



# INFORME SOBRE L'ESTAT DE LA IMMIGRACIÓ A CATALUNYA EL 2023

Observatori de les  
Migracions i el Refugi  
a Catalunya

ACSAR  
Fundació



**Recerca i redacció:** Valeria Bello i Lluç Torrella Llauger  
Amb la col·laboració d'Artur Ramírez Danckaerts

**Disseny i maquetació:** Anna Gil Gispert

**Edita:** Fundació ACSAR

*Barcelona, Novembre de 2024*



# ÍNDEX

<b>Índex de figures</b>	<b>2</b>
<b>Acrònims</b>	<b>2</b>
<b>Introducció</b>	<b>3</b>
<b>BLOC 1. Competències de Catalunya i descentralització de la gestió migratòria</b>	<b>5</b>
1.1. El marc general de la gestió de la migració i l'asil	6
1.1.1. Asil	8
1.1.2. Migració	10
1.2. Les competències en matèria d'inmigració establertes per l'Estatut d'Autonomia de Catalunya i per la reforma del 2022	15
1.3. La gestió immigratòria descentralitzada: els exemples canadenc i alemany	18
1.3.1. El cas canadenc: un sistema descentralitzat i intercultural de governança migratòria	18
1.3.2. El cas alemany: un sistema descentralitzat que respon a l'ODS 17	21
1.4. Conclusions i recomanacions	22
<b>BLOC 2. Asil i refugi</b>	<b>25</b>
2.1. L'evolució de l'asil a Catalunya i a Espanya	26
2.2. Els i les sol·licitants: perfils, orígens i resolucions	30
2.3. Conclusions i recomanacions	35
<b>BLOC 3. Regularització</b>	<b>36</b>
3.1. La reforma de la llei d'estrangeria del 2022	38
3.1.1. Els objectius de la reforma i la necessitat de millorar el sistema de regularització	38
3.1.2. Les principals novetats de la reforma	39
3.1.3. La reforma a la pràctica: impacte i crítiques	41
3.2. Cap a la regularització "extraordinària" d'immigrants?	43
3.3. Conclusions i recomanacions	45
<b>Referències</b>	<b>47</b>

# ÍNDEX DE FIGURES

<b>Figura 1.</b> Població estrangera a Catalunya per país d'origen (2023)	10
<b>Figura 2.</b> Població estrangera a Catalunya per país d'origen (2023)	11
<b>Figura 3.</b> Percentatge de la població estrangera a Catalunya per províncies (2023)	12
<b>Figura 4.</b> Distribució de la població estrangera a Catalunya per municipis (2023)	13
<b>Figura 5.</b> Població estrangera a Catalunya respecte del total de la població del municipi (2023)	13
<b>Figura 6.</b> Piràmide de la població estrangera a Catalunya (2023)	14
<b>Quadre 1.</b> Article 138 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya	15
<b>Figura 7.</b> Evolució del nombre de refugiats/ades i de les sol·licituds d'asil al Canadà	18
<b>Taula 1.</b> L'asil a Canadà	19
<b>Taula 2.</b> Categories d'immigrants al Canadà	19
<b>Figura 8.</b> Refugiats i sol·licitants asil a Espanya (2008-2023)	26
<b>Taula 3.</b> Origen dels refugiats/ades i sol·licitants asil a Espanya	27
<b>Figura 9.</b> Sol·licituds de protecció internacional a Espanya per comunitat autònoma (2023)	28
<b>Figura 10.</b> Sol·licituds de protecció internacional a Espanya per província (2023)	28
<b>Figura 11.</b> Evolució de les sol·licituds d'asil a Catalunya respecte del total espanyol.	29
<b>Figura 12.</b> Nombre de sol·licituds d'asil a les províncies catalanes	30
<b>Figura 13.</b> Sol·licituds de protecció internacional a Espanya per edat (2023)	31
<b>Figura 14.</b> Resolució de les sol·licituds de protecció internacional presentades a Espanya per edat (2023)	31
<b>Figura 15.</b> Sol·licituds de protecció internacional a Espanya per sexe (2023)	32
<b>Figura 16.</b> Evolució de les sol·licituds de protecció internacional a Espanya per sexe.	32
<b>Figura 17.</b> Resolució de les sol·licituds de protecció internacional presentades a Espanya per sexe (2023).	32
<b>Figura 18.</b> Origen de les sol·licituds de protecció internacional a Espanya (2023)	33
<b>Figura 19.</b> Resolucions de les sol·licituds de protecció internacional Espanya (2023)	34
<b>Figura 20.</b> Principals modificacions de la reforma del 2022 de la Llei d'Estrangeria	39
<b>Figura 21.</b> L'arrelament social, familiar, laboral i per a formació a Espanya	42
<b>Figura 22.</b> Cronologia de les iniciatives de regularització a Espanya	44

## ACRÒNIMS

**AMB** – Àrea Metropolitana de Barcelona  
**CCAR** – Comissió Catalana d'Acció pel Refugi  
**CE** – Constitució Espanyola de 1978  
**CEAR** – Comisión Española de Ayuda al Refugiado  
**CEE** – Comunitat Econòmica Europea  
**CEDH** – Conveni Europeu dels Drets Humans  
**CoE** – Consell d'Europa  
**CCAA** – Comunitats Autònomes  
**DDHH** – Drets Humans

**EAC** – Estatut d'Autonomia de Catalunya  
**EA** – Estatuts d'autonomia  
**IDESCAT** – Institut d'Estadística de Catalunya  
**INE** – Institut Nacional d'Estadístiques  
**NNUU** – Nacions Unides  
**SAR** – “Search and Rescue at sea” (Operacions de cerca i rescat)  
**TEDH** – Tribunal Europeu dels Drets Humans  
**TJUE** – Tribunal de Justícia de la UE  
**UE** – Unió Europea

INFORME  
SOBRE L'ESTAT DE  
LA IMMIGRACIÓ A  
CATALUNYA EL 2023

# Introducció

Amb gairebé un milió i mig de persones que representen el 17,2% de la seva població (Idescat, 2023), Catalunya és una de les comunitats autònomes d'Espanya amb una major població estrangera. La gran diversitat de països d'origen és una de les principals característiques de la immigració a Catalunya, ja que hi ha nacionals de 171 països censats en territori català. Per tant, Catalunya és una regió amb un saldo migratori clarament positiu (Ibid.) perquè l'arribada d'immigrants supera amb escreix l'emigració. No obstant això, l'esmentada diversitat de països d'origen i la prevalença de la immigració estrangera, especialment europea però també extracomunitària, per damunt de la immigració espanyola és una tendència de les darreres quatre dècades ja que durant el gruix dels fluxos migratoris del segle XX eren moviments interns, ja fossin provinents d'altres llocs d'Espanya o dins de Catalunya, amb un marcat èxode rural cap a les regions metropolitanes més industrialitzades (Fernández, 2004). En definitiva, aquesta tendència dels últims quaranta anys ha generat la consolidació d'una societat més multicultural, amb els reptes que això comporta per a la integració, però també amb els beneficis i oportunitats associats. A més dels diversos orígens de la població estrangera, la seva distribució territorial també és un element decisiu per a l'anàlisi del fenomen.

A més, cal marcar una distinció conceptual clau. Moltes de les persones que arriben a Catalunya són **immigrants**, és a dir, persones que han travessat fronteres per a trobar millors opcions de vida en comparació amb les que tenien al seu país d'origen, sense que aquest desplaçament sigui forçat. Una part important prové d'Europa, i altres són ciutadans extracomunitaris de tercers països. A diferència de les persones immigrants, altres són **refugiades** segons els termes establerts per la Convenció del Refugi de Ginebra de 1951 i el seu protocol del 1967, i altres són **sol·licitants d'asil** –la seva petició de trobar refugi al país està pendent de ser processada i resolta. Tanmateix, aquestes no són les úniques persones estrangeres a Catalunya. Una part de la població estrangera es troba en **situació irregular**. Hi ha persones que no estan registrades al cens i altres que viuen al carrer. En aquest cas, el forat burocràtic que experimenten no només dificulta la seva integració a la societat catalana sinó que també invisibilitza la seva experiència i les dificultats afegides que han d'afrontar en accions que, per la resta, formen part de la nostra quotidianitat (Comissió Catalana d'Acció pel Refugi [CCAR], 2023).

Per tal de definir la situació de la immigració, del refugi i de l'asil, la Fundació ACSAR ha elaborat aquest Informe sobre l'estat de la immigració a Catalunya el 2023 en el marc de l'Observatori de les Migracions i el Refugi a Catalunya. L'informe se centra en tres àmbits clau. En primer lloc, el Bloc I presenta les competències de Catalunya en matèria d'immigració i estudia les possibilitats d'incrementar la descentralització de la gestió migratòria en el context espanyol. El Bloc II tracta específicament la qüestió del refugi i l'asil, tot detallant les xifres i l'evolució del fenomen a la realitat catalana. Finalment, el Bloc III parteix de la base de la reforma de la Llei d'Estrangeria del 2022 i la Iniciativa Legislativa Popular i les esmenes proposades per a estudiar els seus efectes cap a la regularització d'immigrants. L'estudi serveix de fonament per a una sèrie de recomanacions i possibles millores del sistema d'acollida i refugi a Catalunya en una època marcada per l'aparició de l'extrema dreta al Parlament de Catalunya i el reforç que això implica per contrarestar les narratives xenòfobes i antiimmigració i un debat informat i neutral sobre aquestes qüestions tan crucials avui dia.



INFORME  
SOBRE L'ESTAT DE  
LA IMMIGRACIÓ A  
CATALUNYA EL 2023

BLOC 1.

Competències  
de Catalunya  
i descentralització  
de la gestió  
migratòria

## 1.1. MARC GENERAL DE LA GESTIÓ DE LA MIGRACIÓ I L'ASIL

El fenomen migratori ha esdevingut un dels punts més rellevants de les agendes polítiques locals, nacionals i internacionals durant els darrers anys a molts territoris europeus i arreu del món. Les “crisis migratòries” del Mediterrani han protagonitzat innumerables portades des del 2015, tot centrant l'atenció cap a la immigració irregular i els desplaçaments forçats de persones que fugen de la guerra, la misèria, la persecució, la discriminació política, religiosa, ètnica i racial però també la de gènere. A més, la guerra a Ucraïna ha provocat un augment significatiu en el nombre de refugiats a la UE. Els refugiats ucraïnesos s'afegeixen als procedents de països africans, americans, de l'Àsia central i de l'Orient Mitjà, d'entre els quals destaquen el Sudan, Afganistan, Síria i Veneçuela.

El terme **migració internacional** es refereix al fenomen de travessar les fronteres exteriors d'un Estat. Les persones migrants ho poden ser per diversos motius, generalment per millorar les oportunitats vitals. En canvi, hi ha persones que tenen dret al refugi segons els criteris pactats per la Convenció sobre l'Estatut dels Refugiats i el protocol addicional de 1967. Finalment, aquelles persones a qui encara no se'ls ha reconegut l'estatus de refugiat són sol·licitants d'asil. A la UE, el dret a sol·licitar l'asil es reconeix en casos de conflictes, persecucions o situacions d'emergència humanitària.

