

L'acollida de la població immigrada: Immigració i treball a la nova llei autonòmica.

Eduardo Rojo

Catedràtic de Dret del Treball i de la Seguretat Social de la Universitat Autònoma de Barcelona

La llei d'acollida de les persones immigrades i de les retornades a Catalunya desenvolupa l'article 138 de l'Estatut d'Autonomia

El ple del Parlament català va aprovar el dia 28 el projecte de llei d'acollida de les persones immigrades i les retornades a Catalunya, que desenvolupa l'article 138 de l'Estatut d'autonomia. La llei va ser publicada el 14 de maig en el DOGC i va entrar en vigor un mes després de la seva publicació. El Consell de Govern del 2 de juny de 2009 va aprovar el projecte de llei, del qual n'extrec els fragments i preceptes més destacats pel que fa a la incidència posterior que pot tenir sobre les relacions laborals, i adverteixo que gran part del projecte de llei, sobre el contingut laboral, s'ha mantingut pràcticament inalterat en la tramitació parlamentària.

A) Quant als qui podrien ser els titulars del dret a l'accés al servei de primera acollida, el projecte incloïa les persones estrangeres immigrades, les sol·licitants d'asil, les refugiades, les apàtrides i les retornades, a partir dels 16 anys. A la nova llei ha desaparegut la referència a l'edat.

B) Atesa l'estreta relació entre coneixement de la realitat social i, per tant, també del mercat laboral, del territori al qual es dirigeixen els ciutadans estrangers (i, pel que ara m'interessa destacar, els treballadors estrangers que es contracten al país d'origen), el projecte establí que el servei de primera acollida es pot prestar als països d'origen de les persones immigrades, que el dret d'accés al servei de primera acollida s'iniciaria a l'exterior quan la persona obté una autorització administrativa de residència o d'estada superior a 90 dies al territori de Catalunya i que, al territori català, el dret a l'accés de primera acollida s'iniciaria a partir de l'empadronament o, si escau, de la sol·licitud d'asil.



La diversitat en els centres de treball pot ser molt favorable per a les empreses, especialment si opten a concursos públics. Els plecs de condicions podrien atorgar preferència a les més compromeses
Foto: Stefano Buonamici

C) En què consistia el servei? Constaria d'accions formatives i informatives estructurades, a partir de l'avaluació inicial de les necessitats de coneixement de la persona titular, en itineraris adaptats a aquestes necessitats, així com en derivacions a altres serveis públics o privats. Més exactament, els continguts de les accions formatives es referirien a les competències lingüístiques bàsiques, els coneixements laborals i d'estrangeria, i el coneixement de la societat catalana.

D) Com afecta la norma a l'àmbit laboral més directament? En el projecte, es regulava que les persones titulars del dret d'accés al servei de primera acollida havien de poder obtenir coneixements per fer possible l'efectivitat plena dels seus drets i deures laborals, tant per a l'accés al treball com per al desenvolupament del lloc de treball i la carrera professional; en especial, els coneixements havien de ser els que derivessin del règim jurídic laboral, i s'havien de conèixer igualment els serveis d'ocupació de l'organisme autonòmic que els gestiona, els municipals i els concertats.

Correspondria al departament competent en matèria d'ocupació la definició i concreció del contingut de les accions formatives dels coneixements laborals en coordinació amb el departament competent en matèria d'immigració, que ho faria respecte els coneixements en matèria d'estrangeria. Els coneixements obtinguts s'haurien d'acreditar amb un certificat oficial (emès per la Generalitat i els ens locals en l'àmbit de les seves competències), per facilitar l'accés al mercat laboral i a altres possibilitats formatives. El seu contingut mínim s'establiria reglamentàriament, després que els ens locals hi participin per mitjà de les seves entitats associatives.

E) Una de les qüestions que ja es va plantejar en el moment del debat anterior a l'aprovació del projecte de llei va ser el valor jurídic de les certificacions oficials emeses per la Generalitat i els ens locals, és a dir la seva eficàcia jurídica. Al seu torn, el projecte reconeixia aquesta eficàcia en l'àmbit competencial autonòmic i remetia a un futur acord amb l'Administració General de l'Estat la concreció del valor jurídic en els procediments d'estrangeria regulats, el juny de 2009, per l'AGE. Faig referència a la data, no per casualitat, sinó perquè la nova normativa d'estrangeria (LO 2/2009, d'11 de desembre) ha incrementat sensiblement les competències autonòmiques en la matèria i per aquest motiu els certificats emesos per la Generalitat poden tenir un valor molt superior al que inicialment es podia pensar, amb un impacte indubtable sobre la incorporació de la població immigrada al mercat laboral.

