencia exclusiva en materia de entidades religiosas, competencia ejecutiva en materia de libertad religiosa, establecimiento de acuerdos y convenios de cooperación con las iglesias, confesiones y comunidades religiosas, desarrollo de los acuerdos y convenios firmados entre el Estado y las comunidades religiosas... En 2001 los diputados del Parlament aprobaron una primera moción sobre política religiosa autonómica (Moció 115/VI del Parlament de Catalunya, sobre la política hacia las confesiones religiosas, Generalitat de Catalunya, 2001b). A partir de ahí –aunque

recuerda que los primeros fueron detectados por los cuerpos de policía en los controles de frontera: jóvenes marroquíes que huían de otros países europeos –como Francia, Holanda o Italia. En la década de los noventa el circuito de protección se tuvo que transformar rápidamente para dar respuesta a la llegada de los MENA. De manera muy resumida, la evolución de este circuito en la demarcación de Barcelona fue:

- 1ª etapa. De 1992 a 1998. Acogida en los recursos de protección normalizados,
- 2ª etapa. De 1998 a 2000. Apertura de los primeros recursos especializados, principalmente centros de día y centros de urgència,
- 3ª etapa. De 2000 a 2002. Desbordamiento y apertura de los centros nocturnos especializados en la primera fase de la acogida,
- 4ª etapa. De 2003 a 2004. Apertura de los recursos de inserción sociolaboral, bien recibidos por los MENA, porque se aproximan a sus expectativas,
- 5ª etapa. De 2005 a 2007. Creación de una sección específica,
- 6ª etapa. 2008. Reestructuración del circuito y vuelta a los orígenes: circuito de protección normalizado y no especializado. (QUIROGA, ALONSO Y SÒRIA, 2011, 59).

90. Se llevaron a cabo cursos de restauración y hostelería, informática, construcción y fontanería. El Programa fue financiado además, por la Secretaria per a la Infància i Adolescència, la Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament, la UE y, puntualmente, por el Ministerio de Trabajo e Inmigración. En septiembre de 2011 el European Council on Refugees and Exiles (ECRE) y Save The Children reconocieron la práctica de este Programa como una de las más garantistas en materia de protección de menores migrantes. El Programa sirvió de base al Ministerio de Desarrollo Social de Marruecos para elaborar, en colaboración con UNICEF, una guía y un protocolo sobre el retorno concertado de menores.

91. Epígrafe redactado parcialmente según SEGLERS, 2008, 291-318.

en algún caso, ya desde la etapa anterior–, la intervención de la Generalitat se fue articulando en torno a diversos ámbitos, que citamos junto con las principales normas y acuerdos catalanes –incluyendo el relativo a la laicidad–⁹² que, a su vez, hay que encuadrar en el régimen jurídico estatal de la libertad religiosa.⁹³

- Derecho a recibir enseñanza religiosa: DE 266/1997, de 17 de octubre, sobre derechos y deberes de los alumnos de los centros de nivel no universitario de Cataluña.⁹⁴
- Derechos religiosos de los usuarios de los servicios sanitarios: Llei 21/2000, de 29 de diciembre, sobre los derechos de información concernientes a la salud y la autonomía del paciente y la documentación clínica.⁹⁵
- Derecho a la comercialización, importación y exportación de productos halal y kosher: Llei 15/1990, de 9 de julio, de Ordenación Sanitaria.⁹⁶
- Servicios funerarios: Llei 2/1997, de 3 de abril, sobre servicios funerarios (DOGC de 14 de abril de 1997).⁹⁷
- Asistencia religiosa en hospitales y prisiones:⁹⁸ Acuerdo sobre asistencia religiosa católica en los Centros de la Red Hospitalaria de Utilización Pública (Orden de 10 de diciembre de 1986); Convenio marco con el Consell Evangèlic de Catalunya, de 21 de mayo de 1988, Convenio marco con Consell Islàmic i Cultural de Catalunya, de 9 de julio de 2008, e Instrucció 1/2005, de regulación del derecho a recibir atención religiosa en el medio penitenciario, de 27 de abril.⁹⁹
- Protección y tutela de menores: Llei 27/2001, de 31 de diciembre, de Justicia Juvenil.¹⁰⁰

92. Documento marco de la Lliga per la Laïcitat *La laïcitat: un model de convivència per a la societat catalana* (64 reflexions i propostes per al seu exercici a Catalunya), presentado el 12 de julio de 2005, y editado con el apoyo de la Generalitat y el Ajuntament de Barcelona (LLIGA PER LA LAÏCITAT, 2005).

93. Básicamente: LO 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa (BOE de 24 de julio de 1980); Ley 24/1992 de 10 de noviembre por la cual se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España; Ley 25/1992, de 10 de noviembre, por la cual se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Federación de Entidades Israelitas de España; y la Ley 26/1992, de 10 de noviembre, por la cual se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Comisión Islámica de España (las tres leyes en BOE de 12 de noviembre de 1992).

94. DOGC de 6 de julio de 2006.

95. DOGC de 11 de enero de 2001.

96. DOGC de 30 de julio de 1990.

97. También: D 209/1999, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento que regula, con carácter supletorio, los servicios funerarios municipales (DOGC de 5 de agosto de 1999), DE 297/1997, de 25 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de policía sanitaria mortuoria (DOGC de 28 de noviembre de 1997), Guía para el respeto a la diversidad de creencias en el ámbito funerario (GENERALITAT DE CATALUNYA, 2008c); Recomendaciones para la gestión de la diversidad religiosa en el ámbito de los cementerios (GENERALITAT DE CATALUNYA, 2009a).

98. Guía para el respeto a la pluralidad religiosa en el ámbito hospitalario (GENERALITAT DE CATALUNYA, 2005e); Guía para el respeto a la diversidad de creencias en el ámbito penitenciario (GENERALITAT DE CATALUNYA, 2010f).

99. Art. 168 EAC y http://justicia.Generalitat.cat/web/.content/documents/arxiu/doc_76642751_1.pdf [última consulta: 18 de septiembre de 2015].

100. DOGC de 15 de enero de 2002.

- Lugares para el culto: Llei 16/2009, del 22 de julio, de los centros de culto.¹⁰¹
- Medios audiovisuales: Criterios en materia de trato del hecho religioso en los programas audiovisuales de entretenimiento, aprobados por el CAC el 15 de mayo de 2002 (GENERALITAT DE CATALUNYA, 2010a).

LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN, EL CONSELL DE L'AUDIOVISUAL DE CATALUNYA Y LOS ESTUDIOS DE OPINIÓ

El protagonismo de la población en la política de inmigración de la Generalitat, expresado en principios como sensibilización, o su participación, sus actitudes y sus opiniones, se fue reflejando progresivamente en los medios de comunicación y en los estudios de opinión. En 2001, la del Parlament de Catalunya instó al Govern a incrementar las actividades institucionales de sensibilización y de información en relación al hecho migratorio, que fomentasen la incorporación de la diversidad y permitiesen más adaptación e integración de “este fenómeno a la sociedad” (Resolució 639/VI de 25 de abril de 2001, GENERALITAT DE CATALUNYA, 2001e). A partir de 1999 o 2000, los servicios informativos de TV3 asignaron a la sección “Societat” a dos periodistas especializadas en inmigración –Montse Mora y Esther Llauredó.¹⁰² Según CLARA CABEZAS:

101. DOGC de 30 de julio de 2009.

102. Otras periodistas asignadas fueron la propia Clara Cabezas y Mònica Bertran. Por otro lado, no abordamos aquí, en profundidad, a los medios de comunicación de los propios inmigrantes extranjeros. CRESPO Y DELGADO incluyen una lista de programas de radio “dirigidos a inmigrantes” en 1998, en el capítulo referido a servicios de información, orientación y asesoramiento (2002, 78-79). Según un inventario de la propia Generalitat de 2015, estos han sido los medios de comunicación para personas inmigradas, editados en Catalunya hasta 2010 (entre paréntesis, el año de inicio): Prensa escrita: Aló Latinoamérica. Tu revista clave para la convivencia y la integración (2009); ARG Express (2003); Attawassul: la revista de la Asociación Socio-Cultural Ibn Batuta (1999); Catalina: la Catalunya latina (2004); Club Raiz (2005); Despardes BCN, Semanal (2008); Dones (2009); 华新报 Huaxin Bao (no consta el año); Huellas de amor (no consta el año); Inmigración al Día. La Integración una apuesta con futuro (2010); Kalimat: La revista de la Asociación de Estudiantes Marroquíes de Barcelona (2010); Latino: la voz de nuestra comunidad (2005); Latinoamérica Exterior: el periódico de los retornados e inmigrantes en España (2005); El Mirador dels Immigrants: informatiu independent dels immigrants (1999); Mundo Hispano: la prensa que nos une (2003); 欧华报 Ouhua Bao (Eurochinese News -Periódico Chino Ouhua) (no consta el año); Pakcelona Times (2007); 侨声报 Qiaosheng Bao (la Voz China) (antes de 2004); Românul din Spania (El Rumano de España) (2009); Sí, se puede: el periódico de la integración (2004); Se Lleva Latino Integración (2008); Som Llatins (2010); El Suplemento. El periódico de los argentinos en España (2003); Toumai: la revista para todos los inmigrantes (2003); 西华报 Xihua Bao (el periódico Xihua) (no consta el año). Radio: “Diversicat” (Ràdio Kanal Barcelona) (2008); D'aquí i d'allà (Ràdio Kaos) (2009); Ràdio Pakcelona (internet) (2007); Ràdio Safir (Ràdio Gràcia) (2006); Sintonia COM (COM Ràdio) (2008). Televisión: Telesur TV (Delegación en Catalunya) (no consta el año); Infoàrab - Infoidiomes (Barcelona TV) (no consta el año); Patio Latino (XTVL) (2006); Connectats (XTVL) (2006). Portales de internet: Marruecos Digital (no consta el año); Andalus Press (2009); Daily Maizbaan International (no consta el año); Gujrat News (no consta el año); Enlatino.com (portal digital del semanario Latino) (2010); Tribunalatina.com (2007); Portal web qw369.cn (no consta el año); Rete Barcellona. Voci italiane dalla Catalunya (2009); Sahara International (no consta el año); Spaghetti BCN. Barcellona in Italiano (2008). (GENERALITAT DE CATALUNYA, 2015b).

Cada dos o tres días se generaban noticias y se vio la necesidad de trabajarlas bien. Cuando empezó la crisis económica, el protagonismo mediático de la inmigración perdió fuerza, y TV3 pasó a situar el tema en un área de especialistas en temas sociales. Pero durante esos años la televisión de la Generalitat ya habrá adquirido el necesario bagaje o especialización: regularizaciones, colas en las subdelegaciones del Gobierno, las vallas de Ceuta y Melilla, infinidad de reportajes... Buscábamos siempre la dimensión más social, lo que se hacía en los municipios, en paralelo a las políticas del Gobierno central y la Generalitat. El tema llegaba incluso a generar aperturas del Telenotícies. Cuando llega la crisis la situación socioeconómica de la inmigración se mezcla con la de la gente de aquí. La información se especializa más: aules d'acollida, inmigración y salud, inmigración y educación, etc. La crisis también llegó a TV3, pero siempre nos hemos mantenido muy sensibles. La Fundació Bofill organizó cursos de formación para todos los periodistas de TV3. A nivel de cadena, se creó el programa Tot un Món. Este programa trata del inmigrante como de alguien que vive aquí y se queda aquí. Se quieren abordar temas corrientes, que no sean problemas. Otro programa es Karakia, del Canal 33, sobre las cocinas del mundo, pero desde Catalunya. El programa ha ayudado a normalizar nuevas culturas culinarias. No aparecen restaurantes sino particulares, familias que hace años que viven aquí. También en Canal 33, durante dos años se produjo un programa que cada dos meses trataba monográficamente de un país, y los tertulianos eran inmigrantes de aquel país. Los países se escogían en función del número de sus nacionales que vivían en Catalunya; el "ranquing" provenía de las estadísticas del IDESCAT. Dentro del apartado de Nous formats [programas de diseño propio de TV3], desde 2010 se emite un programa de entrevistas a inmigrantes que tiene "índices de audiencia buenísimos", de nuevo es una manera de acercar a los inmigrantes desde la normalidad, desde las familias... El tema de la inmigración se refleja también en programas como 30 minuts, Signes dels Temps...

Por su parte, Catalunya Ràdio produce desde 2008 el programa temático *Solidaris*, que se emite los sábados de 15:00 a 16:00, y que intenta promover los derechos humanos y el discurso de la convivencia, y combatir los rumores estigmatizadores, y cuenta con un promedio de 45.000 oyentes en antena (FM) y una cifra similar por internet.

La Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals (CCMA), el ente que gestiona los medios de comunicación audiovisual de la Generalitat (los canales de Televisió de Catalunya y el grupo de emisoras de Catalunya Ràdio, además de los contenidos digitales generados por estos medios) publicó en junio de 2011 el Libro de Estilo de la CCMA. De acuerdo con miembros del equipo que lo redactó, hasta entonces los profesionales de los medios audiovisuales de la Generalitat se habían ido orientando por "los usos y costumbres", sin normas de estilo. En 1995 se había publicado El català a

TV3: llibre d'estil¹⁰³ pero, como se ve, se trataba únicamente de estilo lingüístico. Los profesionales discutían frecuentemente en las redacciones sobre diversos aspectos que iban requiriendo una protocolización, y que sin ella la solución dependía, caso a caso, de la sensibilidad de cada uno. Se buscaba resolver dudas prácticas que se presentaban constantemente en la práctica diaria, como escribir “ellos y nosotros” o solo “nosotros”, o informar o no de la nacionalidad de un presunto delincuente. Respecto del Libro de Estilo y según Lluís Caelles, de la CCMA:¹⁰⁴

Empezamos a trabajar al inicio de 2009, y hacia mediados de 2010 ya estaba listo. Después de la tramitación por el Consell y la generación del documento web, al inicio de 2011 se publicó; y la edición en papel, en otoño de 2013. En la parte de Principios generales se estableció que los medios de la CCMA fomentan la cohesión, la inclusión y el respeto. Y la vocación del Llibre es que pueda resolver (u orientar la resolución) de conflictos o dudas informativas, situaciones del día a día. Era fácil hacer un documento para contemporizar, pero la indicación –la única– que recibimos de la directora de TVC, Mònica Terribas, fue: “Haced un libro que recoja lo que somos y que sea útil, que sirva”.

La Llei 8/1996, de 5 de julio, de regulación de la programación audiovisual distribuida por cable,¹⁰⁵ había creado el CAC, como órgano asesor del Govern y como órgano de instancia que velase por la objetividad y la transparencia de la programación audiovisual. Años más tarde, se optó por promulgar una ley específica para el CAC, la Llei 2/2000, de 4 de mayo, del Consell de l'Audiovisual de Catalunya.¹⁰⁶ Finalmente, el CAC fue incluido en el EAC, como autoridad reguladora independiente en el ámbito de la comunicación audiovisual pública y privada, actuando con plena independencia del Govern de la Generalitat en el ejercicio de sus funciones (art. 42 del EAC). Entre otras funciones, el CAC debe velar por el pluralismo político, religioso, social, lingüístico y cultural en el conjunto del sistema audiovisual en Catalunya (art.1.2 de la Llei 2/2000, de 4 de mayo). Para prevenir el trato estigmatizador, discriminador, deformado, de la inmigración, el CAC emitió el 10 de abril de 2002 unas “Recomendaciones sobre el trato informativo de la inmigración” (GENERALITAT DE CATALUNYA, 2002c).¹⁰⁷ Las recomendaciones se dirigen, en diferentes apartados, a

103. Editado por Edicions 62.

104. Véase dentro de “contenidos” y “temas tratados”, las voces estigmatización, diversidad y estereotipos. <http://www.ccma.cat/llibredestil/> [última consulta: 23 de septiembre de 2015].

105. DOGC de 19 de julio de 1996.

106. DOGC de 5 de mayo de 2000.

107. El CAC también impulsó la Mesa per a la Diversitat en loAudiovisual, con la finalidad de promocionar una mejor representación de la diversidad en los medios (GENERALITAT DE CATALUNYA, 2010d, 241).

las autoridades, a las empresas audiovisuales, a los profesionales de la información audiovisual, y “a la consideración general”. En estas últimas leemos:

1. En la elaboración y la difusión de información sobre la inmigración y sobre las personas inmigradas, es indispensable introducir consideraciones previas, de orden general, que son ignoradas muy habitualmente. Hay que introducir en los discursos informativos elementos de reflexión que permitan contemplar la inmigración como un fenómeno común de desplazamiento de población, y no como una amenaza. O bien que permitan ejercicios tan elementales como el de plantear que la condición de inmigrante es, por definición, transitoria y que si generalmente se prolonga es por la precariedad de los mecanismos políticos, sociales y culturales de incorporación.
2. Evitar la asociación automática, explícita o implícita, entre los flujos migratorios y la violencia, la marginalidad, el desorden o la delincuencia, sin contextualizarlos o sin analizar las causas profundas.
3. Conviene potenciar las informaciones positivas que involucran la población inmigrada sin que ello pueda perjudicar la verdad o pueda sugerir la construcción de una realidad enmascarada. Las autoridades, los medios de comunicación y los profesionales tienen el deber de no ocultar la verdad y servir el derecho a la información de toda la población, pero también comparten la responsabilidad social de promover la convivencia, en un contexto de libertad, pluralidad y civismo.
4. Hay que eludir esa visión pretendidamente pragmática y meramente utilitarista de la inmigración que renuncia a apelar los valores y que la presenta como una necesidad social transitoria ante la baja natalidad de la población autóctona o las necesidades del mercado laboral.
5. Conviene recordar que las garantías a las que remite la libertad de expresión también incluyen, íntegramente y sin excepciones de ningún tipo, las personas inmigradas. Y eso en su doble condición, como sujetos y como objetos de la información.
6. Finalmente, el Consejo del Audiovisual de Cataluña considera que resultaría de utilidad la celebración periódica de sesiones de trabajo entre las organizaciones representativas de las personas en situación de inmigración, las autoridades implicadas, los colectivos y las asociaciones de profesionales de la información y los medios de comunicación, a fin de evaluar los discursos informativos predominantes sobre inmigración y elaborar propuestas de mejora de los procedimientos.

Por su parte, en noviembre de 2010, el Col·legi de Periodistes de Catalunya, con la colaboración de la Generalitat, entre otros, presentó la Guía sobre el trato de la diversidad cultural en los medios de comunicación, que fue una revisión del manual de 1996.

Hemos iniciado el análisis de la tercera etapa refiriéndonos a la frase periódica (de Vicenç Villatoro) del *derecho a la preocupación*, poniéndola en relación con la tercera ola inmigratoria vivida en Catalunya, que supuso la llegada, entre 2000 y 2012, de 1,47 millones de personas extranjeras llegadas directamente de fuera de España y 250 mil personas extranjeras llegadas del resto de España (DOMINGO, 2014, 28-29). En 2010, El Centre d'Estudis d'Opinió de la Generalitat publicó el estudio Percepción de los catalanes sobre la inmigración, basado en 1.600 entrevistas domiciliarias realizadas entre el 14 y el 27 de octubre de 2009. El estudio daba cuenta de que los únicos datos sobre inmigración eran los que provenían de los barómetros de opinión pública que el propio Centre elabora. Los datos de los barómetros entre marzo de 2006 y finales de 2010 mostraban que la inmigración había sido *siempre* considerada uno de los principales problemas en Catalunya, si bien la preocupación decrecía gradualmente en ese rango de años. Por ello, proseguía el estudio, para “llenar este vacío de datos, se había decidido una encuesta para recoger las valoraciones y percepciones de los catalanes sobre la inmigración”. (GENERALITAT DE CATALUNYA, 2010b, 8, 10, 15, 106-110). Pese a que el trabajo de campo se realizó en pleno desarrollo de la crisis económica, algunos resultados resultarán preocupantes:

- La competencia por los recursos limitados, sobre todo en situaciones de crisis económica, lleva a magnificar la presencia de los inmigrantes.
- Hay que tener presente la diferencia que hay entre considerar la inmigración como un problema general (32,2 %) y valorarla como un problema que le afecta personalmente (13,0 %).
- Cuando se pide, de manera espontánea, que le viene a la cabeza cuando oye hablar de inmigración, se citan más aspectos negativos que no positivos.
- El 37,3 % de las personas que viven en Catalunya son de origen inmigrante. Las respuestas dadas por los encuestados son el reflejo de la realidad: constituyen el 39,1 % de las personas que han nacido fuera de Cataluña y 37,0 % de los que han nacido fuera de su municipio.
- Casi 9 de cada 10 entrevistados consideran que la inmigración es elevada y excesiva. En dos años y pico esta percepción creció 10 puntos.
- Casi 1 de cada 3 consideran que se ha de expulsar a la inmigración que se encuentra en situación irregular, y solo 1 de cada 10 está a favor del “papeles para todos”.
- 8 de cada 10 consideran que las leyes que regulan la entrada son demasiado tolerantes, o más bien tolerantes.
- El enriquecimiento cultural es el aspecto positivo que se considera que aporta la inmigración.

- Está altamente aceptado que los inmigrantes reciben más ayudas que el resto de colectivos. También es genérica la percepción de que la inmigración recibe mucho más de lo que aporta a la sociedad.
- En cuanto a la sanidad, son mayoría los que creen que la inmigración baja la calidad de la atención sanitaria, que hacen un uso abusivo de la misma, que los catalanes deben tener preferencia y que los inmigrantes reciben más ayudas en sanidad.
- En el sistema educativo, son mayoría las valoraciones negativas, aunque se introducen elementos positivos como el hecho de considerar que el alumnado inmigrante es enriquecedor. El resto siguen siendo valoraciones negativas: la mayoría considera que la inmigración baja la calidad de las escuelas, que la Administración debe invertir más para que no empeore la calidad de la educación, que los catalanes deben tener preferencia a la hora de elegir la escuela de sus hijos y que la inmigración recibe más ayudas escolares.
- Siempre teniendo presente la situación económica, son mayoría los que creen que la inmigración hace el trabajo que los catalanes no quieren, y que hacen una importante contribución al desarrollo económico; sin embargo, está ampliamente extendido que la inmigración baja los sueldos, que quita puestos de trabajo a los de aquí y que si están en el paro durante mucho tiempo se deben expulsar.
- Se considera aceptable contratar antes a un catalán que a un inmigrante; inaceptable que se excluya una alumna que lleve velo islámico en la escuela y aceptable que se proteste por la edificación de una mezquita, y más aún, que se expulse la inmigración que, a pesar de estar en situación legal, delinca. El hecho de que las mujeres lleven burka aún genera más rechazo social.
- Está ampliamente aceptado que la inmigración pueda disfrutar tanto de derechos sociales como derechos políticos. El derecho social más ampliamente aceptado es que puedan cobrar el paro.
- Se considera bastante importante que la inmigración esté dispuesta a adaptarse a los modos de vivir en Catalunya, y en menor medida, que hablen catalán.
- La diversidad no es bien valorada, y además, se considera que los inmigrantes deben mantener solo aquellos aspectos de su cultura que no molesten al resto de catalanes. 4 de cada 10 creen que la inmigración enriquece la cultura catalana.
- Se considera un requisito importante que la inmigración tenga una cualificación laboral de las que hacen falta en Cataluña y que tengan un buen nivel educativo. Las peculiaridades individuales (tener familiares cercanos, que tengan mucho dinero, que sean cristianos o que sean de raza blanca) no se consideran requisitos importantes.
- Se considera que debe mejorar el trato que se da a la inmigración. Se les trata con normalidad y amabilidad –prácticamente con el mismo porcentaje de respuestas que desconfianza.