Aquesta distinció explica la diferència dels dos acords de governança estipulats a les Nacions Unides l'any 2018: el Pacte Mundial per les Migracions i el Pacte Mundial pels Refugiats (United Nations, 2018). La distinció que s'estableix és la raó per la qual no tothom que arriba a un nou Estat es considera immigrant, ja que un nombre d'aquestes persones són sol·licitants d'asil que obtindran l'estatus de refugiat si la sol·licitud és aprovada.

Com que es tracten conceptes diferents, les competències que tenen els Estats i les administracions subestamentals representen branques diferents de l'exercici dels seus poders perquè no és el mateix tractar l'asil que la gestió migratòria. Mentre que les competències en matèria d'asil es deriven de les obligacions del dret internacional i, dins la Unió Europea, del dret comunitari, les competències en immigració depenen quasi exclusivament dels Estats, ja que són ells qui estableixen qui pot accedir al territori estatal i qui no, sempre que no estiguin en disposició de sol·licitar l'asil. Malgrat això, com a conseqüència de l'acord de Schengen per a la lliure circulació intraeuropea, les competències en matèria de gestió migratòria i de control de fronteres tenen implicacions per a la UE. Per tant, també en aquest àmbit és necessari cooperar amb les institucions europees (European Union Agency for Fundamental Rights [EUFRA], 2020), ja que les competències comunitàries s'han ampliat progressivament. Actualment, la gestió en matèria d'immigració es regula amb els reglaments de la UE que s'han adoptat amb el Pacte Europeu de Migració i Asil (European Commission, 2024).

Segons el Ministeri d'Inclusió, Seguretat social i Immigració, a Catalunya i a Espanya el nombre d'immigrants i de refugiats ha augmentat notablement als darrers 10 anys (Ministerio de España de Inclusión, Seguridad Social e Inmigración, 2024). Actualment, hi ha gairebé **3 milions d'estrangers** amb autorització de residència a Espanya, i unes **4 milions de persones estrangeres amb certificat de registre**, la qual cosa inclou ciutadans de la UE i del Regne Unit. Del total de població estrangera, **1.361.981 persones** estan al territori català, segons el Cens anual de població de l'INE (INE, 2024).

Evidentment, les dinàmiques d'encreuament de les fronteres cap a Catalunya i més en general cap a l'Estat espanyol han canviat dràsticament des de l'inici de l'etapa democràtica, quan els principals moviments eren dins del territori nacional i focalitzats en l'arribada de nous immigrants als principals centres urbans i industrials de la península –Madrid, Barcelona, el País Basc, la costa mediterrània, etc. Fou en aquest context en el qual es creà l'Estat de les autonomies fruit de la Constitució Espanyola de 1978 (CE), amb el consegüent repartiment de competències.

Tot i que aquest text avançà notablement la descentralització de l'Estat amb la creació d'un sistema innovador que reconeix un ample ventall competencial per a les regions autònomes, no seria fins a l'aprovació dels diversos estatuts d'autonomia quan es presentarien amb més claredat els límits de la descentralització i la rigidesa que caracteritza la CE per a incrementar els poders autonòmics en certes matèries.

La CE estableix, a l'**article 149.1.2**, que l'**Estat té competència exclusiva, legislativa i executiva, en "nacionalitat, immigració, estrangeria i dret d'asil"**. Tot i així, amb l'entrada d'Espanya al Consell d'Europa (CoE) el 1977, i vuit anys més tard a la UE, la política d'asil està sotmesa a la llei internacional, europea i comunitària. El marc europeu regula la lliure mobilitat pels treballadors i les seves famílies des del 1968 (Comunidad Económica Europea, 1968), i amb més presència des de l'acord de Schengen del 2000 i les seves successives modificacions el 2012 i 2023. Tot i que el control fronterer és una competència nacional, ha de respectar la legislació internacional i europea i el dret internacional (EU-FRA, 2020). En definitiva, malgrat que la immigració sigui una competència espanyola, l'Estat està obligat a complir els reglaments europeus de lliure circulació i la normativa internacional i europea de protecció dels drets humans. Per tant, la legislació nacional de gestió migratòria no pot contradir el dret a la llibertat, a la seguretat, a la privacitat i a la vida familiar independentment de la nacionalitat o de l'estatus migratori, tal com estableix El Conveni Europeu de Drets Humans (CEDH) als articles 3, 5, 8 i 13 (Council of Europe, 1950 i 2020). Pel que fa a l'asil, la normativa està condicionada, d'una banda, per la Convenció de Ginebra de 1951 i el seu protocol addicional de 1967 i, d'altra banda, pels reglaments comunitaris que s'han expandit més enllà de la lliure circulació fins a cobrir gairebé tota la gestió de l'asil i la migració. Això inclou la recopilació de dades, la solidaritat europea, les qualificacions, les resolucions de les sollicituds de protecció i els reassentaments de persones (European Commission, 2024).

La base de respecte pels drets humans no s'ha de donar per garantida. El recent Pacte Europeu sobre les migracions que va adoptar el Consell de la UE el maig de 2024 és un fruit de l'enduriment de les polítiques migratòries de diversos països europeus –especialment d'aquells amb presència de partits populistes i d'extrema dreta als respectius governs. **El Pacte ha rebut crítiques claríssimes des de les Nacions Unides per dificultar el compliment dels drets humans** (United Nations, 2023). L'aprovació de l'acord implica que els Estats de la UE tenen fins a l'agost del 2026 per a implementar-lo (European Parliament, 2024), tot i que només 9 han demanat ajuda a la UE per a iniciar el procés: Bèlgica, la República Txeca, Alemanya, Estònia, Grècia, Irlanda, Itàlia, Portugal i Romania. Per contra, el govern espanyol sembla més reticent a l'hora d'incorporar aquest instrument de governança que estableix un marc d'operacions per a la gestió de la immigració i l'asil.

Tenint en compte que les competències en matèria d'immigració es desenvolupen dins del marc de la legalitat internacional i europea, les competències estatals són les referents als permisos de residència, control fronterer i de fluxos migratoris –incloent les expulsions de persones–, la gestió de les peticions d'asil i les relacions diplomàtiques. A escala regional, l'art. 150.2 de la CE contempla també la possibilitat de "transferir o delegar a les Comunitats Autònomes [...] facultats corresponents a matèria de titularitat estatal que per la seva pròpia naturalesa siguin susceptibles de transferència o delegació". És a dir, la carta magna estipula mecanismes d'expansió competencial per a les CCAA tot i que aquests no es concreten específicament.

La variabilitat de les migracions al llarg del temps requereix l'evolució institucional constant al ritme de les transformacions del fenomen migratori (Aparicio Wilhelmi, 2013: 12). Aquesta adaptació la trobem també a la reforma de l'**Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006 (EAC)**, entre altres reformes estatutàries que han provocat la diversificació de les autoritats competents per la gestió de les migracions i l'accés al mercat laboral (Camas Roda et al. 2010). Aquesta diversificació d'autoritats succeeix només quan l'Estat ha resolt les sollicituds d'accés al territori espanyol de forma regular, les quals es concedeixen tant a les ambaixades com en territori espanyol quan es compleix el procés de regularització (Gobierno de España, 2023). No obstant això, l'exercici de les competències estatals i de les comunitats autònomes s'emmarca en l'expansió competencial europea, com s'ha mencionat anteriorment.

## 1.1.1 ASIL

Una mirada específica al marc general de regulació de l'asil a nivell internacional i europeu permet entendre més clarament la gestió a escala nacional i local. Des de la seva l'entrada al Consell d'Europa (CoE) el 1977 i amb la firma del Conveni pels Refugiats firmat a Ginebra el 1951 i pel seu protocol del 1967, Espanya està vinculada al dret internacional en matèria d'asil. El posterior accés a la UE el 1985 va implicar la vinculació al dret comunitari.

El CoE –que a diferència del Consell de la Unió Europea i del Consell Europeu no és una institució de la UE sinó una organització internacional independent– s'encarrega de promoure l'estat de dret, la democràcia i els drets humans als seus 46 estats membres –d'entre els quals en formen part també els 27 països de la UE i el Regne Unit, mentre que des del 2022 Rússia ja no n'és membre. El CoE va crear el Tribunal Europeu dels Drets Humans (TEDH) el 1951 per tal d'assegurar el respecte pels drets humans establert a la CEDH i al conveni de Ginebra. Aquest organisme ha estat la punta de llança per a crear jurisprudència clau per a la política de l'asil, especialment al voltant de les següents qüestions: la prohibició de la tortura, el tracte deshumanitzant i humiliant (article 3), el dret a la llibertat i a la seguretat (article 5), el dret a la privacitat i a la vida familiar (article 8) i el dret als recursos efectius (article 13) per a poder exercir els propis drets.

Com que els països de la UE formen part del CoE, la seva legislació i la de la Unió s'emmarca –o hauria– dins dels criteris que estableix la CEDH, i és el mateix CoE qui vetlla pel respecte d'aquest acord internacional, tant pels països de la UE com pel total dels 46 membres del CoE. D'altra banda, el Tribunal de Justícia de la UE (TJUE) s'assegura que la legislació nacional s'alineï amb la comunitària. Aquest tribunal s'expressa sobre la validesa dels actes de la UE i de les seves institucions i garanteix el compliment de la legislació europea per part dels estats membres de la Unió (EU-FRA, 2020).

Les persones immigrades poden recórrer al TEDH una vegada hagin esgotat totes les vies judicials nacionals (Milos i Caicedo Camacho 2018). De fet, el recurs al TEDH és molt oneros i els immigrants hi poden recórrer només quan hi ha una xarxa d'organismes a les societats civils dels països europeus que faciliten el procés. Així doncs, **la societat civil organitzada és un intermediari indispensable per al reconeixement i la defensa dels drets humans**. Segons l'experta Estel·la Pareja (consultora i exdirectora de la CCAR), encara no hi ha una xarxa prou reforçada per a sostenir un moviment civil de defensa dels drets humans per si sol. És a dir, les persones activistes involucrades compten amb recursos i temps molt limitats per a poder conciliar vida laboral, familiar i social com per a poder dedicar-se a la societat civil.

Continuant amb el marc general de regulació de l'asil, a la UE es contemplen cinc categories d'asil: **sol·licitants d'asil, persones refugiades amb mandat ACNUR, beneficiaris de l'estatut de protecció subsidiària, beneficiaris de protecció temporal i víctimes del tràfic d'éssers humans**. Abans del pacte europeu aprovat el 2024, els i les sol·licitants d'asil tenien fins a 18 mesos per a poder presentar la documentació per tal de demostrar al país d'acollida la seva necessitat de refugi fora del seu país d'origen. No obstant, aquest marc temporal s'ha reduït amb el **Pacte Europeu sobre Migració i Asil**. **Tant les Nacions Unides com el mateix CoE denuncien que el Pacte pot generar més vulnerabilitats per a les persones que sol·liciten refugi i que xoca amb el règim internacional dels drets humans** (UN, 2023; CoE 2022).