Tindran dret al servei de primera acollida totes les persones estrangeres immigrades, les sol·licitants d'asil, les refugiades, les apàtrides i les retornades

F) Per facilitar la política de primera acollida en l'àmbit laboral, el projecte regulava la possibilitat que l'Administració autonòmica regulés, per mitjà de les empreses i d'altres entitats, juntament amb la participació dels representants legals dels treballadors, l'establiment de mesures d'acció positiva, tant en l'accés al lloc de treball com en l'establiment de les condicions de treball, incloent el treball de temporada o de campanya, en el marc de la legislació laboral aplicable.

En aquest sentit, s'estableix, en línies amb experiències pràctiques que es van practicant en empreses en què la gestió de la diversitat adquireix un especial valor, que es permetia a les empreses i a altres entitats impulsar programes de gestió de la diversitat, que l'objectiu seria adaptar-los als canvis culturals i organitzatius que poden generar la presència de treballadores i treballadors estrangers, d'apàtrides o de retornats. Els objectius i les accions previstes als programes s'havien de dirigir també als delegats i delegades sindicals, als gestors de recursos humans i, en general, a la totalitat de les persones que treballen.

Igualment, es podien assumir altres actuacions, que consisteixen en mesures econòmiques, comercials, laborals, assistencials o similars, dirigides a promoure condicions d'igualtat entre totes les persones que treballen, independentment de la seva nacionalitat, dins de cada empresa o entitat i del seu entorn social, i a impulsar accions pròpies del servei de primera acollida durant la jornada laboral. Com a concreció, els convenis col·lectius laborals i els pactes d'empresa podien contenir clàusules orientades a impulsar aquestes mesures, i els ens locals i la Generalitat podien concertar les mesures referenciades amb els agents socials, amb les empreses i amb altres entitats locals.

Finalment, cal indicar que la gestió de la diversitat en els centres de treball pot ser molt favorable per a les empreses que les engeguin quan s'estableixin relacions comercials amb les administracions públiques i, en aquest sentit, es disposava que els òrgans de contractació de les empreses podien establir,

Eduardo Rojo Torrecilla

Eduardo Rojo Torrecilla, catedràtic de Dret del Treball i de la Seguretat Social de la Universitat Autònoma de Barcelona. Va ser vicedegà de la Facultat de Dret de la Universitat de Girona, des de l'octubre de 1992 fins al maig de 1994, i degà des del 9 de juny de 1994 fins al 2 de març de 2000. També va ser director del Departament de Dret Privat des del juny de 2004 fins al juny de 2007 i coordinador de la Llicenciatura en Ciències del Treball del març de 2002 al maig de 2004. Ha estat director de la Càtedra d'Immigració, Drets i Ciutadania de la Universitat de Girona, des de l'octubre de 2001 fins al desembre de 2007, creada per acord entre el Bisbat de Girona, la UdG i el Síndic de Greuges de Catalunya. És membre del Consell de Direcció de la Revista Jurídica de Catalunya. És vicepresident executiu de la Fundació Utopia Joan N. García-Nieto, d'estudis socials del Baix Llobregat, i ha estat responsable de l'àrea social del centre Cristianisme i Justícia des de 1993 a 2002. És autor i coautor de nombroses publicacions sobre polítiques laborals, d'ocupació i d'immigració. Ha publicat, com a coordinador de l'edició, *Immigració i mercat de treball en l'era de la globalització* (2006), i l'article "La reforma dels estatuts d'autonomia i el seu impacte en la normativa estatal d'immigració", juntament amb Ferran Camas Roda (2009).



en els plecs de clàusules administratives particulars, la preferència en l'adjudicació dels contractes de les entitats que, en el moment de l'acreditació de la seva solvència tècnica o professional, complissin amb algunes de les previsions, com per exemple, gestionar correctament la diversitat, "sempre que les proposicions igualin les més avantatjoses des del punt de vista dels criteris objectius que serveixen de base a l'adjudicació".

Esmenes que es van fer al projecte de llei en matèria laboral i l'acollida que tenen, o no, en el text finalment aprovat

A) És particularment important el reconeixement que fa la nova llei de l'accés al servei de primera acollida tant a les persones que es troben en situació regular o legal (de residència a Espanya) com a les que es troben en situació irregular. És a dir, el fet distintiu de la futura norma és l'aplicació que té a totes les persones que s'empadronen en un municipi, o bé que hagin presentat la sol·licitud d'asil.