- En Catalunya está ampliamente aceptado que existen minorías étnicas y estas son los árabes en general y los magrebíes, y el motivo principal de su discriminación es su religión.
- Una vez han llegado a Catalunya, es el Estado y el conjunto de las Administraciones públicas las que han de ayudar, de facilitar su integración, pero ha crecido la opinión de que también lo debe hacer la misma inmigración y sus asociaciones.
- El colectivo que genera más simpatía son los latinoamericanos y los que generan menos, los marroquíes y los árabes.
- En general, los diferentes tipos de relaciones que se puedan dar cotidianamente con la inmigración son aceptadas. La frecuencia de relaciones son a diario o semanalmente, y básicamente se trata de relaciones de vecindad.
- Mayoritariamente se considera que se deben sancionar a los individuos que pronuncian discursos racistas en público.
- Del conjunto de variables que se utilizan en el informe, las que claramente marcan diferentes percepciones y valoraciones son la edad, el nivel de estudios y el tamaño del municipio de residencia. De manera sintética, se puede decir que conforme se avanza en edad, las valoraciones y percepciones sobre la inmigración son más negativas. A más estudios, valoraciones también más positivas. Según el tamaño del municipio, son los de entre 50.000 y menos de 1 millón de habitantes los que tienen una percepción más negativa.
- Los hombres se muestran más contrarios que las mujeres ante la inmigración. Los municipios más pequeños son los que presentan posturas más ambivalentes, los medios son los más intolerantes –es donde se concentra en mayor medida la inmigración– y Barcelona es más tolerante. Los que han nacido en Catalunya muestran posturas más tolerantes y ambivalentes que los que han nacido fuera. Los que son de otras religiones practicantes y los agnósticos tienen posturas más tolerantes hacia la inmigración que el resto de perfiles. Según la situación laboral, los autónomos se muestran ambivalentes, y dentro de estos, los profesionales liberales y los empresarios son contrarios. Los asalariados, en general, se muestran contrarios, sobre todo los trabajadores poco cualificados. Los que no trabajan son los que tienen las percepciones más negativas, sobre todo teniendo en cuenta la actual situación económica. Quien mayoritariamente habla catalán en casa, en el trabajo y con las amistades se muestra más ambivalente.

Estos resultados preocupantes contrastarán con los de otro estudio del Centre d'Estudis d'Opinió, esta vez realizado a inmigración marroquí, ecuatoriana, rumana y china instalada en Catalunya (1.107 encuestas realizadas entre el 22 de noviembre de 2005 y 11 de enero de 2006). Del análisis de toda la encuesta destacaba “el alto nivel de satisfacción de los entrevistados con el hecho de haber

emigrado a Cataluña. La mayoría de las respuestas nos llevan a esta conclusión principal” (GENERALITAT DE CATALUNYA, 2006a, 4, 27):

- Tres de cada cuatro inmigrantes encuestados recomendarían a otras personas venir a nuestro país, de hecho, son muchos los que desearían llevar a alguien familiar o amigo. La mayoría tiene decidido que se quedará para siempre en Cataluña.
- Su nivel de vida ha mejorado y la percepción general es que lo seguirá haciendo. Solo les inquieta un hecho: la llegada de más inmigración les puede acabar perjudicando.
- La acogida que han recibido es valorada positivamente, aunque una tercera parte afirma haberse sentido discriminado en alguna ocasión: principalmente mediante agresiones verbales provenientes de desconocidos por la calle. Así pues, en el ámbito laboral los inmigrantes entrevistados no han detectado actitudes racistas. Es más, los problemas con la población autóctona son escasos, y la mayoría afirma que las agresiones han venido más bien por parte de otros colectivos de inmigrantes.
- En coherencia con la satisfacción de haber emigrado y la mejora de su nivel de vida, el porcentaje de entrevistados que responde que no hay ningún problema en especial que les afecte es alto.
- Los principales problemas que los inmigrantes creen que tiene Cataluña están fuertemente relacionados con los que afectan directamente su día a día. Estos son: el paro, la precariedad laboral y el acceso a la vivienda.
- La Ley de Extranjería, que es citada entre inmigrantes como el tercer problema de Cataluña, es percibida como un problema estructural del país ya que no aparece en la lista de los problemas que afectan a su vida cotidiana.

LA PRODUCCIÓN ESTADÍSTICA DE POBLACIÓN, LOS ESTUDIOS SOCIOLINGÜÍSTICOS Y LA LENGUA

Vimos en la anterior etapa como algunos servicios se fueron especializando en la producción estadística propia –centros penitenciarios, educación, etc. En cuanto a la estadística de población, desde 1996, la puesta en marcha del Padrón Continuo permitió contar con los datos de nacionalidad de las personas, además del sexo, edad, etc. Los ficheros de las series anuales que el IDESCAT recibirá del INE a partir de entonces, le permitirán producir datos de población extranjera en Catalunya, una producción condicionada a los sucesivos planes estadísticos

de Cataluña. La Llei 2/2006, de 6 de marzo, del Plan Estadístico de Cataluña,¹⁰⁸ estableció la Estadística de población extranjera y la Estadística de Migraciones. Esta evolución de la gestión estadística permitirá ir conociendo más características de la población extranjera en Catalunya. La Encuesta demográfica de 2007 (GENERALITAT DE CATALUNYA, 2007g), por ejemplo, permitió preguntar sobre los usos lingüísticos, y sobre esta encuesta se han elaborado estudios sociolingüísticos. Desde 1981 se había dispuesto de información estadística oficial sobre los conocimientos lingüísticos en lengua catalana de la población, elaboradas por el IDESCAT a partir de los datos de los padrones y censos lingüísticos (se preguntaba sobre si se entiende, sabe hablar, sabe leer y sabe escribir el catalán), pero las fuentes no daban el dato de la nacionalidad.

Por otro lado, la Generalitat ha llevado a cabo en varios momentos estudios encaminados a conocer cuál ha sido la presencia del catalán en la sociedad catalana.¹⁰⁹ En esta etapa, el aprendizaje del catalán y castellano por parte de los inmigrantes extranjeros seguirá contando con la oferta de los centros y aulas de formación de adultos (cuya oferta, por supuesto, no solo es lingüística, cf. GENERALITAT DE CATALUNYA, 2010d, 159-160); y la de catalán, de los centros del CPNL, los centros educativos y programas específicos de voluntariado lingüístico (GENERALITAT DE CATALUNYA, 2010d, 79, 80, 105, 159, 166-168, 170, 174-176, 218, 291, 221-223; GENERALITAT DE CATALUNYA, 2010h, 43-44).

En cuanto a las lenguas de origen, el Departament d'Ensenyament prosiguió con su impulso en las aulas. En el curso 2004-2005 puso en marcha, en horario extraescolar, el Programa de enseñanza de lengua y cultura de origen. En ese curso se incorporó el árabe, en el 2005-2006 el chino y el amazig, en el 2006-2007 el holandés, en el 2007-2008 el rumano y el ucraniano, en el 2008-2009 el portugués, en el 2009-2010 el bengalí y el urdú, y en el 2012-2013 el quechua¹¹⁰

108. DOGC de 6 de abril de 2006.

109. Ya en 1983 se realizó un estudio sobre las expectativas de uso, actitudes y necesidades lingüísticas entre la población adulta de la aglomeración urbana barcelonesa. El objetivo de este estudio era doble: obtener información que captara la situación sociolingüística de los municipios de más de 2.000 habitantes alrededor de Barcelona, y conocer cuáles eran las opiniones de los adultos respecto a la utilidad del conocimiento de la lengua y su interés para aprender catalán. La Encuesta de usos lingüísticos en Cataluña 2003 (EULC03) representó un hito importante en el ámbito de la sociolingüística de Cataluña, ya que abordó los usos interpersonales de las lenguas presentes en el territorio y se lleva a cabo por primera vez en el ámbito de la estadística oficial. En 2008 se hizo la segunda oleada de esta encuesta que ahora se llama Encuesta de usos lingüísticos de la población 2008 (EULP08). Se pueden consultar los datos en Datos enlazados 2003-2008-2013: <http://www.idescat.cat/pub/?id=eulp> [última consulta: 1 de septiembre de 2015].

110. Para la enseñanza de dichas lenguas, el Departament d'Ensenyament estableció acuerdos de colaboración –o utilizó el marco de acuerdos del Estado– con el Gobierno de Marruecos la Associació Catalanopakistanesa, el Ministerio de Educación, Investigación y Juventud de Rumanía, la Asemblea Amaziga de Catalunya, el Gobierno de Portugal,

(GENERALITAT DE CATALUNYA, 2015a). Con ocasión de la negociación, en 2004, de los Principios básicos comunes para la política de integración de inmigrantes en la Unión Europea, España planteó una enmienda de adición, orientada a incluir en el texto la idea de que era importante apoyar el mantenimiento de las lenguas y culturas de origen de los inmigrantes. La propuesta se basaba en que este apoyo implica el reconocimiento de la identidad cultural, lo que refuerza su sentimiento de pertenencia a una sociedad común. Sin embargo, la propuesta no prosperó, quizá por coincidir con la época en que varios estados europeos ponían en marcha el tipo de programas introductorios que inspiraron la Llei d'Accollida de la Generalitat, y que se basaban, precisamente, en el aprendizaje de las lenguas de los estados europeos (LÓPEZ, 2007, 245-246).

ESCUELA, SANIDAD, CENTROS PENITENCIARIOS

En los ámbitos de la escuela, la sanidad y los centros penitenciarios, el aumento de la población inmigrada comportó también una especialización a partir de las actividades iniciadas años antes.

Los ejes de la actividad del Departament d'Ensenyament fueron la gestión de la mejora de la distribución de los alumnos de origen extranjero en los centros educativos (E19);¹¹¹ y las aulas de acogida,¹¹² configuradas como entornos de trabajo abiertos en el centro educativo, que facilitaban la atención directa y más adecuada al alumnado de origen extranjero –que era acogido desde el momento de su incorporación al centro, al inicio del curso académico o más tarde, “admisión a lo largo del curso”–, para favorecer la adquisición de la lengua catalana y su integración escolar, a la vez que ayuda al profesor ante los retos y oportunidades planteados por la llegada de di-

la Associació de Dones Xineses a Catalunya, el Instituto Cultural Chino, la Casa Asia, la Stichting Nederlandse Taal de Cultura, la Associació Txervona Kalyna y la Associació sociocultural de Bangladesh a Barcelona.

111. Se trataba, básicamente, de regular el procedimiento de admisión y de conferir al procedimiento de publicidad (por ejemplo, con una web sobre preinscripción: <http://queestudiar.Generalitat.cat/ca/preinscripcio/>), así como de garantías jurídicas respecto a las decisiones administrativas: DE 75/2007, de 27 de marzo, por el cual se establece el procedimiento de admisión del alumnado en los centros en las enseñanzas sufragadas con fondos públicos (DOGC de 29 de marzo de 2007). Y también “acordar con los municipios un censo importante de los niños a escolarizar o, en todo caso, la creación de oficinas municipales de escolarización, hasta establecer una red adecuada a las necesidades de todo el territorio de Catalunya”. En 2008 había 61 oficinas de escolarización (GENERALITAT DE CATALUNYA, 2010d, 103-104).

112. En 2008 llegó a haber 1.236 aulas de acogida (GENERALITAT DE CATALUNYA, 2010d, 92). La evolución del número de alumnos en ellas tuvo un crecimiento rápido desde el inicio del programa, entre el curso 2004-05 hasta el curso 2007-08, en el cual se llegó a 24.504 alumnos. La media de alumnos en las aulas de acogida fue inicialmente de 16 en primaria y de 19 en secundaria.

cho alumnado. En 2004 se pusieron en marcha las aulas de acogida y los asesores LIC (Lengua, Interculturalidad y Cohesión Social), que trabajaban para dar apoyo a los centros educativos en materia de acogida lingüística, apoyo emocional y de integración y escolar y social. En 2005 se pusieron en marcha los planes educativos de entorno¹¹³ y el Plan para la lengua y la cohesión social. Finalmente, dispusieron también de un programa sin un nombre específico o, más bien, de un conjunto de recursos para garantizar la “igualdad de oportunidades”.¹¹⁴

Con la “misión de mejorar la salud de la población inmigrada mediante la definición de un modelo de atención de los servicios que permitiese al sistema de salud catalán hacer frente a la nueva situación planteada por el fenómeno de la inmigración”, el Departament de Salut impulsó el Plan director de inmigración en el ámbito de la salud (DE 40/2006, de 14 de marzo, por el que se crea el Plan director de inmigración y cooperación en el ámbito de la salud y su Consejo Asesor).¹¹⁵

El Plan director se elaboró en el año 2006 para impulsar las políticas y estrategias del Plan de Salud de Catalunya (Horizonte 2010) para la población inmigrada. Catalunya había iniciado, a finales de la década de 1980,¹¹⁶ la planificación de objeti-

113. Los planes educativos de entorno (PEE) se plantearon como una forma de dar respuestas comunitarias a los retos educativos, especialmente los relacionados con el alumnado más vulnerable y de origen extranjero. Con esta finalidad y a partir de un convenio de colaboración entre el Departament d'Educació y los municipios, los diferentes agentes educativos (centros escolares, entidades locales, familias y entidades del entorno escolar) se reunían para diagnosticar necesidades, definir objetivos y concretar actividades de forma compartida y coordinada. En 2008 existían 95 PEE en 80 municipios, cada uno de los cuales había suscrito un convenio con el Departament d'Educació (GENERALITAT DE CATALUNYA, 2010d, 187). Veamos como ejemplo el plan de Manlleu, donde más del 40% de la población escolar era inmigrante o hija de inmigrantes. Entre los recursos más significativos que se pusieron en marcha, destacaron (TARDA Y SADURNÍ, 2008):

- Comisión de escolarización amplia y participativa, formada por la Inspección educativa, el concejal de Educación del ayuntamiento, las direcciones y las Asociaciones de Madres y Padres de alumnos de todos los centros, técnicos de Bienestar Social y de Educación, mediadores interculturales, servicios educativos (asesores psicopedagógicos y asesores de Lengua y Cohesión social) y técnico del Consell Comarcal, organismo que gestionaba las becas del comedor escolar,
- Plan de Acogida Municipal: con el objetivo de acoger, orientar, acompañar y hacer el seguimiento a los alumnos y a sus familias en el proceso de escolarización,
- Servicio de mediación intercultural,
- Comisión de absentismo, formada por las direcciones de cada centro, Inspección, servicios educativos y técnicos municipales. A veces también asistían profesionales de otras áreas como la de Gobernación (Policía Municipal),
- Comisión socioeducativa: encargada de velar por la igualdad de oportunidades, garantizar que todos los alumnos dispusiesen de los libros de texto y del material escolar necesario, así como favorecer la existencia de ayudas para asistir a las salidas escolares,
- Comisión de orientación: encargada de la detección y el seguimiento del alumnado que termina la ESO sin obtener el graduado, mediante estudio de la oferta formativa y planificación de la orientación.

114. Materiales específicos para la atención al alumnado inmigrante; refuerzo del sistema de becas de comedor y transporte escolar; materiales, recursos y prácticas para favorecer la convivencia escolar; mantenimiento de los equipos territoriales de asesores LIC, talleres de apoyo a la tarea del alumnado en centros educativos, y dotaciones económicas extraordinarias a centros de primaria y secundaria para la adquisición de material didáctico (GENERALITAT DE CATALUNYA, 2010d, 106).

115. DOGC de 16 de marzo de 2006.

116. La planificación se plasmó en el Documento marco para la elaboración del Plan de Salud (GENERALITAT DE CATALUNYA, 2005g, 8). Como precedente del Pla director, en el inicio de esta etapa se contaba con el Plan de la diversidad en el Institut Català de la Salut, las Recomendaciones para la atención primaria dirigida a usuarios inmigrantes extracomunitarios, así como todo el trabajo impulsado desde la Oficina de Cooperación Sanitaria Internacional y Salud Migracional (Orden SSS/187/2003, de 28 de abril, DOGC de 5 de mayo de 2003) (GENERALITAT DE CATALUNYA, 2006,

vos de salud, en ámbitos como la salud maternoinfantil, la infección por VIH/SIDA, las enfermedades de transmisión sexual, la tuberculosis, el cáncer, etc.

El Pla Director de 2006 se componía, a su vez, de tres “planes” (GENERALITAT DE CATALUNYA, 2006*b*, 11-13, 22-23; GENERALITAT DE CATALUNYA, 2010*d*, 87-88, 110, 182-184, 222-223).

- Plan de acogida: materiales de acogida sanitaria, adecuación de los registros de información, elaboración de información “bien adaptada para cada público”, facilitación de la Tarjeta Sanitaria Individual a todos los inmigrantes que estuviesen en situación de exclusión, identificación de las personas o los colectivos de mayor vulnerabilidad, etc.
- Plan de mediación: el modelo de mediación fue el de la región sanitaria de Gerona (E7), que era el único existente en el territorio con un tiempo de implantación suficiente para haber demostrado su calidad y eficiencia, y
- Plan de formación, donde se describía la formación de apoyo a los profesionales asistenciales para dar una atención adecuada a la población inmigrante.

En cuanto al ámbito penitenciario, España se situó en esta etapa como uno de los países europeos con más sobrerrepresentación de extranjeros en las prisiones. Entre 2000 y 2010 el porcentaje de extranjeros en los servicios penitenciarios de Catalunya pasó del 19,47 % al 44,10 %, agudizándose el problema de sobrerrepresentación tanto en los centros penitenciarios como en el ámbito de las medidas penales alternativas de justicia juvenil. La tasa de encarcelamiento de los extranjeros triplicaba la tasa general autóctona. Por áreas geográficas, el Magreb, el resto de África y el resto de Europa (excluyendo la UE) se situaban todavía más por encima de tasa general, y por nacionalidades, destacaron Argelia, Georgia y Nigeria, si bien entre los países con más de 20.000 personas empadronadas en Catalunya, destacaron con los porcentajes más altos Marruecos y Colombia (GENERALITAT DE CATALUNYA, 2012*a*, 68, 81; GENERALITAT DE CATALUNYA, 2012*b*). A partir de 2010, sin embargo, empezó a cambiar la tendencia del aumento constante.¹¹⁷

18-19).

117. Debido a varias razones: el descenso del número de extranjeros en la población total de Catalunya; la reforma del Código Penal de 2010, que redujo la duración máxima de las penas por delitos contra la salud pública; la disminución general de la delincuencia (en 2011 disminuyó un 2,6% respecto a 2010) y, finalmente, la promulgación de la Circular 1/2011, sobre extranjería en los centros penitenciarios de Cataluña, que permitió potenciar el retorno al país de origen (GENERALITAT DE CATALUNYA, 2012*c*, 5).

La especialización penitenciaria respecto a la población extranjera condujo a incluirlos como público objetivo en actividades de mejora de la calidad de vida en los centros penitenciarios, entre las cuales la formación de adultos,¹¹⁸ y en las que se abrió las puertas del voluntariado y las ONG (D 329/2006, de 5 septiembre, que aprobó el Reglamento de organización y funcionamiento de los servicios de ejecución penal de Cataluña). Durante esta etapa se desarrollaron todo tipo de programas: el Programa marco de educación para la convivencia en la diversidad, el Programa de mediación intercultural, la Instrucción para la atención religiosa, los servicios de asesoramiento jurídico para personas internas extranjeras, el Programa piloto de creación de microempresas, el Programa de acompañamiento para jóvenes de origen inmigrante, la Subcomisión de Inmigración de la Comissió Interinstitucional per a la Reinserció Social (CIRSO), las comunidades de práctica de juristas y de trabajadores sociales, el grupo de trabajo intercentros, los programas de ayuda internos y familias, los recursos subvencionados por el centro directivo para ofrecer acogida en permisos, libertad condicional y / o libertad definitiva por falta de red familiar o relacional, el Programa Rétale (Reinversión de Talento) en una versión para centros penitenciarios, etc. (cf. preámbulo de la Circular 1/2011, sobre extranjería en los centros penitenciarios de Catalunya; GENERALITAT DE CATALUNYA, 2010d, 207-213).

LA EVOLUCIÓN DE LA RELACIÓN GENERALITAT - ESTADO

Ara és un bon moment també. Penso que s'obre una altra línia. A nivel polític hi ha millor sintonia entre Madrid i Catalunya i Barcelona (GARRETA, 2007, 90. Entrevista AB05, de 2005)

118. La Llei d'Acollida estableció que la formació de acogida, que es una modalitat de formació de adultos, sea convalidada a los internos extranjeros que realicen las correspondientes acciones educativas y formativas establecidas por la respectiva ley sectorial (Disposición adicional 2ª.1). Véase también los arts. 9 y 90.3 del DE 329/2006, de 5 septiembre, que aprobó el Reglamento de organización y funcionamiento de los servicios de ejecución penal de Cataluña (DOGC de 7 de septiembre de 2006).

UN ESPACIO COMPLEJO

Los Presupuestos Generales del Estado para 2005 crearon el FAAIIRE.¹¹⁹ A su vez, su creación fue precedida por diversas propuestas anteriores –algunas de las cuales ya hemos referido–, aunque fue el fruto concreto de un pacto parlamentario entre los grupos parlamentarios de ERC y Socialista en el Congreso de los Diputados.

El FAAIIRE facilitó la cooperación real entre el Estado y las CCAA. Era distribuido a las CCAA conforme a las líneas del documento “Marco de Cooperación para la Gestión del Fondo de Apoyo a la Acogida y la Integración de Inmigrantes», documento que fue “examinado” –jurídicamente, tampoco era una aprobación– en la sesión del 18 de abril de 2005 del Consejo Superior de Política de Inmigración. Este fondo dispuso de dotación presupuestaria entre 2005 y 2011, aunque la LO 2/2009 lo introdujo en la LODYLE¹²⁰ y, por tanto, todavía *existe* (en 2015). Posteriormente a la aprobación anual de los Presupuestos Generales del Estado, cada CCAA formalizaba un convenio con el Estado (MINISTERIO DE TRABAJO E INMIGRACIÓN, 2005).¹²¹ Tras el convenio y la ejecución del gasto, se realizaba un seguimiento técnico y administrativo por parte de personal de ambas administraciones. Uno de los criterios de distribución era que el 40 % fuese distribuido por cada CCAA a las entidades locales respectivas. Además, la comunidad autónoma debía también aportar su propio presupuesto. Tras la firma del convenio, la Generalitat publicaba las convocatorias anuales a las que ya hemos hecho referencia, mediante las cuales la financiación se canalizaba a los ayuntamientos.¹²² Todo ello llevó al propio Estado a reconocer que el sistema del Fondo –sistema de fijación de los criterios de distribución, sistema de reparto– había sido “extraordinariamente positivo”, constituyendo “uno de los principales logros (...) la creación de un modelo de gobernanza relacional abierto a la participación de

119. Los Presupuestos se aprobaron mediante la Ley 2/2004, de 27 de diciembre, de *presupuestos generales del Estado para el año 2005* (BOE de 28 de diciembre de 2004). El Pleno del Consejo Superior de Política de Inmigración de 18 de abril de 2005 acordó los criterios de distribución y, finalmente, el Consejo de Ministros de 20 de mayo de 2005 ratificó los anteriores criterios y aprobó la asignación de 27.096.708,30 euros a la Generalitat (cf. DOGC de 1 de agosto de 2005, pág. 23.698).