Un dels elements del Pacte que ha estat criticat amb més duresa és l'anomenada "legal fiction of non-entry" (UE, 2024a), és a dir, la mesura que estableix que aquelles persones immigrades que es trobin en punts de control fronterers de la UE no es troben dins del territori de la unió si no disposen de visat, la qual cosa genera una nova política de triatge de nacionals de tercers països a les fronteres exteriors de la UE.

Aquesta mesura **genera clares contradiccions amb els drets humans, ja que el fet de considerar que les persones arribades no estan al territori comunitari exigeix els països de la UE de responsabilitat jurídica envers el seu tracte.** Les NNUU, a través de l'informe del seu representant especial, denuncia que aquest tracte és contrari als DDHH perquè els estats membres de les Nacions Unides no poden retirar les seves obligacions cap a les persones immigrants sigui quina sigui la seva situació de visat. La mesura és especialment greu perquè estem parlant de la privació arbitrària de la llibertat personal, de la protecció d'infants, del dret a un judici just i del principi de no-retorn d'un individu a un territori on la seva vida o llibertat corre perill. Seguint aquesta línia, també es denuncien les mesures de cerca i rescat al mar ("Search and Rescue at sea"—SAR) que també inclouen el tracte de menors i d'altres persones en situació de vulnerabilitat. Tot considerant el gran nombre de preocupacions, una especialment greu és que les persones menors d'edat puguin ser detingudes segons les noves normatives de "screening" (UN, 2023).

Per tal de reformular i reforçar la política de gestió migratòria i d'asil, la **Generalitat de Catalunya ha de considerar tot aquest marc internacional i les crítiques a les noves disposicions que atempten directament contra el règim internacional dels drets humans per culpa d'una deriva securitzadora de la immigració** (Bello, 2022). En aquest sentit, la Generalitat té marge de maniobra en matèria de protecció de menors perquè cau sota el seu paraigua competencial, i ha d'insistir a la UE en el respecte pel dret internacional, ja que el dret europeu hi està subjugat. Per tant, establir mecanismes de col·laboració amb el TEDH per assegurar l'absència d'infraccions és un dels camins a seguir.

En canvi, un altre paquet de mesures cau dins de les competències de l'Estat espanyol i de la competència comunitària. En aquest sentit, s'ha d'insistir al govern que endarrereixi la implementació de les mesures més controvertides del Pacte fins que el TJUE, i possiblement el TEDH, s'hi pronunciïn. Aquesta postura s'ha de mantenir amb fermesa perquè el procés de la justícia és lent i requereix suport a aquelles persones que recorren al tribunal europeu un cop han esgotat les altres vies de la jurisprudència nacional. De fet, l'assemblea parlamentària del CoE va publicar, el gener del 2022, un informe en el qual presentava cinc temes urgents pels DDHH vinculats a l'"screening", detenció i expulsió d'immigrants, procediments d'asil, solidaritat i grups vulnerables. El punt 8 de l'informe estableix que "l'Assemblea considera que, abans d'adoptar les propostes del Pacte, cal que la Comissió Europea valori la compatibilitat de cada mesura en matèria de drets humans amb la jurisprudència del Tribunal Europeu de Drets Humans" (Council of Europe, 2022). Aquesta situació, desgraciadament, no ha canviat perquè el Pacte estableix que les persones poden ser privades de la llibertat de moviment si això no compromet la seva salut mental (European Commission 2024). Tot i que encara falta analitzar com s'avaluarà aquest fet i els efectes que pot tenir en les persones privades de llibertat, la disposició genera perplexitat i importants preocupacions per a la protecció dels drets fonamentals. Això és particularment preocupant en el cas dels menors que, segons el Pacte Europeu, també poden ser privats de llibertat pels mateixos motius que els adults (European Union, 2024b). **Tenint en compte que l'acollida és competència de les comunitats autònomes, és recomanable que, a l'hora d'implementar aquesta directiva del Pacte, Catalunya apliqui les normes amb ple respecte pels drets humans i incorpori les millores necessàries al aquest nou marc legislatiu europeu.**



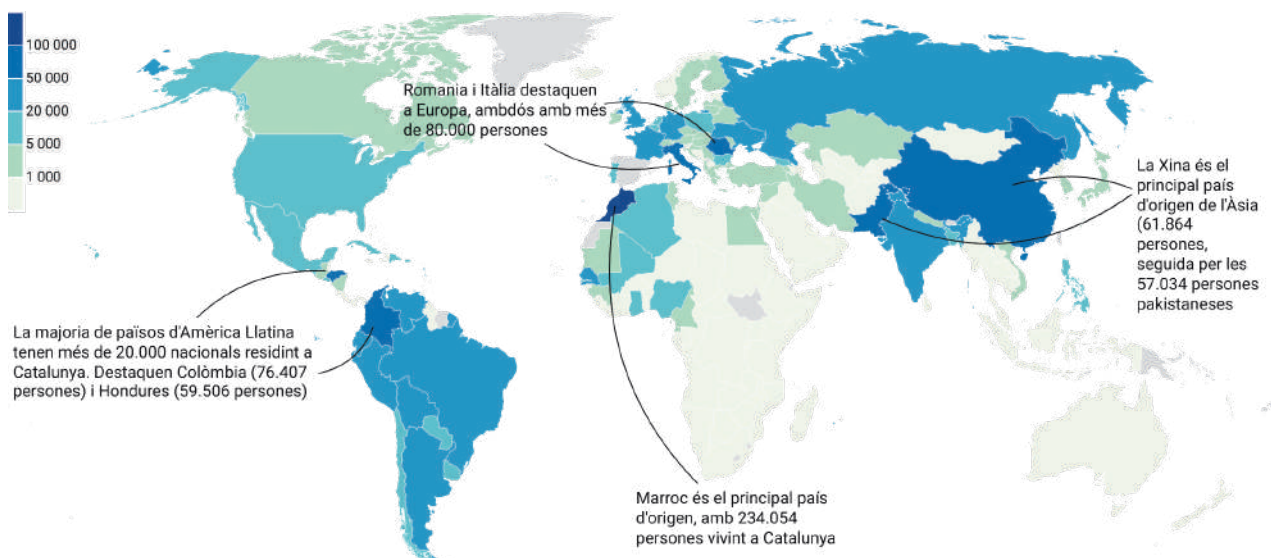
## 1.1.2 MIGRACIÓ

Després d'aquestes consideracions inicials sobre el marc general legislatiu de migració i asil i per a poder contextualitzar les reflexions d'aquest informe, és necessari detallar les xifres d'immigrants i com es distribueixen a Catalunya.

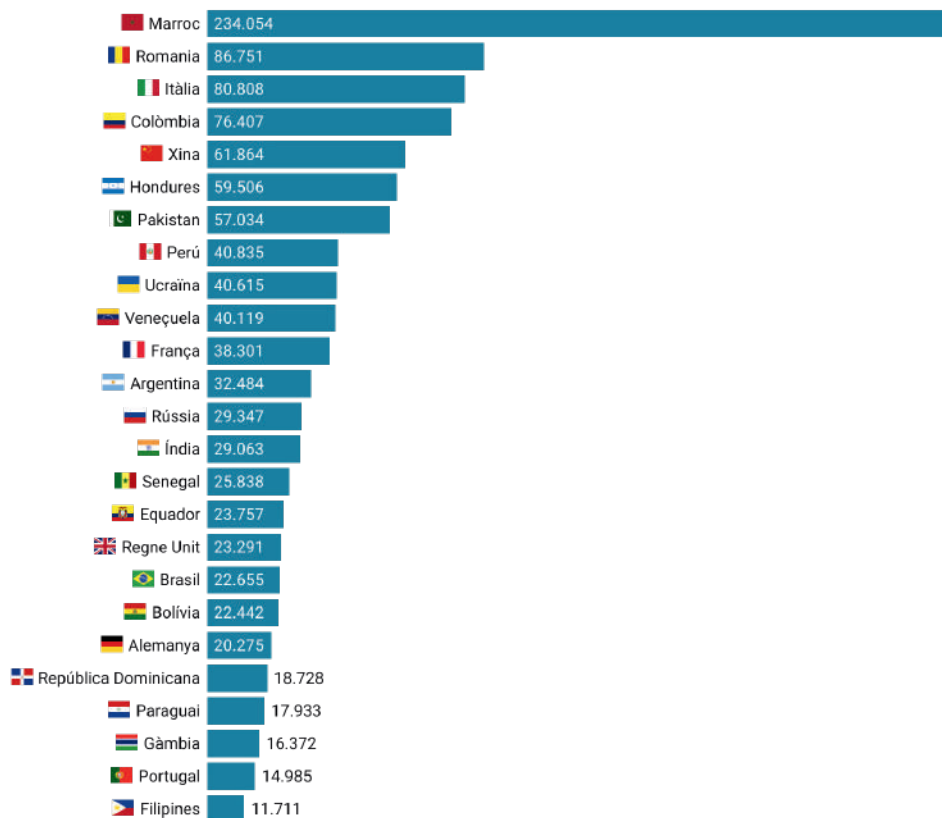
El grup de persones estrangeres més nombrós a Catalunya és el marroquí –amb 234.000 persones que representen el 17,18% del total de la població estrangera a Catalunya. Els altres dos països d'origen que ocupen el podi, en canvi, són europeus. Romania és el segon país més representat, amb uns 87.000 residents, i Itàlia, amb unes 81.000 persones, és el tercer (Idescat, 2023). Més enllà dels tres primers, destaquen les poblacions provinents d'Ucraïna –evidentment sofrint l'èxode des de l'inici de la guerra el 2022–, i altres europeus com França, Alemanya, el Regne Unit i Portugal. De fet, **Europa és el principal continent d'origen de les persones estrangeres a Catalunya** –amb un 31,49% de la població estrangera–, i la UE és la regió més representada de totes –22,18% del total de la població estrangera a Catalunya (Idescat, 2023).

Tot i la gran presència de població d'origen europeu, cal remarcar també aquella originària d'Amèrica (30,84%), Àfrica (23,87%) i de l'Àsia (13,7%). La majoria dels països d'Amèrica Llatina tenen més de 20.000 nacionals residents a Catalunya, dels quals destaca la població colombiana –76.407 persones– i la d'Hondures –59.506 persones. El 21,74% del total d'estrangers a Catalunya són d'Amèrica del Sud, la qual és la segona regió més representada després de la UE. El grup conformat per 61.864 persones de la Xina fan que aquest país lideri el rànquing de les minories dels països asiàtics, seguida per la pakistanesa, la qual és la setena minoria catalana (Idescat, 2023). Finalment, només el 0,08% són de les persones estrangeres a Catalunya són d'Oceania i el percentatge restant, el 0,02%, el representen apàtrides (Ibid.).