És rellevant igualment fer esment al fet que les polítiques d'acollida que es duguin a terme tindran un impacte diferent en funció de la situació administrativa de la persona interessada pel que fa a la incorporació que pugui tenir al mercat laboral, perquè aquest accés només està permès a les persones que disposen d'autorització de residència i de treball, tenint en compte que la primera competència estatal i la segona, si es tracta d'una autorització inicial o d'una modificació, són de la Comunitat Autònoma de Catalunya. Certament, l'empadronament obre el reconeixement d'una sèrie de drets a totes les persones en matèria d'accés als serveis sanitaris, escolarització obligatòria i serveis socials bàsics, però no afecta directament als drets en matèria d'accés al mercat laboral.

B) A l'article 7, que regula els titulars del servei de primera acollida, es va suprimir la referència continguda en el projecte de llei segons la qual es practicaria a partir de l'edat de 16 anys per a totes les persones, i es va acceptar una esmena de CiU. D'aquesta manera, es va eliminar la referència a una edat concreta que s'identificava tant amb la finalització del període d'escolarització obligatori com de la d'inici de l'edat que permet l'accés al mercat laboral.

No es va produir cap altra modificació a l'article 7, i per aquest motiu es reafirma l'opció de prestació del servei en territori català als immigrants empadronats o bé a partir de la presentació de sol·licitud d'asil, amb què no s'opera cap diferenciació en el primer cas entre estrangers amb accés regular a l'Estat (i si escau també amb feina) i aquells que han accedit per via irregular o que posteriorment ha passat a aquesta situació administrativa per no poder complir les normes reguladores del manteniment de la regularitat.



La participació de les empreses és vital per garantir una bona gestió de la diversitat i possibilitar que una part de les accions informatives i formatives puguin impartir-se durant la jornada de treball
 Foto: Stefano Buonamici

C) A l'article 8 es va incorporar una esmena presentada pels grups que recolzen el govern, amb una indicació expressa que els continguts mínims de les accions formatives inclouen el coneixement de la societat catalana "i del seu marc jurídic". L'esmena acceptada no manca d'importància, ja que la norma institucional de referència és l'Estatut d'autonomia i, a través del seu estudi, es coneixerà el repartiment competencial en matèria laboral entre l'Estat i la comunitat autònoma.

D) A l'important article 10, pel que fa al nostre estudi d'àmbits laborals incorporats a la nova llei, que regula els coneixements laborals dels quals ha de disposar un ciutadà no comunitari, s'hi van presentar diverses esmenes que tendien a regular quins coneixements s'han d'adquirir i la relació entre els departaments responsables dels assumptes laborals i d'immigració.

Els coneixements que s'aconsegueixin hauran de ser bàsics (mentre que al text inicial no se'n concretava la intensitat) i queden clarament diferenciades les funcions de tots dos departaments. Així, mentre que el departament de treball assumeix tot el que fa referència a les qüestions laborals, el d'immigració s'encarrega de totes les accions formatives relatives als coneixements, i a l'assoliment del contingut, que s'han d'assolir en matèria d'estrangeria. Aquest últim apartat s'ha de relacionar amb l'article 11.e, sobre el coneixement de la societat catalana i del seu marc jurídic, en el qual es disposa que les persones participants han de poder assolir els coneixements necessaris "per a l'accés i el manteniment de la regularitat administrativa necessària per viure a Espanya" (i, per tant, el coneixement de quin és el marc jurídic que permet la regularitat en l'accés al mercat laboral a Espanya).

E) L'article 13.2 estableix que els coneixements adquirits s'han d'acreditar mitjançant un certificat oficial per facilitar l'accés al mercat laboral i a altres possibilitats de formació. Des de la perspectiva de les prestacions socials de caràcter econòmic, la norma no en crea de noves, sinó que es remet de manera clara i contundent a la regulació establerta a les normes reguladores de cada prestació (i també de cada servei, quan es tracti de serveis públics diferents dels regulats en la llei d'acollida).