120. Art. 2.ter.4.

121. Los convenios o las prórrogas entre la Generalitat y el Estado se publicaron en los siguientes BOE: 14 de septiembre de 2005, 21 de julio de 2006, 16 de julio de 2007, 5 de agosto de 2008, 12 de octubre de 2009, 21 de diciembre de 2009, 4 de noviembre de 2010 y 21 de diciembre de 2011.

122. El 19 de octubre de 2010 el Ministerio de Trabajo e Inmigración y la Generalitat firmaron el Convenio de colaboración para el desarrollo de un plan piloto de actuación integral en barrios de Catalunya con alto índice de población inmigrante. El Convenio canalizaba financiación de ambas partes. La del Estado provenía del Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros Países para el periodo 2007-2013 como parte del programa general “Solidaridad y gestión de los flujos migratorios”, establecido por la Decisión 2007/435/CE del Consejo, de 25 de junio de 2007 (Diario Oficial de la Unión Europea Legislación, de 28 de junio de 2007) (MINISTERIO DE TRABAJO E INMIGRACIÓN Y GENERALITAT, 2010). La Generalitat canalizó la financiación a los ayuntamientos de Salt, Badalona, l’Hospitalet de Llobregat, Terrassa y El Vendrell, mediante convenios. Véase por ejemplo, el de la GENERALITAT Y AJUNTAMENT DE SALT, 2011.

diferentes actores (Estado, Comunidades Autónomas, Municipios y Sociedad Civil)” (Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2011, 14, 15). El FAAIIRE, además, fue considerado por la Comisión Europea como *buena práctica* para la gestión de la inmigración (COMISSIÓ EUROPEA, 2007, 88).

EVOLUCIÓN DE LA DOTACIÓN EN LOS PGE AL FONDO, Y PARTE ASIGNADA A CATALUNYA

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Total Estado	120.000.000	180.000.000	200.000.000	200.000.000	200.000.000	70.000.000	66.600.000
Cataluña	27.096.708	40.942.170	43.653.635	43.524.098	43.497.193	15.613.546	15.012.963
Acogida e integración	16.000.113	19.455.150	19.876.853	21.706.005	21.996.044	8.571.028	8.137.182
Financiación de los entes locales	13.548.354	16.385.619	17.035.277	17.163.687	17.307.965	6.187.498	5.998.785
Otros proyectos	2.451.759	3.069.531	2.841.576	4.542.318	4.688.079	2.383.530	2.138.397
Refuerzo educativo	11.096.595	21.487.020	22.608.782	21.203.213	21.273.869	6.897.718	6.859.781
Atención a menores no acompañados	-	-	1.168.000	614.880	227.280	144.800	16.000

Fuente: Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración.

En paralelo a la financiación del FAAIIRE, el Estado creó sus propios canales de financiación hacia entidades locales y entidades al margen de las CCAA y sin consulta con ellas. A su vez, tampoco la Generalitat consultó su propia actividad de fomento con el Estado. Ambas Administraciones producirán convocatorias de subvenciones y convenios sin consultarse previamente ni acordar algunos de sus aspectos. La Generalitat decidió impugnar algunas convocatorias estatales. Todas las STC fueron favorables a la Generalitat. Las STC 227/2012, de 29 de noviembre, 26/2013, de 31 de enero, y 154/2013, de 10 de septiembre, declararon que vulneraban diversas competencias de la Generalitat algunos preceptos de, respectivamente, la Orden TAS/3441/2005, de 2 de noviembre, la Orden TIN/2158/2008, de 18 de julio, y la Resolución de 14 de julio de 2008, todas ellas estatales. Las órdenes establecían las bases reguladoras para la concesión de las subvenciones a entidades locales para el desarrollo de programas innovadores a favor de la integración de inmigrantes. La Resolución convocaba subvenciones *para habilitación de plazas de alojamiento*. La STC 78/2014, de 28 de mayo, declaró que la Resolución de 16 de julio de 2009, por la que se convocaba la concesión de subvenciones a entidades

locales para el desarrollo de programas innovadores a favor de la integración de inmigrantes, vulneraba competencias de la Xunta de Galicia.¹²³

¿Qué es lo que ha interesado proteger o defender a cada institución, a tenor de lo que cada una impugna? La Generalitat ha interpuesto conflictos de competencias, en defensa de su espacio de autogobierno; y no ha interpuesto ningún recurso de inconstitucionalidad contra la LO 7/1985 ni contra las diferentes LO que conforman la LODYLE (E5),¹²⁴ a diferencia de otras CCAA, como Navarra, Andalucía, Euskadi, Castilla-La Mancha, Illes Balears, Aragón, Extremadura y Asturias.¹²⁵ La contribución de la Generalitat al sistema de derechos y libertades de los extranjeros en España ha sido a través de la negociación política y la propuesta legislativa. Por su parte, al Estado le ha preocupado defender su competencia exclusiva en inmigración la única vez que la Generalitat trató de incidir normativamente en tal ámbito.¹²⁶ Y también ha combatido la política lingüística de la Generalitat,¹²⁷ en el punto en que la Llei d'Acollida¹²⁸ la aborda. La institución del Defensor del Pueblo impugnó los apartados 2, 4 y 5 del artículo 9 de la Llei d'Acollida (número de recurso en el TC 6352-2010):

Artículo 9. Competencias lingüísticas básicas.

1. La persona titular del derecho de acceso al servicio de primera acogida, a lo largo del proceso de integración en la sociedad catalana, debe alcanzar las competencias lingüísticas básicas en catalán y en castellano.

[impugnado] 2. El servicio de primera acogida debe ofrecer la formación y los medios necesarios para la adquisición de las competencias básicas en lengua catalana a las per-

123. Las STC se publicaron, respectivamente, en los BOE de 29 de diciembre de 2012, 26 de febrero de 2013, 9 de octubre de 2013 y 24 junio de 2014.

124. Véase Dictamen núm. 221, de 7 de febrer de 2001, del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya, solicitado por el Parlament de Catalunya, en relación con la constitucionalidad del art. primero, apartados 5, 6, 7, y 9 de la LO 8/2000, de 22 de desembre, de reforma de la LODYLE (GENERALITAT DE CATALUNYA, 2001c).

125. Los recursos de inconstitucionalidad que dieron pie a las STC 236/2007, de 7 de noviembre, 259/2007, de 19 de diciembre, y 17/2013, de 31 de enero; y que se publicaron, respectivamente, en los BOE de 10 de diciembre de 2007, 22 de enero de 2008 y 26 de febrero de 2013.

126. D 188/2001, de 26 de junio.

127. Sobre la vinculación de la política de acogida y la política lingüística de la Generalitat, véase ROVIRA, SAURÍ, Y TRESERRA, 2010, 143. También E18.

128. En 2003, la Generalitat había solicitado dictamen al Consell Consultiu (Dictamen 234/2003, de 10 de febrero) sobre la constitucionalidad de algunos arts. de la LO 10/2002, de 23 de diciembre, de *Calidad de la Educación* (BOE de 24 de diciembre de 2002). La STC 212/2012, de 14 de noviembre, resolvió el recurso de la Generalitat, que había impugnado, entre otros, el art. 46.1, sobre la escolarización de los alumnos con necesidades educativas especiales (BOE de 13 de diciembre de 2012). Años más tarde, el Estado impugnó diversos artículos de la Llei 12/2009, de 10 de julio, de Educación (DOGC de 16 de julio de 2009). Los arts. 9 y 13, impugnados, se refieren respectivamente al régimen lingüístico del sistema educativo y a la competencia lingüística del profesorado, de los profesionales de atención educativa y del personal de administración y servicios.

sonas titulares del derecho de acceso al servicio que no la conozcan, siempre que sea posible mediante el Consorcio para la Normalización Lingüística.

3. Debe fijarse, por reglamento, el nivel mínimo de referencia que debe alcanzarse en cuanto a competencias lingüísticas referidas en el Marco europeo común de referencia para las lenguas, establecido por el Consejo de Europa.

[impugnado] 4. El catalán, como lengua propia de Cataluña, es la lengua común para la gestión de las políticas de acogida e integración. También es la lengua vehicular de la formación y la información, instrumento básico para la plena integración en el país. A tal fin, el aprendizaje lingüístico ofrecido por los servicios de primera acogida empieza por la adquisición de las competencias básicas en lengua catalana.

[impugnado] 5. El servicio de primera acogida, terminada la formación en lengua catalana, debe ofrecer la formación para adquirir las competencias básicas en lengua castellana a las personas que hayan alcanzado la adquisición de competencias básicas en lengua catalana y que lo soliciten o lo requieran.”

Ante el Tribunal Constitucional, la Generalitat ha planteado más del doble de conflictos de competencias que de recursos de inconstitucionalidad. Los primeros únicamente los puede interponer el Govern, mientras que los segundos los puede interponer el Govern pero también el Parlament de Catalunya. El Parlament debe tener una visión más distante, menos apasionada, más plural que el Govern; sus servicios jurídicos representan a todos los partidos políticos representados.¹²⁹ Los conflictos de competencias son fenómenos previsibles en una época histórica –mucho más que una etapa– en la que el sistema de gestión o gobernanza multinivel de la política de inmigración en España está en gestación. SUBIRATS (1989, 32, 34-35) sitúa los conflictos en el marco de las “*vías de adaptación al cambio*”: la corriente “descentralizadora ha provocado intensas polémicas (Porter-Olsen, 1976; Mayntz, 1985) y no menores resistencias. Los partidarios de mantener un cierto grado de centralización aluden a que desde el plano central adquieren más relevancia los intereses generales y se puede actuar más rápida y unitariamente. Pero, aducen sus contrincantes, la descentralización permite, mucho mejor que cualquier solu-

129. Entrevista con Ramon Riu i Fortuny, subdirector general de Qüestions Constitucionals de la Generalitat, el 27 de agosto de 2015. En cuanto a la legitimación para interponer conflictos de competencias y recursos de inconstitucionalidad, véase arts. 31 y 60 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (BOE de 5 de octubre de 1979).

ción central, la adaptación de la actuación administrativa a las condiciones respectivas del lugar o situación o a las necesidades concretas de sus ciudadanos. *Por todo ello las relaciones Estado-entes regionales o locales se han caracterizado siempre por el conflicto y la reivindicación* [el subrayado es nuestro]. Las resistencias del aparato administrativo central a “perder” competencias han sido y son evidentes. Lo que comportaba, de alguna manera, la transformación de esa “reforma del Estado” animada por fuertes ideales (democratización, autonomía), en una constante cadena de conflictos, resueltos por la vía jurisdiccional o por la vía de la negociación política. No tiene nada de extraño (...) Pero lo que sí podemos destacar es la falta de cultura administrativa de los centros de decisión política para prevenir tales conflictos o preparar estrategias adecuadas para mitigarlos. Ello ha provocado tentaciones, de los de “arriba”, de transferir competencias de manera parsimoniosa; de los de “abajo”, de recoger todo lo que se daba sin pensar en su posterior utilización (E17), o la tendencia evidente de aumentar el poder por parte de los entes intermedios recuperando competencias de los de más abajo (los entes locales) (...).”

ÓRGANOS DE COORDINACIÓN FORMAL

Ya vimos anteriormente que desde Catalunya, y también desde la Generalitat, habían partido propuestas de coordinación formal con el Estado. La articulación de las competencias respectivas conduce a un *deber de colaboración* que debería expresarse a través de diversos instrumentos, entre los cuales los “espacios de encuentro” (Montilla, 2007, 31-32). La primera versión de la LODYLE, es decir, la LO 4/2000, de 11 de enero, creó el Consejo Superior de Política de Inmigración, “para asegurar una adecuada coordinación de las actuaciones de las Administraciones públicas con competencias sobre la integración de los inmigrantes (...), en el que participarán representantes del Estado, de las Comunidades Autónomas y de los municipios.”¹³⁰ Y la LO 8/2000, de 22 de diciembre, introdujo en la LODYLE la disposición adicional segunda:

En atención a la situación territorial y a la especial incidencia del fenómeno migratorio y a las competencias que tengan reconocidas en sus respectivos estatutos de autonomía en

130. Art. 61, BOE de 12 de enero de 2000. RD 344/2001, de 4 de abril, por el que se crea el Consejo Superior de Política de Inmigración (BOE de 6 de abril de 2001).

materia de ejecución laboral y en materia de asistencia social, y en concordancia con los mismos, se podrán constituir subcomisiones en el seno de las Comisiones Bilaterales de Cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en concordancia con lo que prevean sus respectivos estatutos de autonomía, para analizar cuestiones sobre trabajo y residencia de extranjeros que les afecten directamente.

En particular, en atención a la situación geográfica del archipiélago canario, a la fragilidad de su territorio insular y a su lejanía con el continente europeo, de acuerdo con lo establecido en el artículo 37.1 de su Estatuto de Autonomía, en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación Canarias-Estado se constituirá una subcomisión que conocerá de las cuestiones que afecten directamente a Canarias en materia de residencia y trabajo de extranjeros.

Hasta hoy (2015) solo se han constituido subcomisiones con dos CCAA: Canarias y Catalunya. La Subcomisión Bilateral de Cooperación en Materia de Inmigración, de Trabajo y Residencia de Extranjeros de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado se ha reunido solo siete veces en diez años, de entre los cuales en seis (2000, 2003, 2004, 2006, 2007, 2008) no se reunió ninguna vez¹³¹ (MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, 2012). Quizá por las escasas reuniones se trata de un órgano cuya potencial de rendimiento se desconoce. También hay que tener en cuenta el rendimiento de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado¹³² y el de la Conferencia Sectorial de Inmigración.¹³³

En términos generales, la existencia y funcionamiento de los órganos de colaboración tanto bilaterales como multilaterales no ha generado, hasta hoy, una dinámica de colaboración del Estado y las CCAA, y su actividad se ha limitado prácticamente a un esporádico intercambio de información y debate de distintas cuestiones. Ha habido una escasa voluntad *política* de colaboración (MONTILLA, 2007, 33, 38; DÍEZ, 2006, 182, 184). Sin embargo, existen diversos casos de colabo-

131. Reuniones de 25 de septiembre de 2001, 3 de junio de 2002, 26 de enero de 2005, 29 de enero y 19 de noviembre de 2009, 27 de julio de 2010 y 4 de marzo de 2011.

132. Véase: art. 183 del EAC. Las subcomisiones de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado y la propia Comisión en Pleno no se han reunido con carácter ordinario desde hace años, salvo dos excepciones: la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Conflictos, que se reúne en una fase previa a la interposición del recurso de inconstitucionalidad; y que se reúne también emitir informes previos en materia de juegos y apuestas. Por otro lado, hasta mayo de 2010 había 50 órganos de participación en los que la Generalitat participa con el Estado y otras CCAA:http://governacio.Generalitat.cat/web/content/relacions_institucionals/02_relacions_intergovernamentals/02_conferencies_sectorials/06_altres_organs_de_participacio/altresorgans.pdf [última consulta: 18 de agosto de 2015]. En el siguiente link figuran los Informes de las actividades de las conferencias sectoriales durante los años 2007, 2009, 2010, 2011 y 2012:http://governacio.Generalitat.cat/ca/pgov_ambits_d_actuacio/relacions_institucionals_i_amb_el_parlament/relacions_intergovernamentals/conferencies_sectorials/normativa_i_informes/ [última consulta: 18 de agosto de 2015].

133. La Conferencia Sectorial de Inmigración substituyó al Consejo Superior de Política de Inmigración mediante la reforma del art. 68 de la LODYLE por la LO 2/2009, de 11 de diciembre.

ración real entre el Estado y la Generalitat que se canalizarán al margen de los órganos de coordinación. Es una colaboración ordinaria, administrativa, que se ha ido estableciendo en la LODYLE gradualmente –reforma a reforma–, y que estaría fuera de la discusión política, simplemente, se da. La LODYLE se refiere a diversos supuestos de intercambio de información –a menudo mediante comunicaciones informáticas– entre las CCAA y la Administración del Estado, intercambio que tiene que ver con responsabilidades entrecruzadas, y que funciona con relativa normalidad.

Las responsabilidades entrecruzadas en donde se produce este intercambio de información, a menudo cotidiano, son: informes de escolarización, informes de integración para el arraigo y para las renovaciones de las autorizaciones, informes de adecuación de la vivienda para la reagrupación familiar, información recíproca sobre los MENA, autorizaciones iniciales de residencia y trabajo por cuenta propia y cuenta ajena, gestión colectiva de contrataciones en origen, exención de comprobación de la situación nacional de empleo para autorización de residencia de menores extranjeros en edad laboral que sean tutelados por la entidad de protección de menores competente, sanciones administrativas, o informes sobre afectación al orden público en los procedimientos de autorización de residencia o su renovación.¹³⁴ Además, se darán ejemplos de colaboraciones específicas entre el Estado y la Generalitat, colaboraciones basadas en una articulación jurídica sencilla, y no necesariamente fijadas en la legislación de extranjería:

134. Arts. 9, 18, 31, 35, 37, 38, 39, 40, 55, 68, de la LODYLE; y disposición adicional 5ª de la LO 2/2009.

ACOGIDA DE PERSONAS EN SITUACIÓN IRREGULAR PROCEDENTES DE LOS CIE

Ante los problemas de colapso en la acogida institucional de inmigrantes irregulares en Canarias, el Consejo de Ministros acordó, el 28 de enero de 2005, la adopción de un protocolo de actuación para la atención humanitaria y acogida de los inmigrantes desplazados de Canarias a la Península. Durante todos los años en los que el FAIIIRE tuvo dotación presupuestaria (2005-2011), la Generalitat colaboró con el Estado financiando parte de la acogida de las personas así reubicadas, acogida que era gestionada por ONG. La Generalitat recibía avisos del Estado –por fax y correo electrónico– de las personas trasladadas a Catalunya (número de personas, nacionalidad, procedencia, fecha de llegada) y avisaba a su vez a las ONG, cuya misión consistía en acogerlos en alojamientos y mantenerlos durante algunas semanas. El Estado, a su vez, financiaba a otras ONG en Catalunya para llevar a cabo la misma tarea, de manera que durante los años en que hubo financiación, diversas ONG¹³⁵ llevaron a cabo este tipo de acogida, financiadas por la Generalitat y por el Estado. Más allá de la financiación, este protocolo de avisos, simple pero necesario, transparente y eficiente, subsiste hasta hoy (2015)¹³⁶ y –que sepamos– ha puesto fin a la práctica de la Policía Nacional de liberar en algunos puntos de Catalunya a inmigrantes irregulares procedentes de los CIE, sin que ninguna entidades se hiciera cargo de ellos y sin avisar a la Generalitat. Las personas así liberadas por el Estado devienen “libres” –no sometidas a privación cautelar de libertad por el Estado–, pasan algunos días acogidas por ONG, y posteriormente se capilarizan en la invisibilidad de tantas otras personas en situación irregular. Si permanecen en España probablemente intentarán obtener una autorización de residencia por arraigo.

135. Creu Roja de: Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona; CEPAIM y APIP.

136. Durante muchos años, el Estado fundamentaba los avisos de traslado mediante el acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de enero de 2005. Recientemente, los avisos se fundamentan mediante el RD 441/2007, de 3 de abril, por el que se aprueban las normas reguladoras de la concesión directa de subvenciones a entidades y organizaciones que realizan actuaciones de atención humanitaria a personas inmigrantes (BOE de 19 de abril de 2007). Los gastos subvencionables, según el RD, son: alojamiento y manutención, atención sociosanitaria de urgencia, ayudas económicas para la cobertura de necesidades básicas, transporte, traducción e interpretación, necesidades derivadas de decesos, personal, gestión y administración, otros gastos de carácter general totalmente necesarios para el desarrollo del programa subvencionado, suministro de bienes de equipo, elementos de transporte, equipos informáticos, adquisición, construcción, alquiler, rehabilitación y mejora de bienes inmuebles. (art. 7). Las personas trasladadas ya no provienen de Canarias, sino de algún CIE de la Península, e incluso del CIE de Barcelona - Zona Franca.

RECONOCIMIENTO DE TITULACIONES ACADÉMICAS OBTENIDAS EN EL EXTRANJERO

En diversas ocasiones la Generalitat había considerado que las dificultades para el reconocimiento administrativo de experiencias laborales y de titulaciones académicas obtenidas en el extranjero constituía una discriminación para los trabajadores extranjeros, y un perjuicio para las empresas y para la competitividad de la economía; y pedía soluciones en orden a dicho reconocimiento (Acord estratègic per a la internacionalització, la qualitat de l'ocupació i la competitivitat de l'economia catalana en sus versiones de 2005 y 2008, medida 3 del PNI, capítulo de recomendaciones del Informe del CTEEC: Santana, 153). Las soluciones directas no estaban en manos de la Generalitat, ya que se trata de una competencia estatal.¹³⁷ En tales circunstancias, el 14 de diciembre de 2009 el Estado y la Generalitat suscribieron un convenio que dio pie a la creación del Servicio de Acompañamiento al Reconocimiento Universitario (SARU)¹³⁸ (GENERALITAT DE CATALUNYA, 2009c), un servicio de información y acompañamiento personalizado, en el proceso de reconocimiento de titulaciones universitarias extranjeras que debiesen tener efecto en todo el Estado. La contribución del Estado era simple, pues *se comprometía a lo que ya hacía*, es decir, a tramitar las solicitudes de reconocimiento de titulaciones (además de, en el momento inicial, formar al personal del SARU, cf. pacto tercero). Sin embargo, la aportación de la Generalitat ha resultado decisiva para el usuario –que puede ser tanto un extranjero como un español que haya obtenido su titulación fuera de España–, ya que el buen asesoramiento y ordenación de cada expediente de solicitud ha significado la reducción esencial de los plazos de tramitación. Pero el SARU, además, ha facilitado la normalización de las relaciones entre el Estado y la Generalitat mediante colaboraciones conexas a su gestión, reuniones periódicas de su comité de seguimiento, etc. En suma, ha favorecido no solo colaboraciones tangibles sino el clima de colaboración.

137. RD 285/2004, de 20 de febrero, RD 309/2005, de 18 de marzo, RD 1837/20008, de 8 de noviembre BOE de 4 de marzo de 2004, 19 de marzo de 2005 y 20 de noviembre de 2008), etc.

138. http://benestar.Generalitat.cat/ca/ambits_tematics/immigracio/saru/ [última consulta: 18 de agosto de 2015].