**Figura 1.** Població estrangera a Catalunya per país d'origen (2023)



© Bello i Torrella Llauger (2024). Font: Idescat (2023)

**Figura 2.** Població estrangera a Catalunya per país d'origen (2023)


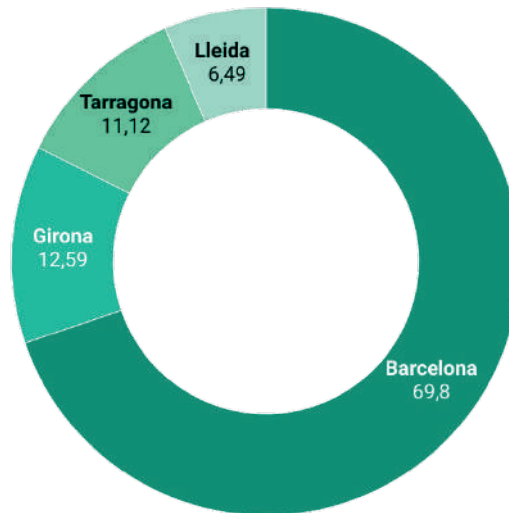
© Bello i Torrella Llauger (2024). Font: Idescat (2023)

Catalunya, i més específicament l'àrea metropolitana de Barcelona, és una de les regions que concentren un gran nombre de nouvinguts al país, i això comporta tant reptes de gestió i integració com oportunitats. Per aquest motiu, l'**article 138 de l'EAC** delimita les competències de la Generalitat en matèria d'immigració (Generalitat de Catalunya, 2006). El govern català és competent per a gestionar l'**acollida i la integració socioeconòmica** de les persones immigrades. Dins d'aquest àmbit s'inclouen les accions socio sanitàries, d'orientació, participació social i el desenvolupament de polítiques d'integració. També estableix un marc legal per a l'acollida i integració. Per això, el Parlament va aprovar la Llei 10/2010, del 7 de maig, d'acollida de persones immigrades i retornades a Catalunya, que regula aspectes com l'accés al sistema educatiu i l'aprenentatge de competències lingüístiques bàsiques per a les persones nouvingudes (DOGC, 2010).

De la mateixa manera, altres estatuts d'autonomia (EA) també han ampliat l'àmbit competencial autonòmic en matèria d'immigració per a regular les polítiques de primera acollida i d'integració, les concessions de permisos de treball i per a participar de les decisions estatals que tinguin una transcendència especial per al seu territori (Camas Rodas, 2010). Aquest és el cas de l'EA andalús (BOE, 2007a), que compta amb una formulació quasi idèntica al català en aquest aspecte, o el de Castella i Lleó (BOE, 2007b), tot i que aquest és menys ambiciós i expansiu que els dos anteriors. Altres, com el balear (BOE, 2007c) o el de la Comunitat Valenciana (BOE, 2006), són menys específics. L'EA de la Comunitat Valenciana només fa referència a la col·laboració de la Generalitat Valenciana amb el govern de l'Estat, tot i que fou la primera comunitat a aprovar una llei d'integració de la població immigrada. Les Illes Balears sí que tenen competència exclusiva en matèria d'integració social i econòmica, a més de tenir funcions executives en la gestió migratòria en els termes previstos per la CE. En canvi, l'EA d'Aragó (BOE, 2007d) contempla competències compartides en integració socioeconòmica d'immigrants.

A banda dels diversos orígens de la població estrangera, la distribució territorial d'aquesta també és un element decisiu a l'hora d'analitzar el fenomen –com es pot veure a la Figura 3 i Figura 4. En aquest sentit, cal destacar que, segons les dades de la Generalitat (Idescat, 2024), el 28,24% del total d'estrangers residents a Catalunya estan a Barcelona i representen lleugerament més del 23% del total de la població de la capital. En termes absoluts, la major concentració de població immigrada a Catalunya està a l'Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB). Per extensió, la província de Barcelona és la que acull més població estrangera, amb més de dos terços del total (69,8%), seguida de Girona (12,59%), Tarragona (11,12%) i Lleida (6,49%).

**Figura 3.** Percentatge de la població estrangera a Catalunya per províncies (2023)

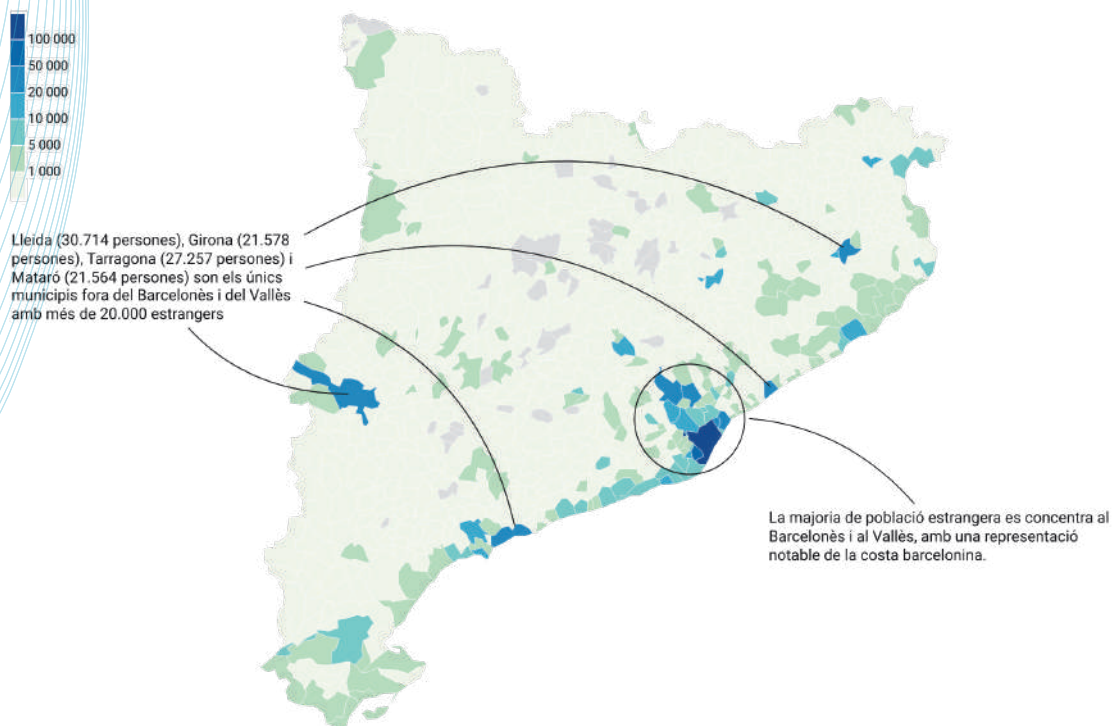


© Bello i Torrella Llauger (2024). Font: Idescat (2023)

De fet, només hi ha quatre municipis catalans amb més de 20.000 estrangers fora del Barcelonès i del Vallès: Lleida, Girona, Tarragona i Mataró. Però, si mirem a la proporció d'immigrants a cada municipi, la zona barcelonina no té les xifres més altes. Guissona és el municipi amb un major percentatge de població estrangera, amb quasi el 53%. Els voltants de Lleida tenen unes xifres també elevades, aproximadament del 30%, igual que moltes poblacions de la Costa Brava. Aquestes xifres es poden explicar, a la zona de Lleida, per la necessitat de treballadors no especialitzats dins del sector agrícola –tot i que aquestes xifres no reflecteixen la immigració irregular que sovint treballa en situacions precaritzades i caracteritzades també per la temporalitat. De forma similar, el sector turístic de la costa gironina presenta la mateixa situació durant la temporada alta, amb la particularitat afegida que la costa nord i diversos municipis de la Costa Daurada compten també amb nombrosos residents europeus com a regió vacacional i destí de jubilació. En aquest sentit, destaquen municipis com Salou, Sitges, Castelló d'Empúries i Lloret de Mar, tots amb un percentatge elevat de població europea, estatunidenca, i d'altres països occidentals com Austràlia i el Canadà.

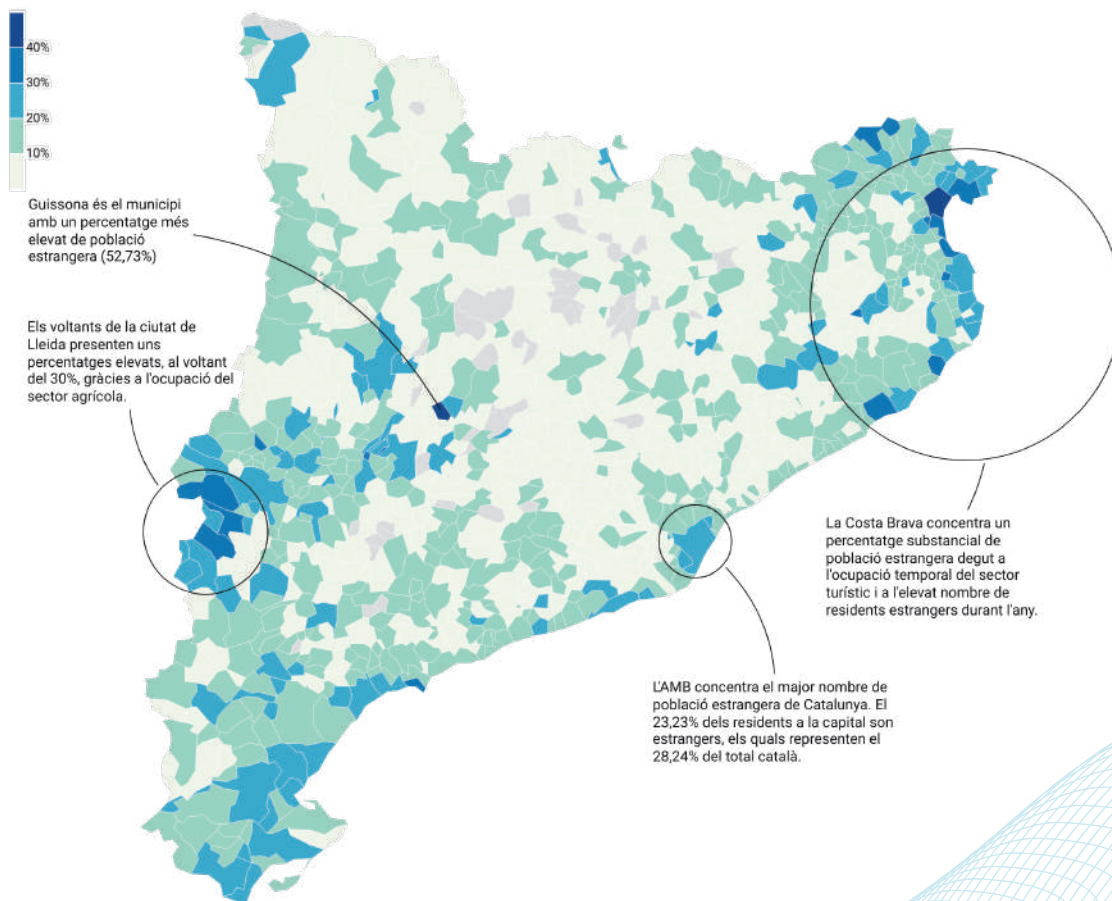
Les realitats que es poden experimentar a cadascuna de les capitals de província són polimòrfiques i particulars, i l'heterogeneïtat encara s'amplia més a les zones més despoblades de l'interior del país. Allà és on la majoria dels municipis tenen un percentatge d'immigrants reduït –menys de 1.000 persones i menys del 10% de la població del municipi són estrangers– tot i que la presència es fa més evident per la història d'homogeneïtat de l'àmbit rural. En tot cas, la realitat en matèria d'immigració d'aquestes zones que tenen característiques particulars contrasta amb la major estabilitat de l'AMB –en termes de nombre de població estrangera–, amb més oportunitats laborals i un sector industrial més reforçat. Així doncs, **es constata una gran diversitat arreu del territori que genera reptes i oportunitats molt diferents per a la integració d'aquest conjunt molt variat de persones immigrades.**