No es va incorporar una esmena, presentada per CiU davant l'AGE, sobre el valor del certificat emès per la Generalitat quan es tracti de l'avaluació d'integració social realitzada per la pròpia Generalitat o els ens locals com a pas previ a la concessió d'una autorització de residència i de treball per arrelament, en



la mesura que aquest informe seria eficaç per valorar l'esforç d'integració de la persona immigrada; no obstant això, les importants modificacions operades en el text de la LO 4/2000 per la LO 2/2009 em porten a la conclusió que, per una altra via, es va acabar incorporant l'esmena del grup nacionalista català, encara que hagi estat (i probablement sigui més important) en la norma estatal i no en l'autonòmica, i en qualsevol cas crec que també queda recollit indirectament en el text autonòmic quan l'article 13.4 regula que els certificats oficials del servei de primera acollida tindran eficàcia en "altres procediments" (a més dels enumerats de manera expressa al text) previstos en l'ordenament jurídic vigent.

Sobre aquesta ordenació i regulació cal destacar que l'article 8 regula l'estructura i el contingut del servei de primera acollida i que inclou, entre les accions formatives, les dirigides a facilitar coneixements laborals i d'estrangeria, i es concreta als articles 10 (coneixements laborals) i 11 (coneixement de la societat catalana i del seu règim jurídic). Sobre aquest tema, he de dir que em semblen especialment importants les referències a l'adquisició dels coneixements per fer possible la plena efectivitat dels drets i dels deures laborals, i poso en relleu que aquesta efectivitat només serà possible per a les persones que disposin d'autorització de residència i de treball a Espanya. Crec que la nova llei és conscient d'aquesta necessitat, i n'estic orgullós, quan manifesta que els coneixements "han de ser els que deriven del règim jurídic laboral" i també quan expressa que han de ser els necessaris "per accedir i mantenir la situació de la regularitat administrativa necessària per viure a Catalunya". És a dir, l'accés al mercat laboral no es podrà portar a terme, tot i que s'aconsegueixin uns coneixements i s'obtingui el certificat corresponent, si no es compleixen els requisits establerts a la normativa estatal. No obstant això, sí que pot obrir camí a l'accés a altres activitats formatives que possibilitin l'adquisició de coneixements i competències professionals. És des d'aquesta perspectiva que crec que s'ha entès l'autèntic significat de l'article 13.3 quan estableix que "els coneixements assolits s'han d'acreditar en un certificat oficial per facilitar l'accés al mercat laboral i d'altres activitats formatives".

**Les accions
formatives del
servei d'acollida
inclouran
l'adquisició de
les competències
lingüístiques
bàsiques,
coneixements
laborals i
d'estrangeria
i informació
general de la
societat catalana**

G) L'article 16 és especialment important en tant que regula les mesures que poden ser impulsades i/o adoptades per l'Administració autonòmica, així com també pels agents socials per mitjà dels convenis col·lectius i del acord d'empresa, per tal de gestionar adequadament la diversitat existent en els centres de treball i afavorir la impulsió de mesures que garanteixin la no discriminació cap a la població immigrada, així com també, si escau, les mesures de caràcter positiu per afavorir la integració de la població immigrada.

Com a mesures d'impuls per a aquesta gestió positiva de la diversitat, es preveuen possibles ajudes econòmiques per a les empreses que iniciïn mesures durant la jornada laboral, i també que reconeguin el valor d'aquestes mesures com a clàusules socialment responsables que poden ser preses en consideració pels poders públics en els supòsits de contractació de les administracions públiques i d'acord amb el que estableix l'article 102 de la Llei estatal 30/2007, de 30 d'octubre.

Vull ressaltar la importància que té la participació de les empreses i d'altres entitats per garantir una bona gestió de la diversitat i per possibilitar que una part de les accions informatives i formatives del servei de primera acollida puguin impartir-se durant la jornada de treball, en el ben entès que únicament afectaran les persones estrangeres que resideixin de forma regular a Espanya; és a dir, que disposin d'autorització de residència i de treball. Em sembla igualment important la crida que fa la futura llei a l'article 16.3 sobre el fet que els convenis col·lectius laborals i els pactes d'empresa siguin els que incloguin i incorporin clàusules orientades a impulsar mesures a favor de la població immigrada, sempre en el marc de la legislació laboral aplicable. Personalment, sóc del parer que les mesures d'acció positiva referenciades en el text que inclouen alguna manifestació concreta pel que fa a l'actuació dels òrgans de contractació de les administracions públiques només tindran raó de ser quan quedi acreditada correctament la situació de desigualtat social del col·lectiu immigrant, ja que crec que és més convenient aplicar una normativa protectora a tots els col·lectius que es trobin en una situació més difícil al mercat laboral, però fer, en canvi, les diferències mínimes possibles només per raó de la nacionalitat.