RETORNO VOLUNTARIO

Otro espacio de colaboración entre la Generalitat y el Estado lo constituyen los programas de retorno voluntario. El retorno había figurado ya en la segunda etapa de la política, como propuestas de formulación, y al principio de la presente (GENERALITAT DE CATALUNYA, 2001j, 140, 141) pero sin que se materializase en un servicio propio de la Generalitat; un servicio que, por otro lado, ya se prestaba en Catalunya desde, al menos, 1996, a través, por ejemplo, de Creu Roja y Càritas Diocesana de Barcelona. El 20 de septiembre de 2006 la Generalitat y la OIM firmaron un convenio en el que OIM pasaría a prestar para la Administración catalana el mismo servicio o programa que ya prestaba al Estado: el Programa de Retorno Voluntario de Inmigrantes desde España (PREVIE; en Catalunya, PREVICAT), consistente en la ayuda económica y el acompañamiento social necesarios para el retorno al país de origen.¹³⁹ En 2007, la Generalitat y Creu Roja ampliaron su convenio de colaboración, para llevar a cabo otra variante de retorno voluntario: el de personas con problemas de salud, transporte medicalizado, etc. En todos los casos de retorno voluntario las CCAA y la Administración del Estado deben relacionarse. El Ministerio del Interior debe verificar que no haya ninguna causa penal que impida a la persona abandonar España, y además, debe gestionar su salida obligatoria si ha recibido ayuda para retornar y no lo hace dentro del plazo consignado en el compromiso de no retorno. Por su parte, la Administración de Extranjería debe denegar la autorización de residencia y trabajo si se solicita dentro del periodo del compromiso de no retorno (arts. 28.3.D y 36.7 de la LODYLE).¹⁴⁰

139. Actualmente, el programa de Retorno Voluntario de la Generalitat ofrece: 1) servicio de información, apoyo y orientación psicosocial con el fin de que la persona interesada en el retorno a su país de origen pueda tomar su decisión en base a una atención individualizada ya una información actualizada; 2) acompañamiento al aeropuerto; 3) billete aéreo internacional desde Catalunya en el país de origen de la persona solicitante y los miembros de su unidad familiar que cumplan los requisitos del programa; 4) ayuda de viaje de 50 € por miembro por persona hasta un máximo de 400 € por unidad familiar; 5) ayuda para la integración en el país de origen de 400 € por persona y de un máximo de 1.600 € por familia. http://benestar.Generalitat.cat/ca/ambits_tematicos/immigracio/politiques_i_plans_dactuacio/pla_de_ciutadania_i_immigracio_2009-2012/programes_retorn/als_paisos_dorigen/ [última consulta: 18 de agosto de 2015].

140. Disposición adicional octava de la LODYLE: "El Gobierno contemplará anualmente la financiación de programas de retorno voluntario de las personas que así lo soliciten y planteen proyectos que supongan su reasentamiento en la sociedad de la que partieron y siempre que los mismos sean de interés para aquella comunidad."

CAPÍTULO VI. CONCLUSIONES

MARCO TEÓRICO Y DELIMITACIÓN

a) Partiendo del enfoque de fases del análisis de políticas públicas de Charles O. Jones, hemos centrado el análisis de la política de inmigración de la Generalitat en una de sus fases, la de las actividades; en particular, las actividades llevadas a cabo por las ocho instituciones que la conforman según el EAC. El enfoque de fases distingue entre la de formulación o definición pública, y la subsiguiente, de las actividades en sí. De acuerdo con el criterio de Rémi Lenoir, previamente a la formulación o definición pública, se producen actividades de evocación, imposición y legitimación del hecho social, es decir, seminarios, debates, informes, publicaciones, etc.; actividades que han sido significativas en el caso de la Generalitat. Nosotros hemos asumido como actividades tanto los seminarios, informes y publicaciones referidos a la Generalitat, como las demás actividades realizadas por ella: normas jurídicas, servicios, planes, programas, actos parlamentarios, dictámenes, recomendaciones, etc.

b) Hemos distinguido tres etapas de la política de inmigración de la Generalitat: 1977 – 1991, 1992 – 1999 y 2000 – 2010, basándonos en el marco teórico del Institucionalismo, que enfatiza la capacidad explicativa de las políticas públicas por parte de las instituciones y de las personas que en ellas trabajan. Pero no se puede afirmar que la política de inmigración de la Generalitat tenga puntos de inflexión aguda en los años 1992 y 2000; simplemente. Son fechas suficientemente significativas, y que resultan útiles para hacer inteligible y narrable el periodo de 34 años que se ha analizado. Por otro lado, obviamente la política de inmigración de la Generalitat no se puede dar por finalizada en el año 2010.

c) El enfoque de fases del análisis de políticas públicas no incluye el elemento del marco o discurso. Creemos, sin embargo, que el discurso precede y envuelve al conjunto de fases. Sin tenerlo en cuenta, se hace mucho más limitada la capacidad de analizar el cómo y el porqué de la política de inmigración de la Generalitat. El discurso presenta siempre dificultades de descripción, ya que descansa sobre estructuras subyacentes de creencias, percepciones y apreciaciones, y es normalmente tácito. Pese a ello, es evidente la existencia de un discurso catalán sobre la inmigración, gestado sobre todo a lo largo el siglo XX y a cuya explicación y formación contribuyeron diversos autores, referenciados a través de obras del historiador Josep Termes (1983, 1984) y del demógrafo Andreu Domingo (2014).

EL DISCURSO

En el punto de arranque de la política de inmigración, durante la Transición, Catalunya dispone de un marco o discurso que por “inmigración” tan solo entiende “integración”, y cuyos componentes principales son movilidad social, lengua catalana y voluntad de autogobierno.

El discurso catalán evolucionará en interacción con otros elementos no específicamente catalanes, pero que Catalunya contribuye a generar en tanto que son elementos gestados en España: un Estado de bienestar nacido antes de la democracia, y potenciado a partir de ella; así como la regulación española de la emigración, desarrollada desde finales del siglo XIX y que influye en las líneas básicas de la posterior legislación de extranjería. En este sentido, los elementos de contexto pueden ser también elementos de discurso, subyacentes, tácitos. Otro elemento que influye en la política de la Generalitat es más reciente: el de un entorno favorecedor: estabilidad política, bajos niveles de conflictividad social y racismo, gran cantidad de actores no gubernamentales, y un caudal de tolerancia acumulado por el proceso de transición política y por el pasado emigrante de muchos españoles.

El discurso, posteriormente, se actualiza, por razones tanto culturales como democráticas, porque se dispone de un Estado social y democrático de Derecho declarado por la CE en 1978, y por la presión de las demandas que generan los problemas de racismo y xenofobia, radicalización, marginalidad laboral y legal, y exclusión social de muchas personas extranjeras.

CONTINUIDAD Y NOVEDAD EN LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN

En lo fundamental la política de inmigración ha sido continuista pese a la modificación del color del gobierno. El debate político en torno a la inmigración no ha sido excesivamente divergente, pese a la existencia de un partido de corte xenófobo en la tercera etapa, partido que llegó a conseguir representación municipal pero no en el Parlament. La existencia de numerosos documentos de consenso, de ámbitos diversos pero significativos, a nivel parlamentario, “nacional” (es el caso del PNI), supramunicipal, de agentes sociales, etc., revelan que ese consenso ha existido y se ha mantenido. También quedó patente en la amplia mayoría con la que la Llei d’Acollida fue aprobada. Los documentos de consenso fueron importantes porque, precedidos normalmente de extensos procesos de discusión y debate, facilitaron el empoderamiento de las instituciones, de sus técnicos y cargos electos, y de los demás actores de la política. La sensibilización

más eficaz ha consistido en hacer participar a las personas en los procesos de consenso y, en general, en los procesos inherentes al diseño e implementación de actividades.

Al discurso de inmigración catalán tradicional se sumarán, a lo largo de las tres etapas de la política, tres nuevas dimensiones, pues la propia práctica va transformando o hace evolucionar el discurso. En primer lugar, el compromiso por la igualdad entre la población autóctona y la extranjera inmigrada, igualdad en derechos y ejercicio de los mismos; en segundo lugar, la toma en consideración de las opiniones e intereses de la población extranjera inmigrada, además de la opinión e intereses de la población en general; y en tercer lugar, la realización, por parte de las instituciones, de actividades específicas dirigidas a la población extranjera ante situaciones que no se daban cuando la inmigración provenía del resto de España.

La representación, en Catalunya, del hecho social “inmigración extranjera” revela un problema político más propio de los catalanes que de los inmigrantes. En este sentido, sorprende la diferencia entre los resultados de sendos estudios de opinión realizados por el Centre d’Estudis d’Opinió: en 2006 a personas de origen extranjero; y en 2010 a la población en general. Mientras que los inmigrantes extranjeros se mostraban “altamente satisfechos” de su vida en Catalunya, la población en general mostraba su preocupación, desde diversos ángulos, por la presencia de la inmigración. Quizá haya que tener en cuenta que los encuestados tienden a sobrevalorar los problemas que afectan a la población objeto de estudio y a infravalorar sus propias capacidades para enfrentarlos (DEAUX Y CALLAGHAN, 1994, 1995, citados por CRESPO Y DELGADO, 2000).

ACTORES DE LA POLÍTICA

La política de inmigración de la Generalitat se desarrolla en un contexto en donde se influyeron recíprocamente diversos actores privados e institucionales. En cuanto a estos últimos, hemos destacado al Estado, las CCAA, las entidades locales y la UE. Tanto el Estado como las entidades locales han influido en la política de inmigración de la Generalitat, pues ya actuaban cuando la Generalitat empezó a hacerlo en 1977, y continúan actuando. La experiencia de otras Administraciones permitió que la Generalitat no empezara sus actividades sin experiencia previa.

a) En referencia al Estado, la Generalitat formuló diversas propuestas políticas y normativas, algunas de las cuales se tradujeron en realidades; las propuestas se formularon tanto por voluntad de autogobierno y de generar espacios competenciales, como por competencia política, como por voluntad de colaborar e incidir en

problemas que sucedían en el seno de la sociedad catalana y para los cuales no se disponía de suficientes herramientas propias para abordarlos. A partir del año 2000 la LODYLE creó órganos de coordinación con CCAA y entidades locales, mas, en términos generales, la actividad de dichos órganos no ha generado una dinámica de colaboración del Estado y las CCAA, y su actividad se ha limitado a un esporádico intercambio de información y debate, poco fructífero.

El espacio compartido de competencias entre el Estado y la Generalitat ha sido también polémico o conflictivo, teniendo en cuenta la actividad litigiosa ante los tribunales. Mientras que el Estado ha impugnado normas de la Generalitat relacionadas con la política lingüística (reflejadas, en lo que a la política de inmigración se refiere, en la Llei d'Acollida) o con los derechos y libertades de los extranjeros (DE 188/2001, de 26 de junio); la Generalitat ha impugnado actos administrativos del Estado relativos a convocatorias de subvenciones a entidades o a entidades locales. Entendemos que el espacio compartido de competencias da lugar a polémica o conflicto, porque está en pleno desarrollo o creación; lograr un marco estable de gestión multinivel de la política conlleva más tiempo que el considerado en esta tesis.

Por otro lado, la colaboración entre el Estado y la Generalitat se desarrolla cotidianamente en una pluralidad de actividades en las que se comparten funciones, algunas de las cuales figuran en la LODYLE. Es un conjunto que parece resultado de una amalgama o un aluvión decantado a lo largo de sucesivas reformas legales o coyunturas de crisis, y no un sistema estructurado y lógico. No obstante, el conjunto se gestiona sin problemas, de acuerdo que se regula sin problemas, de acuerdo con el principio de lealtad institucional mutua que debe presidir el marco de las relaciones y con los principios inspiradores de las relaciones entre las Administraciones públicas (colaboración, auxilio, etc.).

La financiación genera relación. Las relaciones entre la Generalitat y el Estado se intensificaron a partir de la existencia de financiación del Estado (al menos desde 1998), tanto destinada a la Generalitat como destinada a las entidades locales, financiación respecto de la cual la Generalitat actuó como canalizadora o intermediaria, fijando líneas de trabajo o criterios para realizar el gasto público correspondiente, además de canales de distribución mediante concurrencia pública. Estas vías de financiación (convenios, FAIIIRE, etc.) generaron mucha más relación institucional que la de los órganos de coordinación.

b) La iniciativa de la DIBA y de muchos municipios en actividades de integración social ha sido muy importante a lo largo de las tres etapas. La política de inmigración de la Generalitat se explica también en función de su constante interacción con las actividades de las entidades locales.

El sistema de relación y trabajo compartido entre la Generalitat y las entidades locales ha ido desarrollándose poco a poco. En esta relación han sido fundamentales diversos factores: que se haya contado con mecanismos de coordinación e interlocución (FMC y ACM desde 1981, Consell Assessor d'Immigració desde 1993, y la misma coexistencia territorial de las instituciones); que la Generalitat haya podido financiar a las entidades locales (al menos desde de 1997 se financian actividades específicas); que la Generalitat haya fijado líneas de trabajo comunes mediante planes comarcales, convocatorias y contratos-programa, el PNI, instrucciones, guías, protocolos, etc.; y que se haya erigido una Administración periférica propia que, junto con los técnicos territoriales desde de 2005, ha permitido una relación cotidiana y fructífera con los diversos responsables y técnicos municipales o supramunicipales (técnicos en políticas migratorias, agentes de acogida, mediadores, etc.); y con el resto de actores.

El citado sistema de relación y trabajo compartido se consolidó con el reconocimiento de títulos competenciales específicos relacionados con la población extranjera inmigrada, tanto locales como autonómicos, en el EAC, y en su desarrollo posterior, en los títulos II y III de la Llei d'Acollida.

c) La política de inmigración de la Generalitat se ha definido y llevado a cabo participadamente. La participación ha sido constante desde la primera etapa, y se ha canalizado mediante mecanismos formales e informales. Han participado las otras instituciones públicas, además de las ONG, agentes sociales, colegios profesionales, empresas, universidades y los expertos. Y también la población inmigrada extranjera, que se involucró y fue involucrada desde el inicio de la política.

LAS ACTIVIDADES DE LA POLÍTICA

a) Dos han sido los tipos de actividad de la Generalitat analizados: las actividades dirigidas a toda la población, ya que los inmigrantes extranjeros se encuentran principalmente en el mismo espacio social que la población autóctona; y las dirigidas a los inmigrantes específicamente. Tanto unas como otras son respuestas a la presencia de la inmigración en los servicios públicos, si bien las actividades específicas se han concebido siempre como temporales, cuyo horizonte es la plena normalización. El principio de normalización ha figurado en los planes de la Generalitat y se acoge en la Llei d'Acollida.

b) En la configuración de la política de inmigración de la Generalitat han sido fundamentales las iniciativas de los diversos colectivos o burocracias profesionales, aun no estando previstas, no fuese obligatorio llevarlas a cabo desde un punto de vista legal o,

incluso, pudiesen ser consideradas alegales. Los profesionales de la Generalitat han podido trabajar no solamente con usuarios inmigrantes extranjeros, sino crear respuestas específicas, sistematizarlas, crear protocolos, etc.

No todas las iniciativas profesionales valen. Las buenas prácticas de la política de inmigración deben caracterizarse por dos elementos fundamentales: primero, garantizar la igualdad de las personas (no solo formal sino también material: “una mínima igualdad socioeconómica”); segundo, respetar la diversidad cultural. Como sea que ello conlleva tensiones y contradicciones, estos principios deben abordarse con pragmatismo.

La adaptación de la Generalitat a la nueva población inmigrada extranjera ha sido posible también porque los distintos colectivos profesionales han asumido claramente su necesidad de formación, es decir, la institución se ha podido adaptar porque sus profesionales han hecho constantes esfuerzos de adaptación.

b) Destaca la actividad de Generalitat encaminada a contribuir a los procesos de regularización así como a la universalización del acceso a algunos derechos, mediante la negociación social, política y parlamentaria. Dichas actividades se pueden explicar concibiendo a la Generalitat como una organización compleja en donde interactúan ocho instituciones, además del resto de actores de la sociedad catalana y española. Además, se hace necesario que el poder ejecutivo sea presionado por los grupos políticos, en el Parlament, pero también desde fuera, por la sociedad, llevando el conflicto hasta la agenda política y, por tanto, hasta la formulación pública de soluciones. En las tres etapas hemos visto varias situaciones en las que la actividad respectiva del Parlament y el Síndic de Greuges dinamizaban decisivamente la política de inmigración. Además, la presión por la igualdad se dio en el seno de la Administración, en cada uno de los servicios públicos principales, sanidad, educación, mercado de trabajo... En el pasado, hubo que esforzarse por conseguir la igualdad; y lo mismo se hará necesario en el futuro (E1, E3, E4, E6, E7, E8, E10, E11, E12, E14, E21, E22, E23, E26, E29).

Esta actividad también puede ser explicada por un elemento nuclear del discurso catalán de inmigración. A lo largo de la historia reciente, la constante entrada de inmigrantes es a menudo percibida como posibilidad de desnaturalización de los catalanes, lo cual hace valorar de una manera superlativa la cohesión y el mantenimiento de la identidad. Porque una sociedad es cohesionada no por la ausencia de conflicto sino por un nivel considerable de igualdad.

c) La actividad de la Administración ordinaria de la Generalitat se organiza desde sus inicios, fundamentalmente, a través de distintos departamentos. En consecuencia, sobre la base de los departamentos comienza, de forma temprana y oportuna,

tuna, la coordinación interdepartamental en materia de inmigración. La CII ha trabajado sin interrupción y con regularidad desde entonces. Ello ha facilitado que su rendimiento haya sido valorado de forma óptima.

La actividad de la Administración ordinaria de la Generalitat en relación a la inmigración extranjera se ha desarrollado principalmente en los siguientes ámbitos sectoriales: educación, formación de adultos, servicios sociales, sanidad, menores no acompañados, seguridad pública, centros penitenciarios, gestión de asuntos religiosos, mercado laboral, medios audiovisuales públicos, estadística... En el inicio de la actividad en cada uno de dichos sectores administrativos, son fundamentales las "pre-actividades" de seminarios, debates, informes, publicaciones, etc., y las iniciativas y la formación de colectivos profesionales. Las personas y las iniciativas, con el paso del tiempo, se han ido especializando.

La política de inmigración es una política transversal, es decir, una política que se incorpora a otras políticas de la propia Administración, así como de otras Administraciones, en particular de los municipios; dándose una progresiva especialización tanto de las políticas educativa, sanitaria, de seguridad pública, penitenciaria, etc., como de las respectivas políticas de los municipios.

d) Ello no conlleva que todos los actores públicos lleven a cabo todas las funciones. Cabe preguntarse cuál es el papel más eficiente de cada uno. La tarea de dilucidar qué institución hacer mejor qué función y, por tanto, a cual debe ser adscrita, fue abordada por la Llei d'Acollida en sus títulos sobre las competencias autonómicas y locales, y sobre el sistema de instituciones de la Generalitat. Entendemos que las funciones más propias de la Administración ordinaria especializada, a la luz de la experiencia de las tres etapas, son prioritariamente: la producción de normas jurídicas para regular la actividad propia, así como el marco de ciertas actividades de las entidades locales; la planificación; la coordinación de las entidades y de los entes locales; el facilitar la participación formal e informal de todos los actores; la financiación de entidades y entes locales; la formación, la divulgación de información; la contribución a los procesos y documentos de consenso; y las relaciones institucionales con el Estado.

La Generalitat, además, ejerce funciones de extranjería que el legislador estatal le delega, y ejerce competencias estatutarias de inmigración asimilables a las de extranjería. La cuestión de si este tipo de funciones y competencias debe ser adscrito a un único departamento o unidad no se ha planteado en la Generalitat, ni tampoco existe, a día de hoy, el debate sobre si crear un departamento dedicado a la inmigración.

e) El criterio que conecta la política de inmigración es la demografía, según la cual en la migración hay que tener en cuenta tanto la movilidad como el hecho de residir o permanecer en el territorio. Las actividades de la política de inmigración de la Generalitat fueron ampliando gradualmente su recorrido. Han sido sobre todo actividades focalizadas en la residencia en Catalunya, pero también se han realizado actividades relacionadas con la movilidad: formación y selección en origen, autorizaciones iniciales de trabajo, retorno con reagrupación familiar de MENA; o retorno voluntario.

g) Si la política de inmigración de la Generalitat ha tenido un valor específicamente positivo, se debe a la voluntad de querer disponer de dicha política; de hacer las cosas de una determinada manera, que se ha ido manteniendo a lo largo del período analizado; y de realizarlas con una intención determinada para alcanzar los objetivos de igualdad y cohesión. La política no ha respondido a un modelo, sino más bien a una voluntad y a un estilo de trabajo, que hemos intentado describir en esta tesis.

BIBLIOGRAFÍA

Hemos elaborado tres listas:

LITERATURA

Incluye libros o artículos referidos a alguna de las áreas de conocimiento de esta tesis en cualquiera de sus tres capítulos. Principalmente: análisis de políticas públicas, derecho, sociología, migraciones internacionales y metodología.

DOCUMENTOS INSTITUCIONALES

Incluye documentos de la Generalitat de Cataluña (Generalitat), o de otras instituciones, que refieren actividades de la Generalitat o de la política de inmigración.

LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA

Incluye las normas jurídicas y sentencias citadas en la tesis. No es una lista exhaustiva de toda la legislación o *régimen jurídico* de una misma institución –por ejemplo, de la Generalitat, del Estado, etc.–, sino tan solo las citadas en la tesis.

LITERATURA

- ABELLÓ, T.; COLOMINES, A (2014): *Josep Termes. Catalanisme, obrerisme, civisme*. Catarroja. Barcelona: Afers.
- ACHÓN, O. (2010): *Contratación en origen e institución total. Estudio sobre el sistema de alojamiento de trabajadores agrícolas extranjeros en el Segrià (Lleida)*. Tesis doctoral, Bellaterra, UAB.
- AINAUD, J.M. et al. (1980): *Immigració i reconstrucció nacional a Catalunya*. Barcelona: Blume.
- AJA, E. (1999): "La regulació de l'educació dels immigrants". En: AJA, E.; CARBONELL, F.; COLECTIVO IOÉ; FUNES, J.; VILA, I. (1999): *La immigració estrangera a Espanya. Els reptes educatius*. Barcelona: Fundació La Caixa.
- AJA, E.; ARANGO, J. (2006): *Veinte años de inmigración en España. Perspectiva jurídica y sociológica (1985-2004)*. Barcelona: Fundació Cidob.
- AJA, E. (2012): *Inmigración y democracia*. Madrid: Alianza.
- AJA, E. (2014): *Estado autonómico y reforma federal*. Madrid: Alianza.
- AJUNTAMENT DE BARCELONA (1999): *Guia d'entitats d'immigrants de Barcelona*. Barcelona: Gerència del Sector de Serveis Personals.
- ALEGRE, M.A. (2001): "Polítiques d'immigració a Catalunya (1985-2000): entre la inserció i la precarització dels col·lectius d'immigrants". En: GOMÀ, R.; SUBIRATS, J. (coords.) (2001): *Govern i polítiques públiques a Catalunya (1980-2000). Autonomia i benestar*. Barcelona: Edicions Universitat de Barcelona - Universitat Autònoma de Barcelona, Servei de Publicacions.
- ALFAMA, E.; CRUELLS, M. (2011): *Evaluación y políticas transversales: el caso de las políticas de género*. X Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración, Murcia.
- ALLEPUZ, R.; FARRÉ, M.; SALA, M.; TORRES, T. (2009): *La contractació en origen a Catalunya*. Lérida: deParís.
- ALONSO, E.; ARMENGOU, J.M.; FERRÉ, S. (2001): "Experiencia de gestión y coordinación sanitaria interinstitucional en una situación excepcional. El encierro en iglesias de Barcelona". *Cuadernos de Gestión*. Barcelona: Doyma.
- ALONSO, J. (2002): "Immigració i Generalitat, de fa setze anys". *Funció Publicació*, núm. 32. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Departament de Governació i Relacions Institucionals. <http://www.gencat.cat/governacio-ap/administracio/pdf/fp32.pdf> [última consulta: 23 de septiembre de 2014].
- ALONSO, J. (2012): *El diàleg de la vida cotidiana. El testimonio de Teresa Losada*, cuaderno núm. 179. Barcelona: Cristianisme i Justícia.
- ALONSO, J. (2014): "Quina política d'immigració té avui Espanya". *Immigració i crisi a Espanya*. Diàlegs, Revista d'Estudis Polítics i Socials núm. 66. Barcelona: Institut d'Estudis Humanístics Miquel Coll i Alentorn.