**Figura 4.** Distribució de la població estrangera a Catalunya per municipis (2023)



© Bello i Torrella Llauger (2024). Font: Idescat (2023)

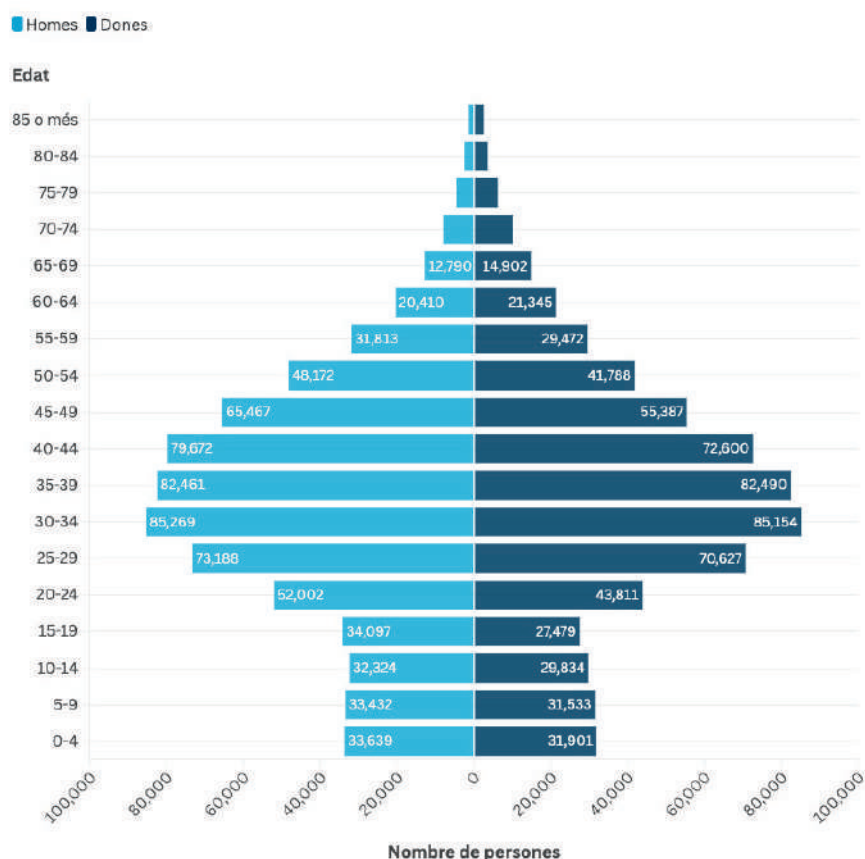
**Figura 5.** Població estrangera a Catalunya respecte del total de la població del municipi (2023)



© Bello i Torrella Llauger (2024). Font: Idescat (2023)

Finalment, les dades desagregades per gènere de la població estrangera a Catalunya també proporcionen informació valuosa. El 51,48% de la població estrangera són homes, i el 48,52% restant són dones. La distribució varia sensiblement segons els grups d'edat. Com es pot observar a la Figura 6, els homes són majoria en tots els grups d'edat des dels 0 als 59 anys, amb l'única excepció del grup entre els 35 i els 39 anys, tot i que la diferència és mínima. En canvi, a partir dels 60 anys, les dones superen el 50% en totes les franges d'edat.

**Figura 6.** Piràmide de la població estrangera a Catalunya (2023)



© Bello i Torrella Llauger (2024). Font: Idescat (2023)

Si mirem la distribució per edat, gairebé el 70% de la població estrangera catalana es situa entre els 10 i els 54 anys. A més, la franja més nombrosa és entre els 30 i els 34 anys. Això indica que la gran majoria d'estrangers i estrangeres estan en edat laboral, per la qual cosa la seva contribució a la força de treball és fonamental per al funcionament econòmic de diversos sectors.

## 1.2. LES COMPETÈNCIES EN MATÈRIA D'IMMIGRACIÓ ESTABLERTES PER L'ESTATUT D'AUTONOMIA DE CATALUNYA I PER LA REFORMA DEL 2022

### Quadre 1. Article 138 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya

#### Article 138. Immigració

1. Correspon a la Generalitat en matèria d'immigració:

- a) La **competència exclusiva en matèria de primer acolliment** de les persones immigrades, que inclou les **actuacions sociosanitàries i d'orientació**.
- b) El desenvolupament de la **política d'integració** de les persones immigrades en el marc de les seves competències.
- c) L'establiment i la regulació de les mesures necessàries per a la integració social i econòmica de les persones immigrades i per a llur participació social.
- d) L'establiment per llei d'un marc de referència per a l'**acolliment i la integració** de les persones immigrades.
- e) La promoció i la integració de les persones retornades i l'ajuda a aquestes, i l'impuls de les polítiques i les mesures pertinents que en facilitin el retorn a Catalunya.

2. Correspon a la Generalitat la **competència executiva en matèria d'autorització de treball als estrangers la relació laboral dels quals s'acompleixi a Catalunya**. Aquesta competència, que s'exerceix necessàriament **en coordinació amb la que correspon a l'Estat en matèria d'entrada i residència d'estrangers**, inclou:

- a) La tramitació i la resolució de les **autoritzacions inicials de treball** per compte propi o aliè.
- b) La tramitació i la resolució dels recursos presentats amb relació als expedients a què fa referència la lletra a i l'aplicació del règim d'inspecció i sanció.

3. Correspon a la Generalitat la **participació en les decisions de l'Estat sobre immigració que tinguin una transcendència especial per a Catalunya** i, en particular, la participació preceptiva prèvia en la determinació del contingent de treballadors estrangers mitjançant els mecanismes que estableix el títol V.

L'ampliació de les competències en matèria d'immigració per part de les CCAA està clarament associada a la vinculació entre immigració, inclusió i mercat laboral. Segons Camas Rodas et al. (2010: 15), "l'aposta portada a terme des de l'àmbit polític i legislatiu ha portat a consolidar l'anomenada **laboralització de la política d'immigració**, és a dir, la determinació de la capacitat d'acollida d'acord amb les necessitats del nostre mercat laboral, canalitzada per la intervenció de l'Estat en el control d'aquests fluxos migratoris". No obstant, com es detalla a l'apartat de la reforma de la llei d'estrangeria del 2022 (Reial Decret 629/2022), tot i que la reforma del 2022 volia concedir la possibilitat a les comunitats autònomes d'estar més implicades a l'hora de gestionar les peticions –per exemple, quantificant les places que s'han de cobrir segons les necessitats de cada mercat laboral abans d'elaborar el catàleg d'ocupacions de difícil cobertura–, aquest element encara no s'ha traslladat a la pràctica.

En aquest sentit, la reforma del 2022 es refereix a la necessitat d'agilitzar la regularització per a respondre eficaçment a les demandes del mercat laboral, que s'estava recuperant després de la pandèmia. En aquest context, era indispensable proporcionar mesures per evitar que moltes persones caiguessin en situació d'irregularitat i es veiessin abocades a l'economia informal. Això es volia aconseguir amb la millora del catàleg de llocs de difícil cobertura i amb una comparació explícita amb el model alemany d'"estada tolerada", mitjançant el qual les persones residents a Espanya en situació irregular podrien regularitzar-se amb un compromís efectiu de formació.

Pel que fa la distribució competencial, segons l'article 65.1, la competència d'elaborar el Catàleg de llocs de difícil cobertura recau en el Servei Públic d'Ocupació Estatal (Servicio Público de Empleo Estatal). Ara bé, el marc de referència d'aquest catàleg ha de ser "provincial" o de la demarcació territorial que estableixin les comunitats autònomes. En canvi, la competència autonòmica està molt clara en matèria d'arrelament social, ja que l'article 124.2.c especifica que l'informe d'arrelament serà emès per la comunitat autònoma on l'estranger tingui el seu domicili habitual. D'altra banda, per a les propostes d'ofertes laborals (article 168.1) que s'han d'incloure al catàleg, es requereix una consulta prèvia als sindicats i a les organitzacions empresarials. Malauradament, tot i que aquestes competències autonòmiques són evidents des del 2022, això no s'ha traduït en la pràctica a causa de la manca de coordinació entre els diferents sectors i la desconexió total dels consolats.

De fet, segons Estella Pareja i Natalia Caicedo (Professora Agregada de Dret Constitucional a la UB), no hi ha coordinació entre les oficines d'estrangeria i els consolats, i les ofertes laborals. La percepció d'una manca de competències s'estén als partits polítics a Catalunya. Per exemple, en el context del debat de la Iniciativa Legislativa Popular (ILP) de regularització extraordinària el 2024, Junts per Catalunya insistia que havien acordat amb el PSOE un canvi normatiu per ampliar les competències autonòmiques en matèria d'immigració, un canvi que, segons Junts, encara no s'ha materialitzat (Congrés dels Diputats, 2024, p. 11). Analitzant detalladament la reforma del 2022 i les opinions dels experts en la matèria, constatem que el **traspàs de competències ha estat mínim i ineficaç, a causa de la resistència d'un sistema molt rígid a nivell estatal –i que s'està fent més rígid a escala europea.**

De la "laboralització" de la gestió migratòria, la qual també està present a reforma mencionada anteriorment, se'n desprèn de la impossibilitat de tractar la immigració de forma aïllada, tot reconeixent les externalitats i influències sobre altres esferes de la vida pública. Com que la política migratòria ha de ser necessàriament interdisciplinària, la Generalitat de Catalunya, juntament amb les administracions d'altres CCAA, s'ha acollit a les seves competències pròpies en els àmbits educatiu, sanitari, laboral, d'habitatge, d'assistència social, etc. per a influir decisivament en la gestió de la immigració a favor d'una política més descentralitzada. De la mateixa manera, la gestió del fenomen és senzillament inevitable, ja que l'exercici de certes competències, com les mencionades anteriorment, acaba afectant inevitablement la immigració. Així doncs, l'art. 138.2 de l'EAC estableix la competència exclusiva de la Generalitat "en matèria d'autorització de treball als estrangers la relació laboral dels quals s'acompleixi a Catalunya". Aquesta competència s'haurà d'exercir en coordinació amb l'Estat, que ostenta el poder sobre entrada i residència d'estrangers. En definitiva, les reformes dels diversos EA, i el de Catalunya en particular, responen a la formalització de pràctiques inevitables que comptaven amb una cobertura legal deficitària. Tanmateix, aquest sistema d'expansió competencial s'ha quedat en l'àmbit teòric per culpa de les reticències d'aplicar-ho a la pràctica.