- APARICIO, R. (2007): "Los enfoques empíricos de la integración". Asignatura de doctorado *La integración en sus dimensiones cultural, psicosocial y política*. Madrid: Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones, Universidad Pontificia Comillas.
- ARAGÓN BOMBÍN, R. (1996): "Diez años de política de inmigración: implicaciones de las distintas áreas de gestión: educación, cultura, salud, vivienda, empleo y servicios sociales". *Migraciones*, núm. 1. Madrid: Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones, Universidad Pontificia Comillas.
- ARAMBURU, M. (2007): *Criterios para la evaluación de buenas prácticas locales sobre convivència en el ámbito de la inmigración*. Banco de Buenas Prácticas. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals.
- ARANGO, J.; SANDELL, R. (coords.) (2004): *Inmigración: prioridades para una nueva política española*. Madrid: Instituto Universitario Ortega y Gasset, Real Instituto Elcano.
- ARENAS, J.; MUSET, M. (2007): *La immersió lingüística. Una acció de govern, un projecte compartit*. Barcelona: Centre d'Estudis Jordi Pujol.
- BALCELLS, A.; MARTÍ, C.; TERMES, J. (1985): "Història nacional i història social". *L'Avenç*, núm. 87. Barcelona.
- BALLART, X.; RAMIÓ, C. (2000): *Ciencia de la Administración*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- BALTÀ, P. (2005): *L'altra resistència. L'associacionisme cultural català i la lluita per les llibertats democràtiques*. El Prat de Llobregat: Rúbrica.
- BAÑÓN, R.; CARRILLO, E. (comps.) (1997): *La nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza Universidad Textos.
- BASSAT - OGILVY, (2001): *Spot Immigració –Mans–*. Barcelona: Bassat - Ogilvy. [formato VHS]
- BIOSCA, L. (COORD.) (1992): *Informe sobre el treball social amb immigrants a la província de Barcelona*. Barcelona: Diputació de Barcelona - Servei de Serveis Socials.
- BOCANEGRA SIERRA, R. (2006): *Lecciones sobre el acto administrativo*. Madrid: Thomson Cívitas.
- BRUGUÉ, Q. (dir. y coord.) (2010): *De l'eficiència a la intel·ligència: Les comissions interdepartamentals al Govern de la Generalitat de Catalunya*. Bellaterra: Institut de Govern i Polítiques Públiques (UAB).
- BRUGUÉ, Q.; GONZÁLEZ, S.; GUSI, J.; SOL, À. (2013): *Informe sobre la integració de les persones immigrades a Catalunya*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
http://benestar.gencat.cat/web/.content/01departament/08publicacions/ambits_tematicos/immigracio/03publiferacolectio/2009/17integracio_catala/inf_integracio_cat_titol_gran.pdf [última consulta: 23 de diciembre de 2014].
- CABRÉ, A. (1989): *La reproducció de les generacions catalanes, 1856-1960*. Tesis doctoral, edición microfotográfica. Bellaterra: Universitat Autònoma de Barcelona.

- CABRÉ, A. (1999): *El sistema català de reproducció*. Barcelona: Institut Català de la Mediterrània d'Estudis i Cooperació.
- CACHÓN, L. (2006): "Inmigrantes y mercado de trabajo en la última década (1996-2006)". *Gaceta Sindical. Reflexión y Debate* núm. 7. Madrid: Confederación Sindical de Comisiones Obreras.
- CACHÓN, L. (2009): *La "España inmigrante": marco discriminatorio, mercado de trabajo y política de integración*. Rubí (Barcelona): Anthropos.
- CAMAS, F.; BASEIRIA, J.; GIRONA, R.; LÓPEZ, C.; MARTÍNEZ, M.; ROJO, E. (2010): *L'atribució de competències en matèria d'immigració derivades de l'Estatut d'autonomia de Catalunya*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms.
- CARBONELL, F. (1997): *Immigrants estrangers a l'escola. Desigualtat social i diversitat cultural en l'educació*. Barcelona: Alta Fulla.
- CARRILLO, E.; DELGADO, L. (1998): *El entorno, los instrumentos y la evolución de la política de inmigración en España (1985-1996)*. Madrid: Instituto Universitario Ortega y Gasset.
- CASALS, M.; SOLSONA, M. (2008): *La immigració, un motor econòmic. Reflexions entorn de l'impacte de la població estrangera en l'economia catalana*. Barcelona: Mediterrània.
- CASAS, M. (2009): *Criteris per l'avaluació de les Bones Pràctiques en l'àmbit d'immigració, diversitat i convivència*. Banc de Bones Pràctiques. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònoms i Locals - Diputació de Barcelona.
- CASASSAS, J. (2014): "Catalunya, catalanisme i món associatiu". *Tornaveu Associacionisme i Cultura*. Barcelona: Ens de l'Associacionisme Cultural Català.
<http://www.tornaveu.cat/article/10002/catalunya-catalanisme-i-mon-associatiu>
[última consulta: 20 de septiembre de 2015].
- CASEY, J. (1995): *El papel de las organizaciones no gubernamentales en la elaboración de las políticas públicas. El caso de la integración de inmigrantes extranjeros en Cataluña*. Barcelona: Dossiers Barcelona Associacions núm. 20, Ajuntament de Barcelona.
- CASEY, J. (1998a): *Non-Government Organizations as Policy Actors: The Case of Immigration Policies in Spain*. Tesis doctoral. Bellaterra, UAB.
- CASEY, J. (1998b): "Las políticas de inmigración: la regulación de admisión y la acción integradora". En: GOMÀ, R.; SUBIRATS, J. (coords.) (1998): *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Barcelona: Ariel Ciencia Política.
- CEBOLLA, H.; GONZÁLEZ, A. (2008): *La inmigración en España (2000-2007). De la gestión de flujos a la integración de los inmigrantes*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- COLECTIVO IOÉ (1992): *La immigració estrangera a Catalunya. Balanç i perspectives*. Barcelona: Institut Català d'Estudis Mediterranis.

- COLECTIVO IOÉ (1994): *Marroquins a Catalunya*. Barcelona: Institut Català d'Estudis Mediterranis.
- COMAS, M.; QUIROGA, V. (2005): *Menors que emigren sols del Marroc a Catalunya*. Barcelona: Mediterrània.
- COMAS, A.; JUANMARTÍ, L. (2008): *Obra de govern Generalitat de Catalunya 1980-2003, Benestar social*. Barcelona: Centre d'Estudis Jordi Pujol.
- CORBETTA, P. (2010): *Metodología y técnicas de investigación social*. Madrid: McGraw Hill.
- CORREIJA, M.; VIVER I PI-SUNYER, C. (2005): "La reforma de l'Estatut d'Autonomia i les competències de la Generalitat". *Activitat Parlamentària* n. 7. Barcelona: Generalitat.
- CRESPO, R.; DELGADO, C. (2000): *Atles de recursos sobre immigració estrangera de la província de Barcelona*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- DE BRUIJN, H.A.; HUFEN, H.A.M (1998): "The traditional approach to policy instruments". En: GUY PETERS, B.; VAN NISPEN, F.K.M. (editores): *Public Policy Instruments. Evaluating the Tools of Public Administration*. Cheltenham (GB), Northampton (EUA): Edward Elgar Publishing.
- DEL MORAL, J.A. (1991): "Cal una modificació urgent del marc jurídic". *Món laboral* número 13 (primer semestre 1991). Barcelona: Generalitat de Catalunya, Departament de Treball.
- DELGADO, L. (2007): "Argumentación gubernamental y políticas de inmigración". En: ZAPATA-BARRERO, R.; VAN DIJK, T. (eds.) (2007): *Discursos sobre la inmigración en España*. Barcelona: Cidob.
- DÍEZ, L. (2006): "Veinte años de normativa sobre extranjería en España: ¿hacia una política de integración?". En: DE LUCAS, J.; DÍEZ, L. (2006): *La integración de los inmigrantes*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- DOMINGO, A. (2014): *Catalunya al mirall de la immigració*. Barcelona: L'Avenç.
- DOMINGO, A.; CLAPÉS, J.; PRATS, M. (1995): *Condicions de vida de la població d'origen africà i llatinoamericà a la Regió Metropolitana de Barcelona. Una aproximació qualitativa*. Barcelona: Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona y Diputació de Barcelona.
- DOMÍNGUEZ, M.; ATAÓ, E. (Coords.) (2009): *Peruanos en Catalunya. Libro blanco de la migración peruana*. Barcelona: Fundació Nous Horitzons.
- FERNÁNDEZ, M. (2001) "Los gastos de las corporaciones locales en atención a la población inmigrante". *Migraciones*, núm. 9. Madrid: Universidad Pontificia Comillas.
- FREIXANET, M. (Coord.) (2010): *Dones migrades treballadores. Anàlisi i experiències locals contra la desigualtat*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- FUNDACIÓ BOFILL (2000): *Anuari de la immigració a Catalunya 1999*. Barcelona: Mediterrània.
- FUNDACIÓ CARLES-PI-SUNYER - FMC (1999): *Banc de bones pràctiques*. Barcelona: Fundació Carles-Pi-Sunyer - FMC <http://www.bbpcat.com/projecte.php> [última consulta: 31 de agosto de 2015].

- FUNDACIÓ LA CAIXA (2006): *Directori d'entitats de Persones Immigrades a Espanya*. Barcelona: Fundació La Caixa.
- GARCÉS, B. (2011): "Dimensió administrativa. Estudi exploratori sobre les polítiques locals en matèria d'immigració a Catalunya". En: ZAPATA-BARRERO, R.; GARCÉS, B. (coords.) (2011): *La gestió municipal de la immigració a Catalunya*. Barcelona: ACM.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E.; FERNÁNDEZ, T-R. (2001): *Curso de derecho administrativo I*. Madrid: Cívitas.
- GARCÍA, J.; LACOMBA, J. (eds.) (2008): *La inmigración en la sociedad española. Una radiografía multidisciplinar*. Bellaterra (Barcelona): Bellaterra.
- GARRETA, J. (2007): "Continuidad y cambios en la gestión de la inmigración". *Papers revista de sociologia*, núm. 85: 71-93. Bellaterra: Universitat Autònoma de Barcelona.
- GARRIDO FALLA, F. (1992): *Tratado de derecho administrativo, volumen II (Parte general: conclusión)*. Madrid: Tecnos.
- GIL, S. (2007): "Discursos políticos sobre la nación en las políticas catalanas de integración de inmigrantes". En: ZAPATA-BARRERO, R.; VAN DIJK, T. (eds.): *Discursos sobre la inmigración en España. Los medios de comunicación, los parlamentos y las administraciones*. Barcelona: Cidob.
- GIL, S. (2010): *Las argucias de la integración. Políticas migratorias, construcción nacional y cuestión social*. Madrid: Iepala.
- GINER, S.; LAMO DE ESPINOSA, E.; TORRES, C. (eds.) (2002): *Diccionario de sociología*. Madrid: Ciencias sociales Alianza editorial.
- GOMÀ, R.; SUBIRATS, J. (coords.) (1998): *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Barcelona: Ariel Ciencia Política.
- GOMÀ, R.; SUBIRATS, J. (coords.) (2001a): *Govern i polítiques públiques a Catalunya (1980-2000)*. Volumen I: *Autonomia i benestar*. Barcelona: Edicions Universitat de Barcelona - Universitat Autònoma de Barcelona, Servei de Publicacions.
- GOMÀ, R.; SUBIRATS, J. (2001b): "Rendiment institucional i legitimació política a Catalunya (1980-2000): algunes reflexions inicials". *Govern i polítiques públiques a Catalunya (1980-2000)*. *Autonomia i benestar*. Barcelona: Edicions Universitat de Barcelona - Universitat Autònoma de Barcelona, Servei de Publicacions.
- GOMÀ, R. ; SUBIRATS, J. (2001c): "Governar la complexitat: xarxes d'actors i polítiques multinivell". *Govern i polítiques públiques a Catalunya (1980-2000)*. *Coneixement, sostenibilitat i territori*. Barcelona: Edicions Universitat de Barcelona - Universitat Autònoma de Barcelona, Servei de Publicacions.
- GONZÁLEZ, C. (ed.) (2008): *Los sindicatos ante la inmigración*. Madrid: Observatorio Permanente de la Inmigración.
- GONZÁLEZ, C. (coord.) (2010): *Inmigración: balance de una década y propuestas para un nuevo período*. Madrid: Real Instituto Elcano.

- HENRY, L. (1976): *Demografía*. Barcelona: Labor.
- HUDDLESTON, T. *et al* (2011): *Migrant Integration Policy. Index III*. Bruselas: British Council y Migration Policy Group.
- IMMERGUT, E.M. (2006): "The Impac of Policy Studies on Institutional Theory". En: MORAN, M.; REIN, M.; GOODIN, R.E. (2006): *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- IZQUIERDO, A.; LEÓN-ALFONSO, S. (2008): "La inmigración hacia dentro: argumentos sobre la necesidad de la coordinación de las políticas de inmigración en un Estado multinivel". *Política y Sociedad*, vol. 45, núm. 1: 11-39. Madrid: Universidad Complutense.
- JANSÀ, J.M. (2007): "*Sistema de salut i població immigrant a Catalunya*". Barcelona: Agència de Salut Pública de Barcelona, comissió permanent del Pla Director d'Immigració del Departament de Salut de la Generalitat de Catalunya.
- JONES, C. (1984): *An Introduction to the Study of Public Policy*. Monterey: Brooks/Cole Publishing Company.
- KAPLAN, A.; PÉREZ, M.J. (2006): *Mutilació genital femenina: prevenció i atenció*. Barcelona: Institut Català de la Salut.
- LECHA, M. (1985): "Los inmigrantes extranjeros". *Perspectiva Social*, núm. 20. Barcelona: Institut Catòlic d'Estudis Socials de Barcelona.
- LECHA, M. (1989): "Immigrants estrangers". *Qüestions de vida cristiana*, núm. 147, Montserrat: Publicacions de l'Abadia de Montserrat.
- LENOIR, R. (1993): "Objeto sociológico y problema social". *Iniciación a la práctica sociológica*. Madrid: Siglo Veintiuno Editores.
- LLEVOT, N. (2005): "Del Programa d'Educació Compensatòria al nou Pla per a la Llengua i la Cohesió Social". *Papers revista de sociologia*, núm. 78: 197-214. Bellaterra: Universitat Autònoma de Barcelona.
- LIVI-BACCI, M. (1993): *Introducción a la demografía*. Barcelona: Ariel Historia.
- LÓPEZ, P. (2007): "La política de integración de la Unión Europea". *Migraciones*, núm. 22. Madrid: Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones.
- MALUQUER, E. (Dir.) (1997): *II Informe sobre inmigración y trabajo social*. Barcelona: Diputació de Barcelona - Àrea de Serveis Socials.
- MANRUBIA, I. (2007): "El régimen jurídico de los derechos sociales de los inmigrantes en Catalunya". En: ARGULLOL, E. (dir.): *Inmigración y transformación social en Cataluña, vol. II - estudio jurídico comparado*. Bilbao: Fundación BBVA y Generalitat de Catalunya.
- MARAGALL, P. (2002): *Carta a Ramon Camp i Batalla, president del Grup Parlamentari de CiU*. Barcelona (Carta con membrete del Parlament de Catalunya)
- MARTÍNEZ DE LIZARRONDO, A. (2008): *Perspectiva comparada de las políticas de integración social para inmigrantes en las CCAA. Periodo 2000-2005*. Tesis doctoral. Pamplona: Universidad Pública de Navarra.

- MARTÍNEZ DE LIZARRONDO, A. (2009): "La integración de inmigrantes en España: el modelo Patchwork". *Migraciones*, núm. 26. Madrid: Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones.
- MÉNY, Y.; THOENIG, J-C. (1992): *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel Ciencia Política.
- MINTZBERG, H. (2012): *La estructuración de las organizaciones*. Barcelona: Ariel.
- MONTILLA, J.A. (2006): "Inmigración y comunidades autónomas". *Veinte años de inmigración en España. Perspectivas jurídica y sociológica (198-2004)*. Barcelona: CIDOB.
- MONTILLA, J.A. (2007): "La distribución de competencias en inmigración entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la reforma del estado autonómico". En: MONTILLA, J.A.; VIDAL, M. DEL C. (2007): *Las competencias en inmigración del Estado y de las Comunidades Autónomas*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- MONTILLA, J.A. (2011): "Las competencias autonómicas en inmigración tras la STC 31/2010". *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 14, octubre.
- MORALES, L.; ROS, V. (2012): *La politización de la inmigración en España en perspectiva comparada*. Barcelona: Cidob.
- MORERA I BALADA, J.R. (2003): *L'evolució de l'Administració i la funció públiques a Catalunya. Un recorregut pels sistemes de gestió de la Generalitat, des de 1980 fins a 2002, i unes reflexions sobre el futur*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- MORERAS, J. (1999): *Musulmanes en Barcelona*. Barcelona: Cidob.
- MORERAS, J. (2009): *Actors i representacions. L'associacionisme d'origen marroquí a Catalunya*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Departament d'Acció Social i Ciutadania.
- MUNNÉ, M. (dir. y coord.) (2011): "Mediación ciudadana y comunitaria". En: CASANOVAS, P.; MAGRE, J.; LAUROBA, M. E. (dirs.) (2011): *El Libro Blanco de la Mediación en Cataluña*. Barcelona: Obra Social La Caixa y Departament de Justícia de la Generalitat de Catalunya.
- NADAL, M.; OLIVERES, R.; ALEGRE, M.A. (2002): *Les actuacions municipals a Catalunya en l'àmbit de la immigració*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.
- NAVALES, C. (2002): "Informe de Girona, así se hizo". *La Factoría*, núm. 18. Colomers, <http://www.revistalafactoria.eu/articulo.php?id=211> [última consulta: 2 de agosto de 2015].
- NAVARRO, P.; DÍAZ, C. (1995): "Análisis de contenido". En: DELGADO, J.M.; GUTIÉRREZ, J. (eds.): *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales*. Madrid: Síntesis.
- NAVARRO, J.M.; PASCUAL, J.; ROJAS, A. (2002): "Los planes de acogida e integración intercultural: un instrumento para la planificación participada de políticas locales de inmigración". *Migraciones*, núm. 11. Madrid: Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones, Universidad Pontificia Comillas.

- OLESTI, A. (2010): "La Unió Europea i la creació progressiva d'un règim comunitari d'estrangeria". *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 40, mayo.
- OLIVÉ, X. (1991): "La immigració i els sindicats". *Món laboral*, número 13 (1991). Barcelona: Generalitat de Catalunya, Departament de Treball.
- OLIVER, J. (2006): *España 2020: un mestizaje ineludible. Cambio demográfico, mercado de trabajo e inmigración en las Comunidades Autónomas*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autònoms.
- OLIVER, J. (2013): "El futuro de Cataluña y España ante la emigración". En: SÁNCHEZ-MONTIJANO, E.; ALONSO, X. (eds.) (2013): *Nuevos flujos y gran recesión. La emigración en Cataluña, España y la UE*. Barcelona: Cidob.
- PASCUAL, À.; CARDELÚS, J. (1998): "Migracions a Catalunya: entre la mobilitat i l'assentament". *La societat catalana* (dirigido por Salvador Giner). Barcelona: Institut d'Estadística de Catalunya.
- PAJARES, M. (2005): *La integración ciudadana*. Barcelona: Icaria.
- PALAUDÀRIAS, J.M.; SERRA, C. (eds.) (2007): *La migración extranjera en España: balance y perspectivas*. Gerona: CCG Ediciones.
- PASCOAU, Y. (2010): *La politique migratoire de l'Union européenne, de Schengen a Lisbonne*. París : Fondation Varenne.
- PARADA, R. (2008): *Derecho administrativo I - Parte general*. Madrid: Marcial Pons.
- PAREJO, L. (2003): *Derecho Administrativo. Instituciones generales: bases, fuentes, organización y sujetos, actividad y control*. Barcelona: Ariel Derecho.
- PARSONS, W. (2007): *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- PÉREZ-DÍAZ, V.; ÁLVAREZ-MIRANDA, B.; GONZÁLEZ-ENRÍQUEZ, C. (2001): *Espanya davant la immigració*. Barcelona: Fundació La Caixa.
- PRESSAT, R. (1979) : *Dictionnaire de Démographie*. París: Presses Universitaire de France.
- PUJOL, J. (2000): *Ante el gran reto de la inmigración*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- QUIROGA, V.; ALONSO, A.; SÒRIA, M. (2011): "Els menors migrants no acompanyats a Catalunya. Present i futur del fenomen". *Recerca i Immigració III*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- RECOLONS, L. (1991): "Esbós de prospectiva per a la població d'origen nord-africà a Catalunya (1990-2000)". *Món laboral*, número 13 (1991). Barcelona: Generalitat de Catalunya, Departament de Treball.
- RIBAS, N. (1997): "Immigració a Catalunya als anys noranta, quelcom de nou?". *Revista catalana de sociologia*, núm. 6/97. Barcelona: Institut d'Estudis Catalans.
- RIUS, E. (2014): *Obra de govern Generalitat de Catalunya 1980-2003, Sanitat*. Barcelona: Centre d'Estudis Jordi Pujol.
- ROBINSON, V. (ed.) (1999): *Migration and Public Policy*. Northampton, EUA: Edward Elgar Publishing Limited.

- ROIG, E. (1999): «Els convenis entre l'Estat i algunes comunitats autònomes en matèria social». FUNDACIÓ JAUME BOFILL (2000): *Anuari de la immigració a Catalunya 1999*. Barcelona: Mediterrània.
- ROJO, E.; CAMÓS, I. (2005): *Informe Les competències municipals en matèria d'immigració i la incidència de la legislació d'estrangeria sobre els municipis*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- ROS, M.; BADA, E. (coords) (1999): *Jornades catalanes sobre salut i immigració*. Barcelona: Secretaria General de Joventut.
- ROVIRA, M.; CASTELLANOS, E.; FERNÁNDEZ, M.; SAURÍ, E. (2004): *El català i la immigració. Anàlisi de l'oferta de cursos de català als immigrants adults extracomunitaris*. Barcelona: Mediterrània.
- ROVIRA, M.; SAURÍ, E.; TRESERRA, M. (2010): "la llengua com a factor d'apoderament en les trajectòries migratòries. Una història que es repeteix". En: SUBIRATS, M. (coord.): *Societat Catalana 2010*. Barcelona: Institut d'Estudis Catalans.
- RUIZ DE HUIDOBRO, J.M. (1995): "Inmigrantes extranjeros en España. Un desafío a la sociedad y a la iglesia". *Sal Terrae Revista de teología pastoral*, núm. 987. Maliaño (Cantabria): Sal Terrae.
- RUIZ DE HUIDOBRO, J.M. (1998): "Notas sobre el proceso de reforma legislativa en materia de extranjería e inmigración". *Migraciones*, núm. 4. Madrid: Universidad Pontificia Comillas.
- RUIZ DE HUIDOBRO, J.M. (2001): "El régimen legal de la inmigración en España: el continuo cambio". *Migraciones*, núm. 9. Madrid: Universidad Pontificia Comillas.
- RUIZ DE HUIDOBRO, J.M. (2006): "Evolución de la legislación española de extranjería". En: *Regulación legal de la extranjería e inmigración en España*. Madrid: Universidad Pontificia Comillas.
- SALVADOR, M. (2005): *Institucions i polítiques públiques en la gestió dels recursos humans de les comunitats autònomes*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- SÁNCHEZ, M. (2010). *Derecho administrativo. Parte general*. Madrid: Tecnos.
- SANTAMARÍA, J.A. (2002): *Principios de derecho administrativo. Volumen II*. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces.
- SANTANA (Coord.) (2008): *Informe sobre immigració i mercat de treball a Catalunya*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, Consell de Treball, Econòmic i Social de Catalunya.
- SANTOS, L. (1992): "Política de inmigración en España". *Anuario internacional Cidob 1991*. Barcelona: Cidob.
- SAURÍ, E.; ROVIRA, M. (2015): *Diversitat i integració en l'associacionisme cultural català*, Barcelona: Ens de l'Associacionisme Cultural Català.
- SCHEIN, E. (1985): "Definición de la cultura de organización". En: Ramió, C.; Ballart, X. (selección de textos)(1993): *Lecturas de Teoría de la organización*, volumen II. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.

- SEGLERS, À. (2008): "La regulación del factor religioso en la Comunidad Autónoma de Catalunya". *La libertad religiosa en las Comunidades Autónomas*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autonòmics.
- SEPA, B.E. (1993): *Els negres catalans. La immigració africana a Catalunya*. Barcelona: Alta Fulla.
- SOLÀ-MORALES, R. (2006): *La gestió de la immigració a l'àmbit local. Reptes i actuacions*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.
- SOLANA, M.; MORÉN, R.; DE MIGUEL, V.; PASCUAL, À. (2002): "Migraciones en Cataluña (1975-2000). Reflexiones sobre el estado de la cuestión desde las ciencias sociales". *Migraciones*, núm. 11. Madrid: Universidad Pontificia Comillas.
- SOLÉ I AUBIÀ, M. (1991): "Per una política d'immigració". *Món laboral*, núm. 13. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Departament de Treball.
- SOLER, J. (1996): *L'atenció sanitària als immigrants. L'experiència del Consorci Sanitari de Mataró*. Barcelona: Fundació Serveis de Cultura Popular.
- SOLERDELCELL, M. (2000): "El Pla global d'acció social una eina per a la construcció d'un "nosaltres" democràtic, divers i equitatiu". *Quadern de Serveis Socials*, núm. 17. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- SUBIRATS, J. (1989): *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- SUBIRATS, J.; KNOEPFEL, P.; LARRUE, C.; VARONE, F. et al. (2009): *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel ciencia política.
- TAMAMES, R.; GALLEGRO, S. (1996): *Diccionario de economía y finanzas*. Madrid: Alianza.
- TARDÀ, M.A.; SADURNÍ, O. (2008): "Manlleu, una oportunitat y un reto". *Cuadernos de Pedagogía*, núm. 375. Barcelona.
- TERMES, J. (1983): *La immigració a Catalunya: política i cultura*. Colecció *Reflexions crítiques sobre la cultura catalana*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Departament de Cultura.
- TERMES, J. (1984): *La immigració a Catalunya i altres estudis d'història del nacionalisme català*. Barcelona: Empúries.
- TREPAT, E.; VILASECA, A. (2008): *Ruralitat i immigració. La integració de les persones immigrades en el món rural*. Lleida: Fundació del Món Rural.
- VIDAL, M. DEL C. (2007): "Breve aproximación a las políticas autonómicas en materia de inmigración". En: MONTILLA, J.A.; VIDAL, M. DEL C. (2007): *Las competencias en inmigración del Estado y de las Comunidades Autónomas*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- VILA, E. (2001): *Què pensa Heribert Barrera*. Barcelona: Dèria.
- YSA, T. (coord.) (2003): *Criterios para detectar buenas prácticas locales*. Document Pi i Sunyer 25. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals.

- ZAPATA-BARRERO, R. (2000): "Inmigración e innovación política". *Migraciones*, núm. 8. Madrid: Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones, Universidad Pontificia Comillas.
- ZAPATA-BARRERO, R. (2002): *L'hora dels immigrants. Esferes de justícia i polítiques d'acomodació*. Barcelona: Generalitat de Catalunya - Centre d'Estudis de Temes Contemporanis y Proa.
- ZAPATA-BARRERO, R. (2008): *La inmigración en naciones minoritarias. Flandes, Quebec y Cataluña en perspectiva*. Barcelona: Icaria.
- ZAPATA-BARRERO, R. (2008): "El discurso como indicador del proceso de cambio". En: ZAPATA-BARRERO, R.; SÁNCHEZ-MONTIJANO, E. (2008): *El discurso político en torno a la inmigración en España y en la Unión Europea*. Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración.
- ZAPATA-BARRERO, R. (coord.) (2009): *Políticas y gobernabilidad de la inmigración en España*. Barcelona: Ariel.
- ZAPATA-BARRERO, R.; SÁNCHEZ-MONTIJANO, E. (2011): *Manual de investigación cualitativa en la ciencia política*. Madrid: Tecnos.
- ZAPATA-BARRERO, R. (2012): *Una ética política mínima de la inmigració a Catalunya. Cohesió, autogovern, llengua i frontera*. Barcelona: Proteus.
- ZAPATA-BARRERO, R.; RUBIO, G. (2014): *Monitoring xenophobic political discourses: a pilot study in Catalonia*. Barcelona: Grup de Recerca Interdisciplinari sobre Immigració - UPF.

DOCUMENTOS INSTITUCIONALES

- ACMFMC (2001): *La promoció econòmica davant la immigració. Document de treball.*
- AJUNTAMENT DE MANRESA; CONSELL DE SOLIDARITAT DE MANRESA (2000): *Declaració de Manresa. Una nova ciutadania per a una Catalunya Intercultural.* Manresa.
- AJUNTAMENT DE SALT; GENERALITAT DE CATALUNYA (2011): *Conveni per a la cooperació interadministrativa entre el Departament de Benestar Social i Família, mitjançant la Direcció General per a la Immigració, i l'Ajuntament de Salt, per al desenvolupament d'un pla pilot per al foment de la convivència.* Salt i Barcelona.
- CÀRITAS DIOCESANA DE BARCELONA (2001): *Projecte d'inserció laboral: Subsaharians Plaça Catalunya. Memòria de l'activitat realitzada des del 9 de març al 31 d'agost de 2001.* Barcelona (documento Interno).
- CÀTEDRA D'IMMIGRACIÓ, DRETS I CIUTADANIA (2002): *Memòria d'Activitats de la Càtedra d'Immigració, Drets i Ciutadania.* Girona: Universitat de Girona.
<http://www.udg.edu/Portals/88/Users/074/82/43082/Mem%C3%B2ries/MEM%C3%92RIA%202002.pdf> [última consulta: 18 de septiembre de 2015].
- CECOT (2001): *Nueva política de ocupación: una inmigración preventiva e inteligente.* Terrassa (documento interno).
- CECOT; UGT DEL VALLÈS OCCIDENTAL; CCOO DEL VALLÈS OCCIDENTAL (2001): *Manifest per a la igualtat d'oportunitats en el marc de les relacions laborals per a immigrants no comunitaris.* Terrassa.
- CECOT (2005): *Àmbits estratègics d'actuació de la patronal Cecot sobre el fet migratori.* Terrassa (documento interno).
- CECOT (2008): *Informe sobre la inmigración en España y Cataluña. Reflexiones para un futuro próximo.* Terrassa (documento interno).
- CiU (2001): *Proposición no de Ley sobre medidas que debe adoptar el Gobierno ante la existencia de un número importante de inmigrantes en situación irregular.* Madrid.
- COMISSIÓ EUROPEA - RED EUROPEA DE MIGRACIONES (2012): *Glosario sobre Migración y Asilo - Un instrumento para una mayor comparabilidad.* Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- COMISSIÓ D'ASSOCIACIONS I ORGANITZACIONS NO GOVERNAMENTALS DE LES COMARQUES DE GIRONA (1992): *Informe de Girona: cinquanta propostes sobre immigració.* Barcelona: Generalitat de Catalunya, Departament de Benestar Social. <http://www.revistalafactoria.eu/articulo.php?id=210> [última consulta: 3 de agosto de 2015].
- COMISSIÓ EUROPEA (2004): *Manual sobre integració per a responsables de l'elaboració de polítiques i professionals,* Barcelona. Representació de la Comissió Europea a Barcelona.
- (2007): *Manual sobre integració per a responsables de l'elaboració de polítiques i professionals.* Barcelona: Representació de la Comissió Europea a Barcelona.
- (2010): *Manual sobre la integració per a responsables de l'elaboració de polítiques i professionals.* Barcelona: Representació de la Comissió Europea a Barcelona.

- COMISSIÓ MIXTA ACM-FMC (2005): *“Les Administracions locals davant el fet migratori”*. Manlleu.
- COMMITTEE OF THE REGIONS (2004): *Local and regional authorities and the immigration challenge*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (2001): Resolución núm. 2 aprobada por el Pleno del Congreso de los Diputados, con ocasión del Debate de política general en torno al estado de la Nación. Madrid: BOCG serie D, núm. 210, de 3 de julio de 2001.
- Conveni de partenariat entre el Departament de Acció Social i Ciutadania de la Generalitat i el Ministeri de Desenvolupament Social i de la Solidaritat del Regne del Marroc, 2007.
- Conveni marc entre el Consell Evangèlic de Catalunya y la Generalitat de Catalunya, 21 mayo de 1998.
- Conveni marc entre el Consell Islàmic de Catalunya i la Generalitat de Catalunya, 4 de junio de 2002.
- FISCALÍA PROVINCIAL DE BARCELONA (2011): *Memoria año 2010*. Barcelona: Servicio de Delitos de Odio y Discriminación (documento interno).
- FUNDACIÓ CARLES-PI-SUNYER (2014): *Activitats i funcionament dels Consells Comarcals*. Barcelona (documento de Trabajo; datos en proceso de validación).
- GENERALITAT DE CATALUNYA (1984): *Informe sobre la situació Sanitària i de tracte a les comissaries de Catalunya*. Comissió de Drets Humans, Barcelona: BOPC núm. 191, 20 de marzo de 1984. Generalitat de Catalunya, Parlament de Catalunya.
- (1986): Informe al Parlament de Catalunya emès pel Síndic de Greuges (any 1985). Barcelona: BOPC núm. 120, 19 de marzo de 1986. Generalitat de Catalunya, Parlament de Catalunya.
- (1987): Informe al Parlament de Catalunya emès pel Síndic de Greuges (any 1986). Barcelona: BOPC núm. 197, 16 de abril de 1987. Generalitat de Catalunya, Parlament de Catalunya.
- (1988): Informe al Parlament de Catalunya emès pel Síndic de Greuges (any 1987). Barcelona: BOPC núm. 252, 11 de marzo de 1988. Generalitat de Catalunya, Parlament de Catalunya.
- (1989a): Resolució 40/III del Parlament de Catalunya, sobre la discriminació i el racisme. Barcelona: BOPC núm. 43, 27 de febrero de 1989. Generalitat de Catalunya, Parlament de Catalunya.
- (1989b): Informe al Parlament de Catalunya emès pel Síndic de Greuges (any 1988). Barcelona: BOPC núm. 54, 31 de marzo de 1989. Generalitat de Catalunya, Parlament de Catalunya.
- (1989c): Interpel·lació al Consell Executiu sobre els recents brots de racisme. Barcelona: Diari de Sessions del Parlament de Catalunya P-núm. 26, 12 de abril de 1989. Generalitat de Catalunya, Parlament de Catalunya.

- (1989d): Moció 12/III del Parlament de Catalunya, sobre els Drets i les Llibertats reconeguts per l'article 13 de la Constitució. Barcelona: BOPC núm. 62, 22 de abril de 1989. Generalitat de Catalunya, Parlament de Catalunya.
- (1989e): Moció subsegüent a la Interpel·lació al Consell Executiu sobre els recents brots de racisme. Barcelona: Diari de Sessions del Parlament de Catalunya P-núm. 30, 27 de abril de 1989. Generalitat de Catalunya, Parlament de Catalunya.
- (1989f): *Els moviments humans en el Mediterrani occidental*. Barcelona: Institut Català d'Estudis Mediterranis.
- (1990a): *Informe al Parlament de Catalunya emès pel Síndic de Greuges (any 1989)*. Barcelona: BOPC núm. 149, 29 de marzo de 1990. Generalitat de Catalunya, Parlament de Catalunya.
- (1990b): Interpel·lació al Consell Executiu sobre els treballadors estrangers a Catalunya. Barcelona: Diari de Sessions del Parlament de Catalunya P-núm. 55, 4 de abril de 1990. Generalitat de Catalunya, Parlament de Catalunya.
- (1990c): Moció 31/III del Parlament de Catalunya, sobre els treballadors estrangers a Catalunya. Barcelona: BOPC 169, 24 de mayo de 1990. Generalitat de Catalunya, Parlament de Catalunya.
- (1990d): *Dossier de la trobada sobre la situació dels immigrants marroquins a Catalunya*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Departament de Benestar Social (documento interno).
- (1991a): *Informe del Síndic de Greuges sobre els Dipòsits Municipals de detinguts a Catalunya: entre la imprevisió i l'omissió*. Barcelona: Barcelona, BOPC núm. 233, 31 de enero de 1991. Generalitat de Catalunya, Parlament de Catalunya.
- (1991b): *Informe al Parlament de Catalunya emès pel Síndic de Greuges (any 1990)*. Barcelona: BOPC núm. 250, 22 de marzo de 1991. Generalitat de Catalunya, Parlament de Catalunya.
- (1991c): Resolució 200/III del Parlament de Catalunya, sobre l'Informe Ford del Parlament Europeu relatiu a Racisme i Xenofòbia. Barcelona: BOPC núm. 251, 25 de marzo de 1991. Generalitat de Catalunya, Parlament de Catalunya.
- (1991d): "Treballadors estrangers a Catalunya". *Món Laboral*, núm. 13. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Departament de Treball.
- (1992a): *Informe sobre les actuacions que el Gabinet d'Estudis del Gabinet del Conseller de Benestar Social ha portat a terme en el tema de la immigració. Setembre 1989 - febrer 1992*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Departament de Benestar Social (documento interno).
- (1992b): *Proposta d'actuacions des del Departament de Benestar Social en matèria d'immigració no comunitària. Abril*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Departament de Benestar Social (documento interno).
- (1992c): *Informe al Parlament de Catalunya emès pel Síndic de Greuges (any 1991)*. Barcelona: BOPC núm. 4, 15 de abril de 1992. Generalitat de Catalunya, Parlament de Catalunya.

- (1992d): *Acord de 24 de novembre de 1992, de creació de la Comissió Interdepartamental per al seguiment i la coordinació de les actuacions en matèria d'immigració*. Barcelona.
- (1993a): *Pla integral de suport a les famílies*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- (1993b): Resolució 84/IV, del Parlament de Catalunya, sobre l'ensenyament de la llengua catalana als immigrants estrangers. Barcelona: BOPC núm. 100, 5 de abril, Generalitat de Catalunya, Parlament de Catalunya.
- (1994a): *Pla interdepartamental d'immigració*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Departament de Benestar Social.
- (1994b): *Informe al Parlament de Catalunya emès pel Síndic de Greuges (any 1993)*. Barcelona: BOPC núm. 203, 16 de marzo de 1994. Generalitat de Catalunya, Parlament de Catalunya.
- (1994c): Moció 45/IV, del Parlament de Catalunya, sobre la immigració. Barcelona: BOPC núm. 207, 28 de marzo. Generalitat de Catalunya, Parlament de Catalunya.
- (1994d): Pregunta al Consell Executiu sobre l'assistència sanitària a immigrants. Barcelona: BOPC núm. 272, 7 de novembre. Generalitat de Catalunya, Parlament de Catalunya.
- (1994e): Resolució 183/IV, sobre la protecció del dret a l'assistència sanitària dels immigrants no comunitaris. Barcelona: BOPC núm. 277, 21 de novembre. Generalitat de Catalunya, Parlament de Catalunya.
- (1995a): *Informe al Parlament de Catalunya emès pel Síndic de Greuges (any 1994)*. Barcelona: BOPC núm. 313, 17 de marzo de 1995. Generalitat de Catalunya, Parlament de Catalunya.
- (1995b): Moció 81/IV del Parlament de Catalunya, sobre la política d'immigració a Catalunya, dins el marc del Pla Interdepartamental d'Immigració: BOPC núm. 327 2 de mayo de 1995. Barcelona: Parlament de Catalunya.
- (1995c): Moció 32/V del Parlament de Catalunya, sobre la política d'immigració. Barcelona: BOPC núm. 87, 30 de julio de 1996. Parlament de Catalunya.
- (1996): *Informe al Parlament de Catalunya emès pel Síndic de Greuges (any 1995)*. Barcelona: BOPC núm. 30, 21 de marzo de 1996. Generalitat de Catalunya, Parlament de Catalunya.
- (1997): Moció 66/V del Parlament de Catalunya, sobre la situació de les persones immigrades a Catalunya. Barcelona: BOPC núm. 180, 2 de junio. Generalitat de Catalunya, Parlament de Catalunya.
- (1998a): *Informe al Parlament de Catalunya emès pel Síndic de Greuges (any 1997)*. Barcelona: BOPC núm. 266, 20 de marzo de 1998. Generalitat de Catalunya, Parlament de Catalunya.
- (1998b): Moció 104/V del Parlament de Catalunya, sobre la política d'integració de treballadors estrangers. Barcelona: BOPC núm. 291, 25 de mayo. Generalitat de Catalunya, Parlament de Catalunya.

GENERALITAT DE CATALUNYA (1999a): *Informe al Parlament de Catalunya emès pel Síndic de Greuges (any 1998)*. Barcelona: BOPC núm.380, 19 de marzo de 1999. Generalitat de Catalunya, Parlament de Catalunya.

– (1999b): *Proposició no de llei sobre l'organització d'un fòrum de debat amb tots els partits amb representació parlamentària per aconseguir a Catalunya un ampli consens en política d'immigració*. Barcelona: Diari de Sessions del Parlament de Catalunya, núm. C-467, 23 de junio de 1999. Generalitat de Catalunya, Parlament de Catalunya.

GENERALITAT DE CATALUNYA *et al.* (1999a): *Protocol de col·laboració entre el Departament de Benestar Social de la Generalitat de Catalunya, el Consell Comarcal del Vallès Oriental, l'Ajuntament de Mollet del Vallès i l'Ajuntament de Granollers per a la realització del Pla Comarcal d'Integració dels Immigrants no comunitaris de la Comarca del Vallès Oriental*. 4 de mayo. Barcelona (documento interno).

– (1999b): *Protocol de col·laboració entre el Departament de Benestar Social de la Generalitat de Catalunya, el Consell Comarcal del Baix Camp, i l'Ajuntament de Reus per a la realització del Pla d'Acollida i Promoció d'Integració del Col·lectiu d'Immigrants no Comunitaris de la Comarca del Baix Camp*. 9 de junio. Barcelona (documento interno).

– (1999c): *Protocol de col·laboració entre el Departament de Benestar Social de la Generalitat de Catalunya i el Consell Comarcal del Baix Empordà per a la realització del Pla Comarcal d'Integració dels Immigrants a la Comarca del Baix Empordà*. 21 de julio. Barcelona (documento interno).

– (1999d): *Protocol de col·laboració entre el Departament de Benestar Social de la Generalitat de Catalunya, el Consell Comarcal de l'Alt Empordà i l'Ajuntament de Figueres per a la realització del Pla Comarcal d'Integració dels Immigrants a la Comarca de l'Alt Empordà*. 21 de julio. Barcelona (documento interno).

– (1999e): *Protocol de col·laboració entre el Departament de Benestar Social de la Generalitat de Catalunya, el Consell Comarcal del Pla de l'Estany i l'Ajuntament de Banyoles per a la realització del Pla Comarcal d'Integració dels Immigrants a la Comarca del Pla de l'Estany, 21 del Baix Camp*. 2 de noviembre. Barcelona (documento interno).

GENERALITAT DE CATALUNYA(2000a): *Proposició no de llei sobre l'adopció d'una política d'integració pròpia per a Catalunya*. Barcelona: Diari de Sessions del Parlament de Catalunya c-núm. 20, 5 de abril de 2000. Parlament de Catalunya.

– (2000b): *Resolució 14/VI del Parlament de Catalunya, per la qual es crea la Comissió d'Estudi sobre la Política d'Immigració a Catalunya*. Barcelona: BOPC núm. 36, 27 de marzo de 2000. Parlament de Catalunya.

– (2000c): *Comissió d'estudi sobre la política d'immigració a Catalunya*. VI Legislatura. Dossier documental, volum I. Barcelona: Parlament de Catalunya.

– (2000d): *Resolució 343/VI per la qual es crea la Comissió d'Estudi per a l'Aprofundiment de l'Autogovern*. Barcelona: BOPC núm. 117, 27 de novembre de 2000. Parlament de Catalunya.

- (2000e): *Informe sobre el desenvolupament del Pla Interdepartamental d'Immigració. Setembre 1993 - setembre 2000*. Barcelona: Departament de Benestar Social.
- (2001a): Resolució 423/VI sobre la integració social dels immigrants estrangers. Barcelona: BOPC de 12 de marzo de 2001. Parlament de Catalunya.
- (2001b): Moció 115/VI sobre la política envers les confessions religioses. Barcelona: BOPC núm. 210, 30 de julio de 2001. Parlament de Catalunya.
- (2001c): Dictamen núm. 221, de 7 de febrer de 2001, del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya, sol·licitat pel Parlament de Catalunya, en relació amb la constitucionalitat de l'article primer, apartats 5, 6, 7, y 9 de la Llei orgànica 8/2000, de 22 de desembre, de reforma de la Llei orgànica 4/2000, d'11 de gener, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social. Barcelona: Consell Consultiu.
- (2001d): Propuesta del Síndic de Greuges de Catalunya, en su calidad de mediador, al Gobierno central y a las personas en huelga de hambre por su situación de irregularidad en nuestro país, encerradas en diversas iglesias de la diócesis de Barcelona. Barcelona: Síndic de Greuges (documento interno).
- (2001e): Resolució 639/VI sobre l'increment de les actuacions institucionals de sensibilització i d'informació pel que fa al fenomen migratori. Barcelona: BOPC núm. 181 de 14 de mayo de 2001. Parlament de Catalunya.
- (2001f): Resolució 832/VI sobre l'adopció de mesures contra la pràctica de mutilacions rituals genitals femenines. Barcelona: BOPC de 11 de julio de 2001. Parlament de Catalunya.
- (2001g): Resolució 858/VI per la qual s'aprova el Document de la Comissió d'Estudi sobre la Política d'Immigració a Catalunya. Barcelona: BOPC núm. 206 de 11 de julio de 2001. Parlament de Catalunya.
- (2001h): Document de la Comissió d'Estudi sobre la Política d'Immigració a Catalunya. Barcelona: Parlament de Catalunya.
- (2001i): *Impacte de la integració dels immigrants estrangers en el pressupost de despesa de la Generalitat de Catalunya*. Barcelona: Secretaria del Govern (documento interno).
- (2001j): *Pla interdepartamental d'immigració 2001-2004*. Barcelona: Generalitat de Catalunya. http://benestar.gencat.cat/web/.content/03ambits_tematicas/05immigracio/03politiquesplansactuacio/antecedents/IMMIGR1.pdf [última consulta: 18 de septiembre de 2015].
- (2001k): *Sessió informativa amb el conseller en cap sobre el Pla interdepartamental d'immigració 2001-2004*. Barcelona: Diari de Sessions del Parlament de Catalunya núm. 241, 24 de octubre de 2001. Parlament de Catalunya.
- (2002a): Resolució 55/VI sobre la política d'integració dels immigrants a Catalunya. Barcelona: BOPC de 17 de abril de 2000.
- (2002b): Moció 170/VI sobre la política d'immigració a Catalunya. Barcelona: BOPC de 17 de junio de 2002.