En aquest sentit, l'esperit de l'article 150.2 de la CE ja és el de dotar de certa flexibilitat les administracions autonòmiques, tot i que no per això el camí de descentralització competencial ha estat absent d'obstacles jurídics al llarg dels anys. Per exemple, el Tribunal Superior de Justícia del País Basc va sentenciar l'any 2003, com a resposta a un recurs interposat pel Govern central contra l'administració basca per a crear un fòrum per a la integració i la participació dels immigrants, que la política d'immigració comprèn aspectes que tenen relació directa amb l'àmbit competencial de les comunitats autònomes i que, per tant, no és de potestat exclusiva de l'Estat en totes les seves dimensions.



El periple judicial per a la descentralització de les competències en immigració, com en altres aspectes, ha passat pel Tribunal Constitucional. L'any 2010 els magistrats del tribunal es pronunciaren sobre l'art. 138 de l'EAC després d'un recurs d'inconstitucionalitat interposat pel grup dels populars al Congrés dels Diputats. Tot i que els demandants no s'oposaven a acceptar que una comunitat autònoma tingués competències que afectin directament la immigració –per exemple, en salut, serveis socials, educació, etc.–, el seu objectiu polític era limitar l'expansió competencial i marcar els límits de les autonomies en la gestió de la immigració (Camas Rodas et al, 2010; Aparicio Wilhelmi, 2013). Per exemple, els recurrents defensaven la inconstitucionalitat de la competència en matèria d'autoritzacions de treball, ja que aquesta l'entenen com a assumpte d'immigració regulada per la legislació d'estrangeria, no de treball. No obstant, la sentència 31/2010 de 28 de juny defensa la constitucionalitat de l'art. 138 de l'EAC. Això, d'alguna manera, s'evidencia amb la reforma del 2022 que dona competència a les comunitats autònomes per a fer l'informe abans d'actualitzar el catàleg estatal.

D'acord amb l'advocacia de l'Estat, la sentència dels magistrats va constituir una aposta per a adaptar el model de descentralització a la realitat del moment, tot i que va frenar l'expansió competencial en tant que es defensà inequívocament que l'Estat és “titular de la competència preferent entre les que concorren la regulació del règim jurídic dels estrangers en tant que immigrants”. El TC remarca la impossibilitat de les CCAA d'actuar dins de l'àmbit competencial exclusiu de l'Estat, com “a l'accés al territori espanyol i la regulació jurídica de la condició d'estranger-immigrant”, tot i que valora com la gestió migratòria afecta inevitablement diversos àmbits competencials autonòmics (Camas Rodas et al, 2010: 36). Per tant, la Generalitat té competències sempre que aquestes no regulin els aspectes que són exclusius de l'Estat. En aquest sentit, la delimitació competencial és abstracta és una arma de doble fil, ja que també obre la porta a mantenir interpretacions restrictives per a les competències autonòmiques en estrangeria i política migratòria (Aparicio Wilhelmi, 2013). En definitiva, es conclou que l'EAC no contradiu l'article 149 de la CE perquè simplement estableix **competències de naturalesa social relacionades amb l'afectació de la immigració sense que això afecti al “nucli dur” de la gestió migratòria** a Espanya, competència de l'Estat.

Un cop han quedat establertes les competències de la Generalitat en la gestió de la immigració i de l'asil convé buscar altres exemples internacionals de governança per a comparar i extreure'n possibles lliçons. El cas del **Canadà** és paradigmàtic, no només per l'existència d'un context lingüístic comparable al nostre –amb la coexistència de llengües cooficials en funció del territori– sinó que també perquè comparteix una perspectiva intercultural cap a la diversitat que s'ha de tenir en compte quan es tracta la inclusió d'immigrants i de persones refugiades. D'altra banda, **Alemanya** comparteix amb nosaltres el marc comú de la UE, a més d'un sistema descentralitzat. És clar que aquest constitueix un exemple del qual aprendre'n les mesures més i menys eficients.

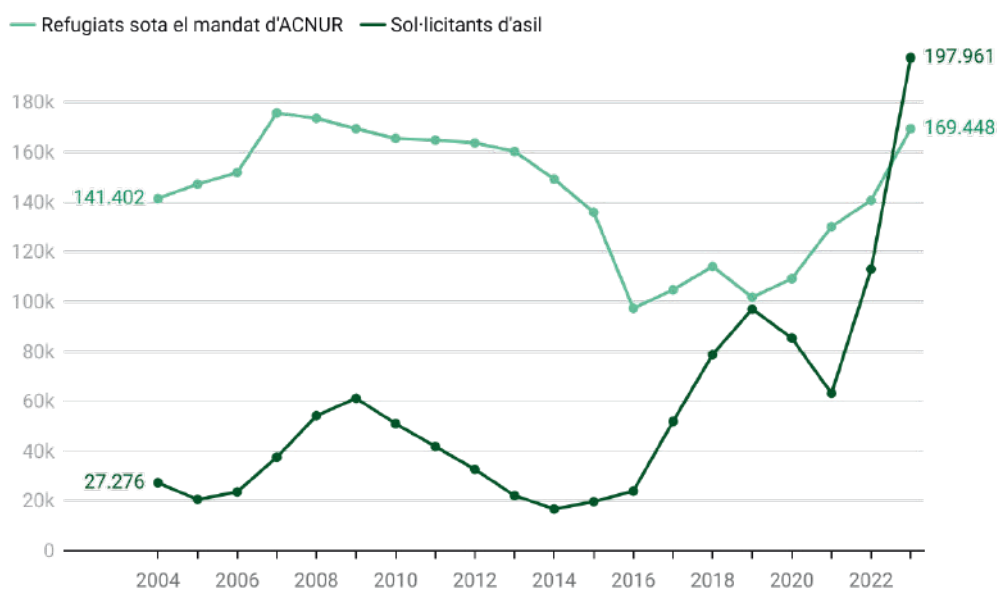


## 1.3. LA GESTIÓ IMMIGRATÒRIA DESCENTRALITZADA: ELS EXEMPLES CANADENC I ALEMANY

### 1.3.1. EL CAS CANADENC: UN SISTEMA DESCENTRALITZAT I INTERCULTURAL DE GOVERNANÇA MIGRATÒRIA

El Canadà és una de les principals destinacions de la immigració a escala mundial. El nombre total de persones immigrants és major als 8 milions, la qual cosa representa un 23% dels 37 milions d'habitants del país (Statistic Canada, 2023). Les xifres de refugiats han fluctuat notablement durant les darreres dècades, assolint un pic el 2007 i un altre el 2023. Aquest segon pic s'explica per la guerra a Ucraïna, ja que el Canadà s'ha convertit en un dels principals països d'acollida de refugiats ucraïnesos fora d'Europa amb l'admissió de més de 75.000 persones el 2023.





**Figura 7.** Evolució del nombre de refugiats/ades i de les sol·licituds d'asil al Canadà)



© Bello i Torrella Llauger (2024). Font: UNHCR (2023)

L'origen de la immigració al Canadà és molt variat, igual que la distribució arreu del seu territori. No obstant, hi ha grans pols d'atracció, com per exemple la ciutat de Toronto, on al voltant del 50% de la població és d'origen migrant. Dels més de 200 països d'origen, el primer grup minoritari prové de l'Índia –14% dels immigrants del país–, seguit de la Xina –10%.

**Taula 1. L'asil al Canadà**

<b>País d'origen</b>	<b>Refugiats amb mandat ACNUR</b>	<b>Sol·licitants asil</b>
 Ucraïna	75,055	191
 Iran	9,754	3,967
 Turquia	7,946	9,612
 Índia	7,884	11,490
 Mèxic	7,729	29,133
 Colòmbia	7,002	10,353
 Haití	4,174	14,647
 Pakistan	3,718	5,031
 Nigèria	3,601	7,320
 Xina	2,349	1,581
 Afganistan	1,897	2,865
 Sri Lanka	1,892	2,409
 Hongria	1,767	572
 Veneçuela	1,706	3,226
 Bangladesh	1,467	2,666
 RD Congo	1,409	4,353
 Etiòpia	1,378	1,861
 Uganda	1,049	2,916

© Bello i Torrella Llauger (2024). Font: UNHCR (2023)

**Taula 2. Categories d'immigrants al Canadà**

<b>Categoria</b>	<b>Nombre</b>
Immigrants avalats per familiars	94.280
Immigrant econòmic/a, aplicant principal	103.370
Immigrant econòmic/a, cònjuge i dependent	118.535
Refugiats	44.155
Altres	2.725

© Bello i Torrella Llauger (2024). Font: Canada Statistics (2021)

El Canadà representa un model positiu de governança migratòria. Un dels principals motius que ho justifica és la gestió no polititzada que comporta una actitud generalment positiva de la població envers la immigració. L'acceptació de les persones nouvingudes s'explica per les necessitats demogràfiques del país –augmentar la taxa de natalitat– i per les dificultats de satisfer les demandes del mercat laboral (IOM, 2018; Hiebert 2016 i 2019), uns factors equiparables amb les necessitats espanyoles i d'altres països occidentals. Ara bé, les possibles similituds s'han de considerar en un context d'excepcionalitat per la situació geogràfica canadenca, la qual fa que no s'afrontin els mateixos desafiaments que es podrien trobar a la UE o al sud dels Estats Units amb les rutes irregulars, sigui per terra o per mar.

Tanmateix, també cal destacar que el Canadà facilita l'accés a la informació sobre com immigrar-hi, ja que el procés està digitalitzat i resulta relativament ràpid. L'agilització dels tràmits i de la burocràcia es va consolidar gràcies a l' "Express Entry System" que s'efectua a nivell provincial (Sistema d'Entrada Exprés). Aquest sistema es va crear el 2015 per a millorar la gestió de les sol·licituds d'immigració (Hiebert, 2019). El mecanisme avalua les sol·licituds dels immigrants, tot valorant les seves habilitats i perfils, i ha permès descongestionar el sistema d'entrada. Tot i que sovint es considera que ha millorat la governança en immigració, també ha estat criticat per limitar-se a considerar les habilitats laborals teòriques i existents de les persones, i no el seu potencial. Per exemple, la capacitat d'emprenedoria –major en immigrants que en la de la resta de la població– no es té en compte. Segons la IOM (2019), els immigrants produeixen més del 8% del PIB canadenc, i diversos estudis demostren que innoven i creen un dinamisme econòmic i cultural crucial en els països d'acollida, tant per a les comunitats ètniques i als barris, com per a l'apoderament econòmic de les dones (Osirim, 2008) i per a les societats d'acollida (Blume-Kohout, 2016). Aquestes consideracions queden amagades pel marc avaluador. Així doncs, tot i que el sistema d'entrada exprés pretenia resoldre l'estancament de processos de sol·licituds molt dilatats en el temps, a més de fer coincidir l'entrada d'immigrants amb les necessitats del mercat laboral, presenta reptes en termes de l'avaluació qualitativa de les sol·licituds, ja que moltes d'aquestes es rebutgen sense presentar clarament els motius (Hiebert, 2016).