- (2002c): *Recomanacions del Consell de l'Audiovisual de Catalunya sobre el tractament informatiu de la immigració*. Barcelona: Consell de l'Audiovisual de Catalunya.
<https://www.cac.cat/web/actuacions/index.jsp?MjI%3D&MQ%3D%3D&L3dIYi9hY3R1YWNPb25zL2xsaXN0YXRDb250ZW50#> [última consulta: 18 de setembre de 2015].
- (2002d): *Document de la Comissió d'Estudi per a l'Aprofundiment de l'Autogovern*. Barcelona: BOPC núm. 366, 5 de diciembre de 2002.
- (2002e): *Document provisional de treball novembre 2002, Balanç de compliment Pla Interdepartamental d'Immigració 2001-2004*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- (2002f): *Proposició de llei sobre la Carta d'acolliment per a les persones nouvingudes a Catalunya*. Barcelona: BOPC núm. 322 de 10 de julio de 2002. Parlament de Catalunya.
- (2003a): *Debats d'Immigració a Catalunya. Aportacions de la societat civil*. Barcelona: Secretaria per a la Immigració.
- (2003b): *Per un model d'acollida dels immigrants: necessitats i propostes*. Barcelona: Departament de Benestar i Família.
- (2003c): *Dictamen núm. 234/2003, de 10 de febrer de 2003, del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya, sol·licitat pel Govern, en relació amb la Ley orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Enseñanza*. Barcelona: Consell Consultiu.
- (2003d): *Delegació de Catalunya al Marroc. 2003: Memòria*. Casablanca: Generalitat de Catalunya (documento interno).
- (2003e): *immi, butlletí de la Secretaria per a la Immigració*. Barcelona.
- (2004a): *Resolució 13/VII per la qual es crea la Comissió Permanent de Legislatura sobre Immigració*. Barcelona: BOPC de 16 de febrero de 2004.
- (2004b): *Via catalana per al desenvolupament del Reglament d'execució de la Llei orgánica 4/2000. Propostes*. Barcelona: Secretaria per a la Immigració (documento interno).
- (2004c): *Resolució per la qual es crea la Comissió d'Impuls de les Polítiques d'Immigració*. Barcelona: Departament de la Presidència (documento interno).
- GENERALITAT DE CATALUNYA *et al.* (2005a): *Acord estratègic per a la internacionalització, la qualitat de l'ocupació i la competitivitat de l'economia catalana*. Barcelona.
<http://www.istas.ccoo.es/descargas/Acord%20estr%C3%A8gic%20I.pdf>
 [última consulta: 18 de setembre de 2015].
- (2005b): *Grup de treball de la Llei d'Acollida, acta de la sessió núm. 1, 24 de novembre de 2005*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Secretaria per a la Immigració (documento interno).
- (2005c): *Acord Interprofessional sobre matèries concretes dels treballadors/res del sector agrari de Catalunya per a la campanya de l'any 2005*. (documento interno.)
- (2005d): *Acord Marc de col·laboració entre el SOC, les organitzacions empresarials més representatives del sector agrari de Catalunya, la Comissió Obrera Nacional de Catalu-*

- nya i la Unió General de Treballadors de Catalunya, per a la gestió de la campanya de treballadors/res temporers/res de l'any 2005. (documento interno.)*
- GENERALITAT DE CATALUNYA– (2005a): *Guia per al respecte a la pluralitat religiosa en l'àmbit hospitalari*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- (2005b): *Pla de salut de Catalunya a l'horitzó 2010. Els 5 eixos estratègics que articulen les polítiques de salut*. Barcelona: Departament de Salut (documento interno).
 - (2006a): *Sondeig a la immigració. Estudi pilot sobre el perfil de la immigració marroquina, equatoriana, romanesa i xinesa instal·lada a Catalunya*. Barcelona: Centre d'Estudis d'Opinió.
 - (2006b): *Pla director d'immigració en l'àmbit de la salut*. Barcelona: Departament de Salut.
 - (2006c): *Pla de Ciutadania i Immigració 2005-08*. Barcelona: Generalitat de Catalunya. http://benestar.gencat.cat/web/.content/01departament/08publicacions/ambits_tematic/immigracio/03publiforacolectio/anters/08placiutadaniaiimmigracio05-08/2006placiutadania05_08.pdf [última consulta: 18 de setembre de 2015].
 - (2007a): *Butlletí electrònic de la Direcció General per a la Immigració*. Barcelona. http://benestar.gencat.cat/ca/actualitat/butlletins_electronics/butlletins_de_la_secretaria_per_a_la_immigracio/butletiquinzenal_de_la_dgi/ [última consulta: 18 de setembre de 2015].
 - (2007b): *Llei d'Acollida de les persones immigrades i retornades a Catalunya*. Document de bases (versió 1.2). http://benestar.gencat.cat/web/.content/03ambits_tematic/05immigracio/12legislacio/projecte_llei_acollida/proces_elaboracio/bases_llei_acollida.pdf [última consulta: 3 de abril de 2013].
 - (2007c): *Procés participatiu de la Llei d'Acollida de les persones immigrades i retornades a Catalunya - Informe de resultats - Maig de 2007*. Barcelona: Direcció General de Participació Ciutadana (documento interno). http://benestar.gencat.cat/web/.content/03ambits_tematic/05immigracio/12legislacio/projecte_llei_acollida/proces_elaboracio/sintesi_proces_participatiu.pdf [última consulta: 2 de abril de 2015].
 - (2007d): *Protocol d'actuacions per prevenir la mutilació genital femenina*. Barcelona: Secretaria per a la Immigració.
 - (2007e): *Enquesta demogràfica 2007 (ED07)*. Barcelona: Institut d'Estadística de Catalunya.
- GENERALITAT DE CATALUNYA *et al.* (2007): *Acord Marc de col·laboració entre el SOC i les organitzacions empresarials i sindicals del sector agrari de Catalunya, per a la gestió de la campanya de treballadors/res temporers/res del camp català*. (Documento interno.)

GENERALITAT DE CATALUNYA (2008a): *Revisió i nou impuls. Acord estratègic per a la internacionalització, la qualitat de l'ocupació i la competitivitat de l'economia catalana 2008-2011*. Barcelona:

http://www.terrassa.cat/documents/12006/226005/acord_estrategic_2008-2011.pdf/d2fe0c65-49b6-48e5-aeef8-a78cfcb1559b [última consulta: 18 de setembre de 2015].

– (2008b): Dictamen 5/2008 sobre l'Avantprojecte de Llei d'acollida de les persones immigrades i retornades a Catalunya. Barcelona: Consell de Treball, Econòmic i Social.

(2008c): *Guia per al respecte a la diversitat de creences en l'àmbit funerari*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.

– (2009a): *Recomanacions per a la gestió de la diversitat religiosa en l'àmbit dels cementiris*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.

– (2009b): *Un Pacte per viure junts i juntes. Pacte Nacional per a la Immigració*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.

http://benestar.gencat.cat/web/.content/01departament/08publicacions/ambits_tematicos/immigracio/03publiforacoleccio/2009/14pacteviurejuntsjni_castella09/pni_castella.pdf [última consulta: 3 de abril de 2013].

GENERALITAT DE CATALUNYA et al.(2009): *Conveni marc de col·laboració entre el Departament d'Acció Social i Ciutadania, mitjançant la Secretaria per a la Immigració, el Servei d'Ocupació de Catalunya del Departament de Treball, el Departament d'Innovació, Universitats i Empresa, la Secretaria General d'Universitats del Ministeri d'Educació, la Fundació Caixa d'Estalvis i Pensions de Barcelona, i l'Associació Atlàntida □ Professionals per la Interculturalitat, per al desenvolupament del projecte de Reconeixement Professional de les Persones Estrangeres Immigrades*. Barcelona (documento interno).

GENERALITAT DE CATALUNYA (2010a): "Criteris en matèria de tractament del fet religiós en els programes audiovisuals d'entreteniment". En: *Recomanacions del Consell de l'Audiovisual de Catalunya*. Barcelona.

– (2010b): *Percepció dels catalans sobre la immigració*. Barcelona: Centre d'Estudis d'Opinió.

– (2010c): *Pla de Ciutadania i Immigració 2009-2012*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.

<http://benestar.gencat.cat/ca/detalls/Article/Plan-de-ciudadania-e-inmigracion-2009-2012> [última consulta: 18 de setembre de 2015].

– (2010d): *Pla de Ciutadania i Immigració 2005-2009. Memòria de les actuacions realitzades*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.

– (2010e): *Guia de recomanacions sobre gestió de la diversitat a les empreses i d'altres organitzacions*. Barcelona: Secretaria per a la Immigració.

<http://benestar.gencat.cat/web/.content/01departament/08publicacions/>

- ambits_tematicos/immigracio/03publiforacolectio/2009/07guiarecomanacions/Guiarecomanacions.pdf [última consulta: 18 de septiembre de 2015].
- (2010f): *Guia per al respecte a la diversitat de creences en l'àmbit penitenciari*. Barcelona.
 - (2010g): *Memòria 2004-2006 del Servei d'Intermediació Laboral en Origen, Servei d'Intermediació Laboral en Origen 2007, Memòria SILO 2008, Proposta Projecte SILO 2009, Proposta SILO 2010*. Barcelona: SOC.
 - (2010h): *El traspàs de serveis de l'Estat a la Generalitat. De l'Estatut de 1932 a l'Estatut de 2006*. Barcelona: Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació.
 - (2010i): *Projecte de llei d'acollida de les persones immigrades i les retornades a Catalunya*. Barcelona: Diari de Sessions del Parlament de Catalunya P-núm. 118, 28 de abril de 2010. Generalitat de Catalunya, Parlament de Catalunya.
 - (2010j): *Món local, immigració i ciutadania. Recomanacions per a la gestió del fet migratori des dels ens locals*. Barcelona: Departament d'Acció Social i Ciutadania.
http://premsa.gencat.cat/pres_fsvp/docs/2010/07/22/12/35/f204aaa2-9ff0-40d3-9a5e-9ca4deb3fcd.pdf [última consulta: 18 de septiembre de 2015].
 - (2010k): *Dictamen 6/2010, de 20 d'abril, sobre l'acollida de les persones immigrades i les retornades a Catalunya*. Barcelona: Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya.
 - (2010l): *Guia d'experiències per al foment de la convivència des del teixit associatiu*. Barcelona: Secretaria per a la Immigració.
http://benestar.gencat.cat/ca/ambits_tematicos/immigracio/suport_a_entitats/guia_experiencies_convivencia_teixit_associatiu/ [última consulta: 18 de septiembre de 2015].
 - (2010m): *Resum final campanya 2010*. Lleida (documento interno).
 - (2010n): *Guia sobre el tractament de la diversitat cultural en els mitjans de comunicació*. Barcelona.
http://benestar.gencat.cat/web/.content/03ambits_tematicos/05immigracio/01publiencolaboracio/documents/guia_diversitat.pdf [última consulta: 18 de septiembre de 2015].
 - (2010ñ): *Balanç de Política Lingüística 2004-2010*. Barcelona: Secretaria de Política Lingüística.
 - (2011a): *Informe de fiscalització 28/2013, relatiu al Programa 314, Atenció a la immigració, del Departament de Benestar Social i Família, exercici 2011*. Barcelona: Sindicatura de Comptes de Catalunya.
http://governacio.gencat.cat/ca/pgov_ambits_d_actuacio/relacions_institucionals_i_amb_el_parlament/relacions_amb_el_parlament/relacions_amb_el_sindic_de_greuges_i_el_consell_de_garanties_estatutaries/pgov_sindicatura_comptes/ [última consulta: 23 de septiembre de 2015].

- (2011b): *Llibre d'Estil de la Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals*. Barcelona: Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals. <http://www.ccma.cat/llibredestil/> [última consulta: 23 de septiembre de 2015].
 - (2012a): *Estrangers en centres penitenciaris*. Barcelona: Centre d'Estudis Jurídics i Formació Penitenciària.
 - (2012b): *Informe sobre la població estrangera als serveis penitenciaris de Catalunya*. Barcelona. http://premsa.gencat.cat/pres_fsyp/docs/2012/02/09/13/51/587be55f-2c9d-43fd-b7de-5a8be34cac25.pdf [última consulta: 23 de septiembre de 2015].
 - (2012c): *Avaluació d'un any d'aplicació de la Circular d'estrangeria*. Barcelona: Direcció General de Serveis Penitenciaris (documento interno).
 - (2014): *Projeccions de població 2013 -2051. Principals resultats*. Barcelona: IDESCAT.
 - (2015a): *Accions d'impuls a les terceres llengües. Les llengües de la nova ciutadania*. Barcelona: Secretaria de Polítiques Educatives (documento interno).
 - (2015b): *Mitjans de comunicació per a persones immigrades editats a Catalunya*. Barcelona: Departament de Benestar Social i Família (documento interno).
- GOBIERNO CIVIL DE BARCELONA (1991): *Requisitos exigibles para el empadronamiento de extranjeros* [circulares]. Barcelona: Boletín Oficial de la Provincia de Barcelona, núm. 64, de 15 de marzo.
- GOBIERNO DE ESPAÑA (1990): *Comunicación del Gobierno al Congreso de los Diputados - Situación de los extranjeros en España. Líneas básicas de la política española de extranjería*. Madrid: Gobierno de España.
- ICV-EUIA, PSC; CIUTADANS PEL CANVI; ERC (2003): *Acord per a un govern catalanista i d'esquerres a la Generalitat de Catalunya*. Barcelona.
- ICV-EUIA; PSC; CIUTADANS PEL CANVI; ERC (2006): *Document programàtic Entesa Nacional pel Progrés*, Barcelona.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2012): *Proyecciones de población (2012)*. Notas de prensa.
- LLIGA PER LA LAÏCITAT (2005): *La laïcitat: un model de convivència per a la societat catalana (64 reflexions i propostes per al seu exercici a Catalunya)*. Barcelona: Lliga per la Laïcitat.
http://www.ub.edu/empresarials/ec/noticies_escola/index.php?not=4161
[última consulta: 23 de septiembre de 2015].
- MINISTERIO DE ASUNTOS SOCIALES (1995): *Plan para la integración social de los inmigrantes*. Madrid: Dirección General de Migraciones.
- MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL (2012): *Nota sobre la Subcomisión Bilateral de Cooperación en Materia de Inmigración, de Trabajo y Residencia de Extranjeros de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado*. Madrid (documento interno).
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (2005): Resolución de 22 de agosto de 2005, de la Secretaría General Técnica, por la que se da publicidad al Convenio de colaboración entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y la Consejería de

- Bienestar y Familia de la Generalidad de Cataluña, para el desarrollo de actuaciones de acogida e integración de personas inmigrantes así como de refuerzo educativo. Madrid: BOE de 14 de septiembre de 2005.
- MINISTERIO DE TRABAJO E INMIGRACIÓN; GENERALITAT DE CATALUNYA (2010): *Convenio de colaboración para el desarrollo de un plan piloto de actuación integral en barrios de Catalunya con alto índice de población inmigrante*. Madrid y Barcelona.
- MINISTERIO DE TRABAJO E INMIGRACIÓN (2011): *Plan estratégico ciudadanía e integración 2011-2014*. Madrid: Dirección General de Integración de los Inmigrantes.
http://extranjeros.empleo.gob.es/es/Programas_Integracion/Plan_estrategico2011/pdf/PECI-2011-2014.pdf [última consulta: 18 de septiembre de 2015].
- MINISTERIO DE SANIDAD, POLÍTICA SOCIAL E IGUALDAD (2011): *Informe anual sobre la situación de la discriminación y la aplicación del principio de igualdad de trato por origen racial o étnico en España 2010*. Madrid: Consejo para a la promoción de la igualdad de trato y no-discriminación de las personas por el origen racial o étnico.
- OFICINA ECONÓMICA DEL PRESIDENTE DEL GOBIERNO (2006): *Inmigración y economía española: 1996-2006*. Madrid.
- OIM (2000): *World Migration Report 2000*. OIM - Naciones Unidas.
- (2006): –Glosario sobre Migración–. *Derecho Internacional sobre Migración*, núm. 7, Ginebra.
- SERVEI CATALÀ DE LA SALUT. REGIÓ SANITÀRIA TARRAGONA (1994): *Pla de Salut de la Regió Sanitària Tarragona 1996-1998*. Generalitat de Catalunya.
- XARXA IMPULSORA DEL CONSENS SOCIAL SOBRE LES MIGRACIONS A CATALUNYA (2006): *Document del Consens Social sobre les Migracions a Catalunya*. Barcelona.
http://pagines.dyndns.org:8801/lligadrets/index.php?option=com_content&view=article&id=108:consens-social-de-les-migracions&catid=21:publicacions&Itemid=42
[última consulta: 18 de septiembre de 2015].

LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA

ESTADO

Real Decreto Ley 41/1977, de 29 de septiembre, sobre restablecimiento provisional de la Generalidad de Cataluña.

RD 2596/1977, de 17 de octubre, por el que se nombra a Josep Tarradellas i Joan presidente de la Generalitat de Cataluña.

RD 2092/1978, de 23 de junio, por el que regula la incorporación de la lengua catalana al sistema de enseñanza en Cataluña.

Constitución Española, 1978.

LO 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

LO 4/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía de Cataluña.

LO 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa.

RD 1174/1983, de 27 de abril, sobre educación compensatòria.

Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local.

LO 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España.

Ley 14/1986, de 25 de abril, general de sanidad.

RD 1099/1986, de 26 de mayo, sobre entrada, permanencia y trabajo en España de ciudadanos de estados miembros de las Comunidades Europeas.

STC 115/1987, de 7 de julio. Recurso de inconstitucionalidad núm. 880/85, contra los arts. 7, 8, 26 Y 34, de la LO 7/1985, de 1 de julio.

RD 1458/1991, de 11 de octubre, por el que se crea la Dirección General de Migraciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

RD 1577/1991, de 18 de octubre, de traspaso de la gestión de formación profesional ocupacional a la Generalidad de Cataluña.

RD 511/1992, de 14 de mayo, por el que se crea la Comisión Interministerial de Extranjería.

Ley 24/1992 de 10 de noviembre por la cual se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España.

Ley 25/1992, de 10 de noviembre, por la cual se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Federación de Entidades Israelitas de España.

Ley 26/1992, de 10 de noviembre, por la cual se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Comisión Islámica de España.

RD 490/1995, de 7 de abril, por el que se crea el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes.

Real Decreto legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.

LO 9/1995, de 20 de noviembre, de la participación, la evaluación y el gobierno de los centros docentes.

- Ley 4/1996, de 10 de enero, por la que se modifica la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en relación con el Padrón municipal.
- RD 155/1996, de 2 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 7/1985.
- Ley 2/1997, de 13 de marzo, por la que se regula la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas.
- LO 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Texto consolidado: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2000-544> [última consulta: 1 de noviembre de 2015].
- RD 142/2001, de 16 de febrero, por el que se establecen los requisitos para la regularización prevista en la disposición transitoria cuarta de la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de Reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.
- RD 345/2001, de 4 de abril, por el que se regula el Observatorio Permanente de la Inmigración.
- Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales Administrativas y del Orden Social.
- Ley 2/2004, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2005.
- RD 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.
- RD 3/2006, de 16 de enero, por el que se regula la composición, competencias y régimen de funcionamiento del Foro para la integración social de los inmigrantes.
- Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos.
- Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.
- Ley 40/2006, de 14 de diciembre, del Estatuto de la ciudadanía española en el exterior.
- RD 441/2007, de 3 de abril, por el que se aprueban las normas reguladoras de la concesión directa de subvenciones a entidades y organizaciones que realizan actuaciones de atención humanitaria a personas inmigrantes.
- RD 1262/2007, de 21 de septiembre, por el que se regula la composición, competencias y régimen de funcionamiento del Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y la no Discriminación de las Personas por el Origen Racial o Étnico.
- Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del sector público.
- STS de la sección 5ª de la Sala de lo contencioso-administrativo de 10 de marzo de 2009,

- que revocó y casó la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 4 de noviembre de 2004, que había anulado el art. 4.6 Del D 188/2001, de 26 de junio.
- RD 1463/2009, de 18 de septiembre, sobre traspaso de funciones y servicios a la Generalitat de Cataluña en materia de inmigración: autorizaciones iniciales de trabajo por cuenta propia o ajena de los extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en Cataluña.
- STC 31/2010, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad 8045-2006 en relación con diversos preceptos de la LO 6/2006, de 19 de julio.
- STC 212/2012, de 14 de noviembre de 2012. Recurso de inconstitucionalidad 1621-2003. Interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos de la LO 10/2002, de 23 de diciembre, de calidad de la educación.
- STC 227/2012, de 29 de noviembre de 2012. Conflicto positivo de competencia 1908-2006. Planteado por la Generalitat de Cataluña en relación con la Orden TAS/3441/2005, de 2 de noviembre, por la que se establecen las bases reguladoras y se convoca, para el año 2005.
- STC 26/2013, de 31 de enero de 2013. Conflicto positivo de competencia 9077-2008. Planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña con respecto a la Orden TIN/2158/2008, de 18 de julio, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de las subvenciones a entidades locales para el desarrollo de programas innovadores a favor de la integración de inmigrantes, y la resolución de 11 de agosto de 2008, de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, por la que se convoca la concesión de subvenciones a municipios, mancomunidades de municipios y comarcas para el desarrollo de programas innovadores a favor de la integración de inmigrantes.
- STS de la sección 7ª de la Sala de lo contencioso-administrativo, de 14 de febrero de 2013. Anula la ordenanza del Ayuntamiento de Lleida que prohibía el uso del velo integral.
- STC 154/2013, de 10 de septiembre de 2013. Conflicto positivo de competencia 9076-2008. Planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con la resolución de la Dirección General de Inmigración de 14 de julio de 2008, por la que se convocan subvenciones públicas para habilitación de plazas de alojamiento
- STC 78/2014, de 28 de mayo de 2014. Conflicto positivo de competencia 10694-2009. Planteado por el Gobierno de la Xunta de Galicia con respecto a la resolución de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes de 16 de julio de 2009, por la que se convoca la concesión de subvenciones a municipios, mancomunidades de municipios y comarcas para el desarrollo de programas innovadores a favor de la integración de inmigrantes.