En qualsevol cas, l'èxit canadenc en la inclusió de persones novingudes al país es basa en un sistema positiu d'intercanvi entre la societat d'acollida i els i les immigrants. En definitiva, es basa en l'interculturalisme (Bello i Bloom, 2017). Aquesta dinàmica, que s'ha emprat com a paral·lelisme amb els sistemes d'integració tant espanyol com català (Conversi i Jeram, 2017), implica que el reconeixement estatal les diferències culturals dins del seu territori –incloent les de les comunitats migrades– i considera la diversitat cultural com un element enriquidor. En aquests casos, els programes culturals acostumen a centrar-se en la inclusió d'immigrants d'una manera respectuosa per a la seva pròpia cultura i la de la societat d'acollida.

Un exemple és el fet que el Quebec pot desenvolupar una política d'inclusió lingüística i pot considerar com a requisit preferencial al coneixement de la llengua francesa. Tot i que una gran proporció de la immigració al Quebec parla francès –degut al triatge–, la protecció lingüística segueix sent prioritària. En aquest sentit, l'administració finança organitzacions comunitàries i entitats i centres educatius que ofereixen programes de francització. Tot i que al voltant del 81% dels immigrants són capaços de mantenir una conversa en francès en cinc o menys anys d'estada al Quebec, hi ha crítics que persisteixen en la necessitat de treballar-hi més i millor (Rocher, 2023).

La consolidació dels models interculturals no està exempta de possibles dificultats sorgides del contacte rutinari i constant entre les comunitats, ja que hi poden haver xocs culturals i diferències entre les comunitats d'acollida i les persones novingudes (Gyepi-Garbrah, 2014). Aquest fet plasma la dificultat real per a la integració, tot i que **la presència d'organitzacions locals que involucren immigrants a la vida comunitària facilita la inclusió i la comprensió mútua de les diverses comunitats culturals.**

Un dels elements principals de l'exemple canadenc que ha garantit la governança migratòria tan positiva és el l'element descentralitzador. Les administracions provincials poden examinar directament les sol·licituds de visats a través dels esquemes de sol·licitud provincial, un fet que es dona especialment quan hi ha demanda de mà d'obra en un sector econòmic. Aquest sistema facilita l'avaluació de les sol·licituds i proporciona informació directament per obtenir mesures específiques d'inclusió a les províncies d'acollida (Hiebert, 2016).

En el cas del Quebec, la descentralització de la gestió migratòria està establida pel Canadà-Québec Accord relating to Immigration and Temporary Admission of Aliens. La regió és responsable de la selecció d'immigrants en funció dels seus criteris, tot i que no tenen poders quan es tracta de l'acceptació de refugiats o per a la reunificació de famílies –tot i que, com passa a Espanya i a Catalunya, sí que els proporciona serveis d'acollida i integració. A més, l'acord estableix que el Quebec no acollirà un percentatge d'immigrants superior més d'un 5% a la proporció canadenca. En qualsevol cas, la capacitat quebequesa de seleccionar la immigració ha provocat que afavoreixi l'arribada de població francòfona –entre el 50% i el 70% de la població estrangera és francòfona. França, Algèria, Marroc, Haití, Camerun, i Costa d'Ivori figuren al top-10 dels països d'origen de la població estrangera al Quebec, i només la Xina i l'Índia no tenen traces historiogràfiques franceses (Rocher, 2023).

Tot i que el mecanisme descentralitzat facilita les gestions, apropa l'administració pública a les persones afectades i, per tant, milloraria la inclusió dels immigrants i de la governança migratòria (Bello, 2017; Amrith, 2016), actualment és impossible d'aplicar a la Unió Europea perquè la mobilitat està regida pels acords de l'espai Schengen. Aquesta valoració la comparteixen experts del panorama català entrevistats per a l'elaboració d'aquest informe, com per exemple Estel·la Pareja.

Finalment, un altre element explicatiu de l'èxit canadenc és que s'ha aconseguit evitar la demonització i la securització de la immigració. En aquest sentit, la immigració no es relaciona a les amenaces per a la seguretat ciutadana i nacional, sinó que es relaciona directament amb aspectes econòmics i demogràfics. L'adopció d'aquesta perspectiva permet mantenir debats més calms i basats en la millora de les polítiques públiques, mentre que quan es tracta la immigració des d'una perspectiva de seguretat s'insta a adoptar mesures extraordinàries que limitin la mobilitat i reforcin els controls fronterers. De la mateixa manera, es crea un marc social polaritzat que premia els discursos xenòfobs. Seguint la mateixa línia, els debats públics sobre la immigració al Canadà sovint compten amb un llenguatge molt clar i transparent per a evitar la politització innecessària de l'assumpte i per a valorar la diversitat de forma positiva (Heibert, 2016).

### 1.3.2. EL CAS ALEMANY: UN SISTEMA DESCENTRALITZAT QUE RESPON A L'ODS 17

El cas d'Alemanya és molt interessant perquè el país ha desenvolupat un sistema descentralitzat de cooperació (OCDE, 2023). Des de la declaració de Rio de 1992, Alemanya ha seguit les indicacions de l'ONU per desenvolupar associacions, particularment entre els nivells institucionals centrals i subnacionals. Així, l'estat central ha insistit des de llavors que els estats federals adoptin promoguin una cooperació al desenvolupament descentralitzada en diverses qüestions polítiques rellevants de l'Agenda 2030, incloent-hi la governança de la migració, que tot i no estar vinculada a un Objectiu de Desenvolupament Sostenible (ODS) específic, és transversal.

En aquest sentit, l'estat va crear una Conferència de Caps de Govern dels Estats Federals (MPK), que inclou la migració entre les seves competències. L'any 2008, els estats federals van decidir en una resolució que la migració també era una competència crucial (MPK 2008 en OCDE, 2023). Els municipis juguen un paper clau i tenen les responsabilitats recollides a la constitució. D'aquesta manera, les competències i responsabilitats legislatives, administratives i financeres en gestió migratòria a Alemanya es distribueixen entre els tres nivells de govern –estatal, federal i municipal (Jelínková, 2023). Igualment, l'OCDE al 2023 subratlla el paper fonamental dels municipis per a desenvolupar associacions amb països en desenvolupament d'on provenen les minories més nombroses i que feia falta més coordinació amb els diferents nivells, estatal, federals i municipal, dins del context alemany (OCDE, 2023).

L'OCDE va fer diverses recomanacions per tal de millorar encara més el sistema de descentralització en sectors crucials en què la governança local pot ser molt més flexible i adaptar-se millor als canvis sobtats, com succeeix especialment en l'àmbit de la migració i l'asil. Tot i la flexibilitat que ofereix el sistema descentralitzat, també presenta inconvenients. Per exemple, creix el risc de solapament legislatiu o de mala coordinació entre les lleis dels diversos nivells, o el traspàs de la responsabilitat financera pot provocar que els municipis no tinguin els recursos necessaris per aplicar les lleis de manera efectiva o, fins i tot, per implementar-les (Jelínková, 2023).

Entre els estudis de cas analitzats de l'OCDE per comparar amb el sistema federal alemany, hi ha Espanya i Catalunya, la Regió Autònoma de Trento a Itàlia i la ciutat de Tolosa a França. En aquest sentit, cal destacar que Alemanya és el país que proporciona més ajuda oficial al desenvolupament (AOD) d'entre els que pertanyen al Comitè d'Assistència al Desenvolupament (DAC) de l'OCDE, seguida d'Espanya i França. En canvi, és a Espanya on els municipis mantenen la cooperació per al desenvolupament descentralitzada més gran. Dit això, Alemanya compta amb una Oficina Federal per a la Migració i els Refugiats. Inicialment, només s'encarregava dels refugiats després del final de la Segona Guerra Mundial, quan es va crear, però des de la Llei d'Immigració (Zuwanderungsgesetz) de 2004, també s'encarrega de la integració i la governança de la migració. L'única mesura centralitzada que es manté a Alemanya és el Registre Central d'Estrangers i altres tasques en l'àmbit del retorn voluntari (Kohlmeier et al., 2005).

## 1.4 CONCLUSIONS I RECOMANACIONS

Per a tractar la distribució competencial de la gestió migratòria és fonamental recordar els compromisos internacionals. Tot i que la immigració sigui una competència espanyola, l'Estat està obligat a complir els reglaments comunitaris de lliure circulació i de gestió migratòria i d'asil, però també –i abans de qualsevol altre– la normativa internacional de protecció dels refugiats i l'europea de protecció dels drets humans que va entrar en vigor el 1951. Per tant, la legislació nacional de gestió migratòria no pot contradir el dret a la llibertat, a la seguretat, a la privacitat i a la vida familiar i els recursos efectius independentment de la nacionalitat o de l'estatus migratori, tal com estableix el CEDH als articles 3, 5, 8 i 13 (Council of Europe, 1950 i 2020).

El recent Pacte Europeu sobre les migracions que va adoptar el Consell de la UE el maig de 2024 és un fruit de l'enduriment de les polítiques migratòries de diversos països europeus i ha rebut crítiques claríssimes des de les Nacions Unides per dificultar el compliment dels drets humans (United Nations, 2023). Quan la gestió migratòria genera contradiccions amb els drets humans, les persones immigrades poden recórrer al TEDH una vegada hagin esgotat totes les vies judicials nacionals (Caicedo Camacho 2018). Aquest procediment és llarg i costós, per la qual cosa la societat civil organitzada és un intermediari indispensable per a donar suport al procés. En aquest sentit, **seria una gran aportació que Catalunya, i l'Estat, facilitessin recursos i suport a la societat civil per a acompanyar les demandes al TEDH. La Generalitat de Catalunya també ha de considerar tot aquest marc internacional i les crítiques a les noves disposicions del Pacte Europeu que atempten directament contra el règim internacional dels drets humans per culpa de la deriva securitzadora de la immigració i especialment la "legal fiction of non-entry" i la mesura de la privació de la llibertat de moviment.**

Des de l'aprovació de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006, s'han creat comissions bilaterals de traspàs de competències, entre d'altres en política migratòria. La Comissió bilateral sobre immigració ha avançat en algun aspecte determinant diferents nivells de competències, incloent-hi les exclusives, les executives o les compartides, i les delegades. Aquesta comissió va ser suspesa primer amb el govern del Partit Popular i posteriorment amb l'aplicació de l'article 155 i la consegüent suspensió de diferents competències de Catalunya.

Entre les competències exclusives hi figura l'acollida i la integració socioeconòmica de les persones immigrades, polítiques d'orientació i participació social, i el desenvolupament de polítiques d'integració. Això es va regular mitjançant la Llei d'Acollida 10/2010, del 7 de maig, d'acollida de persones immigrades i retornades a Catalunya, que tracta aspectes com l'accés al mercat laboral i al sistema educatiu, la inclusió social i l'aprenentatge de competències lingüístiques per a les persones nouvingudes (DOGC, 2010).