GENERALITAT DE CATALUNYA

Llei 7/1983, de 18 de abril, de normalización lingüística.

Llei 26/1985, de 27 de diciembre, de servicios sociales.

Orden de 10 de diciembre de 1986: Acuerdo sobre asistencia religiosa católica en los Centros de la Red Hospitalaria de Utilización Pública.

Llei 6/1987, de 4 de abril, sobre la organización comarcal de Cataluña.

Llei 5/1988, de 28 de marzo, de creación de las comarcas de Pla de l'Estany, del Pla d'Urgell y de l'Alta Ribagorça.

Llei 13/1989, de 14 de diciembre, de organización, procedimiento y régimen jurídico de la Administración de la Generalitat de Cataluña.

Llei 15/1990, de 9 de julio, de ordenación sanitaria de Cataluña.

D 178/1991, de 30 de julio, de universalización de la asistencia sanitaria pública.

D 275/1993, de 28 de septiembre, de creación de la Comisión Interdepartamental de Inmigración y de su Consejo Asesor.

Decreto Legislativo 17/1994, de 16 de noviembre, por el que se aprueba la fusión de las leyes 12/1983, de 14 de julio, 26/1985, de 27 de diciembre, y 4/1994, de 20 de abril, en materia de asistencia y servicios sociales.

Orden, de 10 de agosto de 1995, por la cual se aprueba el Reglamento de régimen interno del Consell Assessor d'Immigració.

D 72/1996, de 5 de marzo, por el que se establece el régimen de admisión de alumnos en los centros docentes sostenidos con fondos públicos.

Llei 8/1996, de 5 de julio, de regulación de la programación audiovisual distribuida por cable.

D 2/1997, de 7 de enero, el Reglamento de protección de menores desamparados y de la adopción.

Llei 2/1997, de 3 de abril, sobre servicios funerarios.

D 266/1997, de 17 de octubre, sobre derechos y deberes de los alumnos de los centros de nivel no universitario de Cataluña.

D 297/1997, de 25 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de policía sanitaria mortuoria.

Llei 1/1998, de 7 de enero, de política lingüística.

D 209/1999, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento que regula, con carácter supletorio, los servicios funerarios municipales.

Llei 2/2000, de 4 de mayo, del Consejo del Audiovisual de Cataluña.

D 184/2000, de 29 de mayo, de reestructuración del Departamento de la Presidencia.

D 293/2000, de 31 de agosto, por el que se crea la Secretaría para la Inmigración.

Llei 21/2000, de 29 de diciembre, sobre los derechos de información concernientes a la salud y la autonomía del paciente y la documentación clínica.

D 188/2001, de 26 de junio, de los extranjeros y su integración social en Cataluña.

- Llei 27/2001, de 31 de diciembre, de Justicia Juvenil.
- Llei 25/2002, de 25 de noviembre, de medidas de apoyo al regreso de los catalanes emigrados y sus descendientes, y de segunda modificación de la Ley 18/1996.
- Orden SSS/187/2003, de 28 de abril, que crea la Oficina de Cooperación Sanitaria Internacional y Salud Migracional.
- Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña.
- D 156/2003, de 10 de junio, de regulación de las oficinas de la Generalitat de Catalunya en el exterior.
- Decreto Legislativo 4/2003, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de la organización comarcal de Cataluña.
- Llei 2/2004, de 4 de junio, de mejora de Barrios, áreas urbanas y villas que requieren una atención especial.
- Llei 2/2006, de 6 de marzo, del Plan Estadístico de Cataluña.
- D 40/2006, de 14 de marzo, por el que se crea el Plan director de inmigración y cooperación en el ámbito de la salud y su Consejo Asesor.
- D 329/2006, de 5 septiembre, por el cual se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento de los servicios de ejecución penal de Cataluña.
- D 570/2006, de 19 de diciembre, de estructuración del Departamento de Trabajo.
- D 75/2007, de 27 de marzo, por el cual se establece el procedimiento de admisión del alumnado en los centros en las enseñanzas sufragadas con fondos públicos.
- Llei 12/2007, de 11 de octubre, de servicios sociales.
- D 86/2008, de 15 de abril, de la Mesa de Ciudadanía e Inmigración.
- Llei 16/2009, del 22 de julio, de los centros de culto.
- Llei 10/2010, de 7 de mayo, de acogida de las personas inmigradas y de las retornadas a Cataluña.
- Llei 14/2010, de 27 de mayo, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia.
- Llei 25/2010, de 29 de julio, del Libro Segundo del Código Civil de Cataluña, relativo a la persona y la familia.
- D 112/2010, de 31 de agosto, por el que se aprueba el reglamento de espectáculos públicos y actividades recreativas.

ANEXO

ENTREVISTAS SEMIESTRUCTURADAS

Entrevista Número	Nombre	Fecha	Sector/es
1	Joan Girona i Alaiza	29 de enero de 2014	Educación Administración
<p>Licenciado en Historia Contemporánea, maestro, profesor de secundaria, psicopedagogo. Ha trabajado o dirigido diversos centros educativos: Centro Público Manuel de Falla en el Camp de la Bota, Centro Público Jara en la Mina, IES Badalona 9... Coordinador de las Escuelas de Acción Especial de la provincia de Barcelona. Ha publicado diversos artículos sobre educación intercultural, convivencia y conflictos, acción tutorial, etc. Formador en la Associació de Mestres Rosa Sensat. Director del Programa de Educación Compensatoria del Departament d'Ensenyament de la Generalitat, 1987-1995.</p>			

Entrevista Número	Nombre	Fecha	Sector/es
2	Adela Ros Híjar	11 de marzo de 2014	Universidad Administración
<p>Licenciada en Ciencias Políticas y Sociología y en Ciencias de la Información (Universidad Autónoma de Barcelona, UAB) y doctora en Sociología (Universidad de California, San Diego). Profesora en la Universitat Oberta de Catalunya, UOC (1997-2003). Coordinadora del Congreso Mundial de Movimientos Humanos e Inmigración (Fórum Universal de las Culturas, Barcelona, 2004). Nombrada secretaria para la Inmigración de la Generalitat por D 355/2003, de 29 de diciembre (DOGC de 2 de enero de 2004), y cesada del mismo cargo por D 223/2006, de 13 de mayo (DOGC de 23 de mayo de 2006).</p>			

Entrevista Número	Nombre	Fecha	Sector/es
3	Estanis Alonso Mayo	2 de mayo de 2014	Sanidad Administración
<p>Médico Inspector. Responsable del Pla de la Diversitat del Institut Català de la Salut (2002-2003). Director del Pla director d'immigració en l'àmbit de la salut (inicialmente, Pla director d'immigració i cooperació en salut) del Departament de Salut de la Generalitat (2004-2006).</p>			

Entrevista Número	Nombre	Fecha	Sector/es
4	Ghassan Saliba Zeghondi	12 de mayo de 2014	Sindicato
<p>Miembro de las siguientes juntas: Associació Catalunya-Líban, Asociación Catalana por la Paz, Centro Euro Árabe de Cataluña. Miembro de la Asociación de Corresponsales de Prensa Extranjera en España (1992-2002). Responsable de inmigración de CCOO de Cataluña (2002-2013). En la fecha de la entrevista, responsable de Políticas de Cohesión Social y de Países Árabes en CCOO de Cataluña, y presidente del CITE-CCOO. Nacido en el Líbano.</p>			

Entrevista Número	Nombre	Fecha	Sector/es
5	David Prujà	12 de mayo de 2014	ONG
<p>Director de SOS Racisme Catalunya entre febrero de 1999 y abril de 2003. Director de la ONG Cooperacció (2003-2009). Director general de la Fundació Francisco Ferrer i Guàrdia (2009-2011). En la fecha de la entrevista, docente de PQPI en el Ayuntamiento de Sant Adrià del Besòs.</p>			

Entrevista Número	Nombre	Fecha	Sector/es
6	Àngel Miret i Serra	13 de mayo de 2014	Política Administración
<p>Licenciado en derecho, diplomado en Función Gerencial en las Administraciones Públicas por ESADE, profesor asociado de ciencia política en la UPF, director general de la Función Pública de la Generalitat (1995-1997), secretario general de Administración y Función Pública de la Generalitat (1997-2000). Nombrado secretario para la Inmigración de la Generalitat por D 294/2000, de 31 de agosto (DOGC de 7 de septiembre de 2000), y cesado del mismo cargo por D 11/2002, de 22 de enero (DOGC de 25 de enero de 2002). Nombrado gerente de Calidad de Vida, Igualdad y Deportes del Ayuntamiento de Barcelona en julio de 2011.</p>			

Entrevista Número	Nombre	Fecha	Sector/es
7	Tona Lizana Alcazo	14 de mayo de 2014	Sanidad Administración
<p>Médico (1999), máster por la London School of Hygiene & Tropical Medicine, trabajó en la Agencia de Evaluación de Tecnología Sanitaria del Instituto de Salud Carlos III. Actualmente es directora del Pla director d'immigració en l'àmbit de la salut del Departament de Salut de la Generalitat.</p>			

Entrevista Número	Nombre	Fecha	Sector/es
8	Raquel Gil Eiroá	16 de mayo de 2014	Sindicato
<p>Licenciada en derecho. Presidenta de la Associació d'Ajuda Mútua d'Immigrants a Catalunya (AMIC) de UGT, entre 2005 y 2013. Secretaria de Igualdad y Políticas Sociales entre 2008 y 2013. En la fecha de la entrevista, responsable de la Secretaría de apoyo a las personas en paro en UGT.</p>			

Entrevista Número	Nombre	Fecha	Sector/es
9	Andreu Peix i Massip	19 de mayo de 2014	Patronal agraria
<p>Ingeniero técnico agrícola y sociólogo. Miembro de la Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos (COAG). Director de Pagesos Solidaris entre 2002 y 2004, y director gerente de la Unió de Pagesos de Catalunya entre 2004 y 2009.</p>			

Entrevista Número	Nombre	Fecha	Sector/es
10	Salvador Obiols i Gras	21 de mayo de 2014	Política Administración
<p>Trabajó en la Direcció General de Joventut y en el Institut Català de Serveis a la Joventut (Generalitat de Catalunya). Director gerente de la empresa pública Turisme Juvenil de Catalunya. En 1995 fue elegido concejal del Ayuntamiento de Sant Feliu de Llobregat, consejero comarcal y diputado provincial. Nombrado secretario para la Inmigración de la Generalitat por D 12/2002, de 22 de enero (DOGC de 25 de enero de 2002), y cesado del mismo cargo por D 354/2003, de 29 de diciembre (DOGC de 2 de enero de 2004).</p>			

Entrevista Número	Nombre	Fecha	Sector/es
11	Montse Solé i Aubià	27 de mayo de 2014	Administración
<p>Diplomada en Trabajo Social por la Escola Universitària de Treball Social de la Universitat de Barcelona (UB, 1986), y licenciada en Ciencias Políticas y Sociología por la UAB (1989). Ha trabajado desde 1989 en la Generalitat de Catalunya, la mayor parte del tiempo desarrollando las políticas de inmigración desde el Departament de Benestar Social: colaboradora técnica del Gabinet d'Estudis del Conseller de Benestar Social (octubre de 1989-1995), responsable del Òrgan Tècnic d'Immigració (1995-2004), responsable del Àrea de programació, formació i coordinació territorial de la Secretaria per a la Immigració (2005-2008), adjunta al secretari per a la immigració (2009-2011).</p>			

Entrevista Número	Nombre	Fecha	Sector/es
12	Carles Campuzano i Canadés	2 de junio de 2014	Política
<p>Licenciado en Derecho. Concejal del Ayuntamiento de Vilanova i la Geltrú (1987-1991). Diputado en el Parlament de Catalunya (1992-1995). Diputado en el Congreso de los Diputados desde la VI Legislatura (1993-actualidad). Ha participado en las siguientes comisiones del Congreso: Empleo y Seguridad Social, Sanidad y Servicios Sociales, Cooperación Internacional para el Desarrollo, Seguimiento y Evaluación del Pacto de Toledo, Estudio del Cambio Climático. Vocal de la delegación española en la asamblea parlamentaria de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE). Miembro del comité ejecutivo de Convergència Democràtica de Catalunya. En la fecha de la entrevista, preside la Fundació Acsar, que centra sus trabajos en materia de inmigración, asilo y refugio.</p>			

Entrevista Número	Nombre	Fecha	Sector/es
13	Javier Ibars Álvaro	3 de junio de 2014	Patronal
<p>Licenciado en Derecho. Director del Departamento de Relaciones Laborales y Asuntos Sociales de Fomento del Trabajo Nacional.</p>			

Entrevista Número	Nombre	Fecha	Sector/es
14	Xavier Bernadí i Gil	11 de junio de 2014	Derecho Administración
<p>Secretario de la Comisión Mixta de Transferencias Administración del Estado - Generalitat desde 2008. Profesor asociado de Derecho Administrativo en la UPF. Miembro del consejo de redacción de la <i>Revista Catalana de Dret Públic</i>.</p>			

Entrevista Número	Nombre	Fecha	Sector/es
15	Enric Castellà i Castellà	11 de junio de 2014	Educación Administración
<p>Jefe del servicio de ordenación curricular de la educación de adultos, Departament d'Ensenyament de la Generalitat. Concejal del Ayuntamiento de Gósol.</p>			

Entrevista Número	Nombre	Fecha	Sector/es
16	David Garrofé i Puig	16 de junio de 2014	Patronal
<p>Secretario general de la patronal catalana CECOT. Licenciado en Derecho por la UAB y PADE por la IESE Business School de la Universidad de Navarra.</p>			

Entrevista Número	Nombre	Fecha	Sector/es
17	Anna Terrón i Cusí	2 de julio de 2014	Política Administración
<p>Miembro del PSC. Diputada al Parlamento Europeo en las listas del PSOE en 1994 y 1999. Delegada del gobierno de la Generalitat ante la UE (2004). En 2010, durante el segundo mandato como presidente del Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero, fue nombrada secretaria de Estado de Inmigración y Emigración.</p>			

Entrevista Número	Nombre	Fecha	Sector/es
18	Ricard Zapata-Barrero	2 de julio de 2014	Universidad
<p>Profesor titular de Ciencias Políticas en la UPF. En 2009 fundó el GRITIM-UPF (Grup de Recerca Interdisciplinari sobre Immigració). El mismo año creó el Máster en Gestión de la Inmigración. Contribuye regularmente en el debate mediático y de políticas.</p>			

Entrevista Número	Nombre	Fecha	Sector/es
19	Elisa Vicario Alonso	11 de julio de 2014	Mercado de Trabajo Administración
<p>Licenciada en Historia del Arte. Trabaja en el ámbito de la inmigración desde el año 2000, en el Departament de Treball (en la fecha de la entrevista: Departament d'Empresa i Ocupació), de la Generalitat. Desde 2002, encuadrada en el SOC. Jefa de Sección de Control de Perceptores entre 2000 y 2007. Jefa del Área de Relaciones Externas desde 2007.</p>			

Entrevista Número	Nombre	Fecha	Sector/es
20	Najat el Hachmi	14 de julio de 2014	Escritora
<p>Escritora. Nació en Nador y se trasladó a vivir a Cataluña en 1987. Licenciada en Filología Árabe por la Universitat de Barcelona (UB). Funcionaria municipal en Granollers. Obtuvo el Premio Ramón Llull de novela en 2007 por <i>L'últim patriarca</i>. Con anterioridad había escrito el ensayo <i>Jo també sóc catalana</i> (2004), donde trata de la integración en la cultura catalana de los inmigrantes. Colaboradora en diversos medios de comunicación.</p>			

Entrevista Número	Nombre	Fecha	Sector/es
21	Eduardo Rojo Torrecilla	15 de julio de 2014	Universidad
Decano de la Facultad de Derecho de la Universitat de Girona (2000). Primer director de la Càtedra d'Immigració, Drets i Ciutadania de la Universidad de Girona (enero 2002), creada por acuerdo entre el Obispado de Girona, la Universitat de Girona y el Síndic de Greuges. Responsable del área social de Cristianisme i Justícia de la Compañía de Jesús (1993-2002). Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la UAB desde 2008.			

Entrevista Número	Nombre	Fecha	Sector/es
22	Jordi Serra i Macià	28 de julio de 2014	Política Ayuntamiento
Alcalde de Roda de Ter desde 2011. Técnico asesor de inmigración de la ACM entre 2007 y 2011. En la fecha de la entrevista, el 95 % de los municipios de Cataluña -de un total de 947- pertenecían a la ACM. Conseller d'Accollida i Cooperació en el Consell Comarcal d'Osona entre 2003 y 2007.			

Entrevista Número	Nombre	Fecha	Sector/es
23	Angelina Puig i Valls	22 de agosto de 2014	Mercado de Trabajo Administración
Doctora en Historia por la UAB. Su tesis doctoral, <i>De Pedro Martínez a Sabadell</i> , trata de la emigración de Granada a Catalunya. Secretaria de Economía y Formación Ocupacional de CCOO entre 1991 y 2002. Subdirectora general de la SOC.			

Entrevista Número	Nombre	Fecha	Sector/es
24	Lluís Paradell Fernández	27 de agosto de 2014	Policía Administración
Inspector de la Policía de la Generalitat - Mossos d'Esquadra. Ingresó en el cuerpo en 1992. Jefe del Àrea Central d'Anàlisi de la Comissaria General d'Informació. Los ámbitos de trabajo incluyen los grupos criminales con finalidad no económica y las manifestaciones de violencia por parte de grupos organizados de corte extremista y terrorismo. Anteriormente, miembro del Gabinet de Seguretat de la Secretaria de Seguretat del Departament d'Interior de la Generalitat, abordando temáticas de convivencia, cohesión social, violencia juvenil, grupos totalitarios e influencia de los fenómenos migratorios. Profesor en el Institut de Seguretat Pública de Catalunya.			

Entrevista Número	Nombre	Fecha	Sector/es
25	Rafa Crespo Ubero	29 de agosto de 2014	Mediación intercultural Universidad Administración Ayuntamiento
Mediador intercultural y antropólogo. Diploma de estudios avanzados sobre iniciación a las dinámicas de investigación, École Nationale Supérieure d'Architecture de Paris-La Villette. Miembro del Centro de Estudios Africanos de Barcelona. Miembro de Intercultura, centro para el diálogo intercultural de Barcelona. En la fecha de la entrevista, asesor técnico del Plan para el desarrollo de la convivencia intercultural del Ayuntamiento de Santa Coloma de Gramenet.			

Entrevista Número	Nombre	Fecha	Sector/es
26	Joan Gomez i Segalà	12 de septiembre de 2014	Asuntos religiosos Administración
<p>Sociólogo. Técnico experto en asuntos religiosos, y específicamente en temas católicos y ortodoxos, así como educativos y comunicativos, todo ello en la Direcció General d'Afers Religiosos de la Generalitat. Durante muchos años miembro de la junta de gobierno de Justícia i Pau. Miembro del consejo editorial de la revista <i>Dialogal</i> (Associació Unesco per al Diàleg Interreligiós). Miembro del consejo asesor de la Editorial Fragmenta.</p>			

Entrevista Número	Nombre	Fecha	Sector/es
27	Estrella Rodríguez Pardo	25 septiembre de 2014	ONG Administración
<p>Licenciada en Derecho. Directora general de Integración de los Inmigrantes del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales entre 2004 y 2011. En la fecha de la entrevista, directora de estudios e innovación social de Cruz Roja Española.</p>			

Entrevista Número	Nombre	Fecha	Sector/es
28	Lorenzo Cachón Rodríguez	25 septiembre de 2014	Universidad
<p>Catedrático de Sociología de la Universidad Complutense de Madrid. Autor de más de 23 libros sobre inmigración y mercado de trabajo, políticas de inmigración y de integración, políticas antidiscriminatorias, conflictos ligados a la inmigración. Ha colaborado con la CE (Bruselas), la OIT (Ginebra), la OCDE (París), la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y Trabajo (Dublín), el Consejo de Europa (Estrasburgo), el CESE (Bruselas) y la Confederación Europea de Sindicatos (Bruselas). Presidente del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes (junio 2006 - junio 2010). Deputy Member del Management Board of European Union Monitoring Center on Racism and Xenophobia de la Comisión Europea (2004-2007).</p>			

Entrevista Número	Nombre	Fecha	Sector/es
29	Manuel Pérez Gómez	25 de septiembre de 2014	Política Administración
<p>Licenciado en Derecho. Jefe de servicio del Gobierno Civil de Barcelona (1989-1991). Consejero técnico de la Dirección General de Política Interior (1991-1994). Director general de Extranjería e Inmigración (2000-2004). En la fecha de la entrevista, viceconsejero de Ordenación Educativa de la Comunidad de Madrid.</p>			

ENTREVISTAS INFORMALES

El primer contacto que realizó el autor expresamente en relación con esta tesis doctoral fue el 12 de abril de 2007 con **Josep Termes i Ardèvol**, catedrático de Historia Contemporánea en la UB. Añadimos a continuación los nombres de las otras personas a las que se realizaron entrevistas informales, así como su profesión o institución donde trabajan, sin hacer referencia a las fechas, ya que en algún caso se anotaron y en otras no:

Joan Subirats i Humet, catedrático de Ciencia Política y de la Administración; **Bea Aguer**, del Departament d'Acció Social i Ciutadania de la Generalitat; **Xavier Ballart**, catedrático de Ciencia Política y de la Administración; **Lluís Recolons i Arquer**, sociólogo y jesuita; **Quim Brugué i Torruella**, catedrático de Ciencia Política y de la Administración; **Elena Sánchez-Montijano**, investigadora principal en el CIDOB; **Maria Sales**, técnica de inmigración en Creu Roja; **Anna Cabré i Pla**, demógrafa; **Andreu Domingo i Valls**, demógrafo; **Albert Fabà**, sociolingüista en el CPNL; **Mireia Farré Mallofré**, responsable del Àrea de Població i Territori en el IDESCAT; **Clara Cabezas Monjonell**, responsable de la secció Societat-Territori en TV3; **Elena Vidal**, de la Direcció General d'Atenció a la Infància i a l'Adolescència de la Generalitat; **Adrià Bas i Forn**, realizador del programa *Solidaris* en Catalunya Ràdio; **Elisa Omedes**, de Catalunya Ràdio; **Lluís Caelles**, de la CCMA; **Rosa Aparicio Gómez**, catedrática de Sociología y presidenta del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes; **Josep Maria Vallès i Casadevall**, catedrático de Ciencia Política y de la Administración y exconseller de Justícia de la Generalitat; **Miquel Salvador i Serna**, profesor titular de Ciencia Política y de la Administración en la UPF; **Marta Rovira-Martínez**, socióloga; **Gabriel Colomé i Garcia**, profesor de Ciencia Política en la UAB; **Ramon Riu i Fortuny**, subdirector general de Qüestions Constitucionals de la Generalitat e **Isidre Obregón Gomà**, del Ivàlua.