Pel que fa a les competències executives, concretament en l'àmbit laboral, hi trobem la inserció laboral i determinació de les necessitats de mà d'obra a escala de la comunitat autònoma. En aquest cas, les dades es disseminen per sector i comunitat autònoma amb l'objectiu d'ordenar la contractació en origen de treballadors i treballadores. Així es desenvolupa, trimestralment, el Catàleg d'Ocupacions de Díficil Cobertura i el contingent.

La determinació de les necessitats de mà d'obra a Catalunya es fa a través del Servei Públic d'Ocupació (SOC) i la creació d'una comissió específica on participen el Departament de Treball de la Generalitat, a través del SOC, i agents econòmics i socials (sindicats majoritaris i associacions patronals). No obstant, la determinació definitiva del catàleg i contingent per comunitats autònomes i províncies es queda en mans de l'Estat. D'aquesta competència compartida se'n deriva la competència en la concessió de la primera autorització de treball, tant per compte d'altri com per compte propi. La Generalitat, a través del SOC, aprova l'autorització de treball i l'administració de l'Estat aprova el permís de residència.

Finalment, les competències delegades són els informes d'inserció social coneguts per informes d'arrelament social i els certificats d'integració social que han d'emetre les comunitats autònomes on la persona estrangera hi té el seu domicili habitual. A Catalunya, els informes es fan en coordinació amb els diferents ajuntaments.

Davant el sistema actual, hi ha diversos exemples internacionals que poden servir per introduir dinàmiques i estructures descentralitzades. Un bon cas és el sistema digitalitzat canadenc, tot i que cal destacar que l'èxit del model canadenc es deu, en gran part, a la gestió no polititzada i a una actitud generalment positiva de la població envers la immigració. L'èxit del Canadà en la inclusió de persones nouvingudes es basa en l'interculturalisme (Bello i Bloom, 2017), un model que ha servit com a referència pels sistemes d'integració espanyol i català (Conversi i Jeram, 2017) i que implica d'incloure les diferències culturals dins del seu territori d'una manera respectuosa per la cultura pròpia i la de la societat d'acollida. Tanmateix, el model canadenc no està absent de crítiques, ja que se l'acusa de limitar-se a valorar les habilitats laborals existents dels immigrants, sense tenir en compte el seu potencial, especialment en tot el referent a la seva capacitat d'innovació.

Finalment, el cas alemany és paradigmàtic pel seu sistema multinivell de gestió de la migració en el qual l'única competència estatal és el registre d'estrangers. Des del 2008, la Conferència de Caps de Govern dels Estats Federals (MPK) ha inclòs la immigració entre les seves competències, un fet que també genera més necessitat de coordinació entre els diferents nivells.

En definitiva, pel que fa al desenvolupament de les competències de Catalunya en la gestió de la immigració es recomana el següent:

- **Desenvolupar plenament les competències** en matèria d'immigració derivades de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya.
- Cal **reactivar les comissions bilaterals de traspàs de competències** amb l'objectiu d'ampliar les competències exclusives en el marc ocupació-immigració. En aquesta línia, el paper del SOC ha de ser determinant, previ acord amb la comissió autonòmica específica de determinació de les necessitats del mercat laboral (SOC, sindicats, patronals, etc.) per a la contractació en origen. És necessari facilitar mecanismes de contactes àgils entre el SOC i els consolats de l'estat espanyol a l'exterior. Aquest ha d'anar acompanyat d'un paper destacat de les oficines de la Generalitat a l'exterior i els serveis públics d'ocupació dels països d'origen.
- És important **ampliar la concessió de les primeres autoritzacions de treball a la renovació de les mateixes** i valorar la possibilitat de traspassar les competències a les CCAA per a les concessions dels permisos de residència relacionats amb l'autorització de treball. L'objectiu és avançar en la **unificació de les autoritzacions de treball i els permisos de residència en un sol permís**.
- Aplicar la finestra única per als tràmits de sol·licituds entre la Generalitat, ajuntaments i administració central. L'objectiu és acabar amb la problemàtica i la impossibilitat de demanar i aconseguir cites prèvies, la qual cosa s'ha transformat en un negoci.
- Augmentar els mitjans econòmics i els recursos personals i tècnics per a les administracions catalanes competents, i agilitzar els tràmits i les resolucions. L'objectiu de traspassar les competències ha de prioritzar la millora del servei a la ciutadania: més proximitat més eficàcia i qualitat.
- Incrementar els recursos per a la política d'inclusió social i participació, sobre la base de la igualtat de dret en l'àmbit social, educació, sanitat, habitatge i participació social i política.
- Disposar de més recursos per a les entitats i organitzacions cíviques i socials, entre d'altres en el món laboral, educatiu i veïnal.



INFORME  
SOBRE L'ESTAT DE  
LA IMMIGRACIÓ A  
CATALUNYA EL 2023

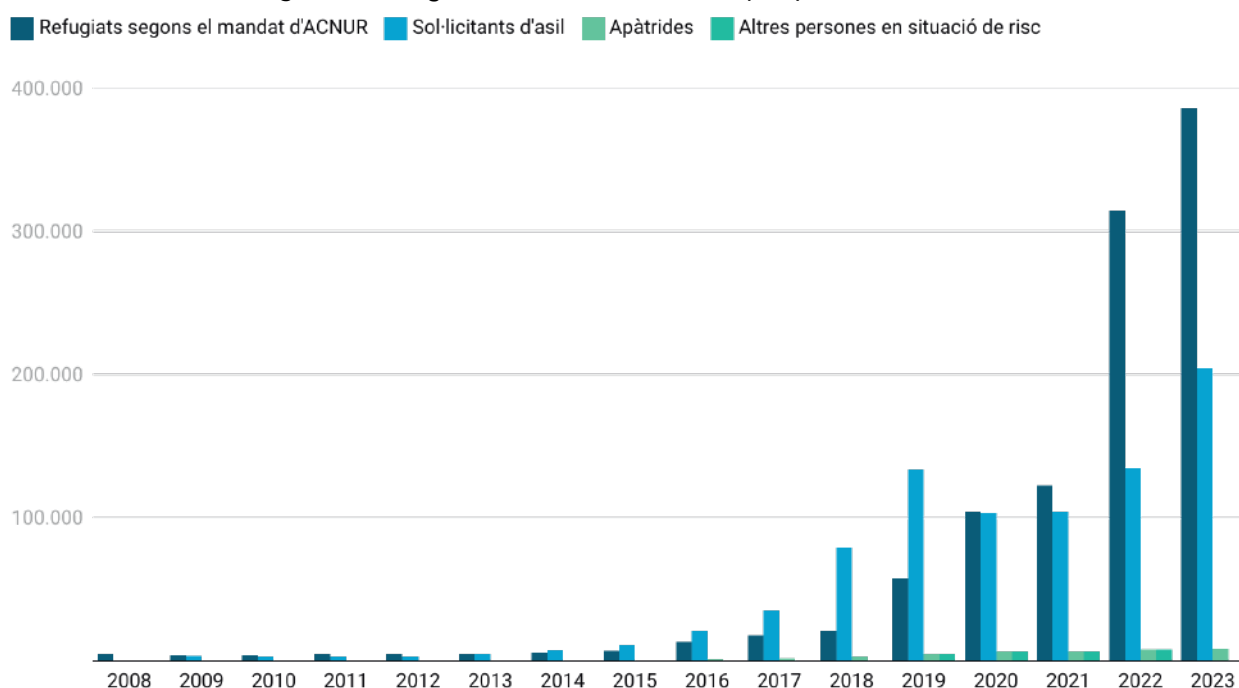
BLOC 2.

# Asil i refugi

## 2.1. L'EVOLUCIÓ DE L'ASIL A CATALUNYA I A ESPANYA

Segons el Ministeri de l'Interior (2023), Espanya va rebre 163.220 sol·licituds de protecció internacional durant el 2023. Aquesta xifra no conté els refugiats "prima facie" que han vingut des d'Ucraïna, els quals han tingut un procediment completament diferent perquè no han passat a través del sistema ordinari que s'aplica als sol·licitants asil. Segons l'Alt Comissionat de les Nacions Unides per als Refugiats (ACNUR o UNHCR segons les sigles en anglès), que recopila les dades proporcionades pel Ministeri d'Inclusió, Seguretat Social i Migracions d'Espanya, es compten 598.550 persones entre refugiats amb mandat ACNUR i sol·licitants d'asil a Espanya l'any 2023 (UNHCR 2024), com es pot observar a la Figura 8. D'aquests, 385.701 són persones refugiades, 204.270 sol·licitants asil i quasi 9.000, apàtrides. Segons aquestes dades, les peticions d'asil han augmentat durant els darrers anys i el nombre de refugiats ha crescut dràsticament des de la guerra a Ucraïna. Les dades d'ACNUR constaten que 191.327 refugiats ucraïnesos van arribar a Espanya el 2023, una xifra fins i tot superior als 133.714 refugiats veneçolans amb mandat ACNUR (UNHCR, 2024), un grup que ha presentat 50.000 peticions d'asil el 2023 i que encara no estan comptabilitzats com a refugiats (Ministerio del Interior, 2023). Síria també és un país d'origen destacat, amb 17.000 persones refugiades, mentre que el grup de sol·licitants d'asil més nombrós és el colombià amb 76.500 persones.

**Figura 8.** Refugiats i sol·licitants asil a Espanya (2008–2023)



















© Bello i Torrella Llauger (2024). Font: UNHCR (2023)

A escala europea, Alemanya va ser el país amb més sol·licituds (351.510), seguida de França (166.880) i Espanya (163.220). Les sol·licituds a Itàlia van créixer un 128% respecte a l'any anterior i es van enfilir fins les 135.815. Aquests quatre països representen més de dos terços de totes les sol·licituds presentades a la UE (CEAR, 2024; Eurostat, 2024a).

La taxa d'acceptació ha crescut exponencialment des de 2019 (Eurostat, 2024b), ja que des d'aleshores han succeït diversos esdeveniments internacionals que han augmentat els fluxos de refugiats, com per exemple la crisi de refugiats d'Ucraïna i el gran nombre de persones veneçolanes que han fugit del règim de Maduro – moltes de les quals han aconseguit permisos. Això ha suposat un increment de 3.000 persones el 2014 i poc més d'11.000 el 2018, a més de 58.000 el 2019, fins a arribar als 98.000 actuals del 2023. A Itàlia, en canvi, la tendència ha estat contrària, passant de més de 90.000 el 2018 i 2019, als actuals 50.000 de mitjana des del 2020. França i Alemanya tenen xifres molt més altes, amb més de 130.000 refugiats acceptats anualment a França des de fa anys, i Alemanya amb més de 600.000 refugiats acceptats el 2016, 500.000 el 2017 i una mitjana de més de 200.000 en els últims anys. Per tant, quan parlem de sol·licituds, sovint ens referim a xifres que no són sempre indicatives de la solidaritat cap als refugiats, sinó d'expectatives de les persones que busquen asil, que moltes vegades no es materialitzen en la realitat.

Taula 3. Origen dels refugiats/ades i sol·licitants asil a Espanya

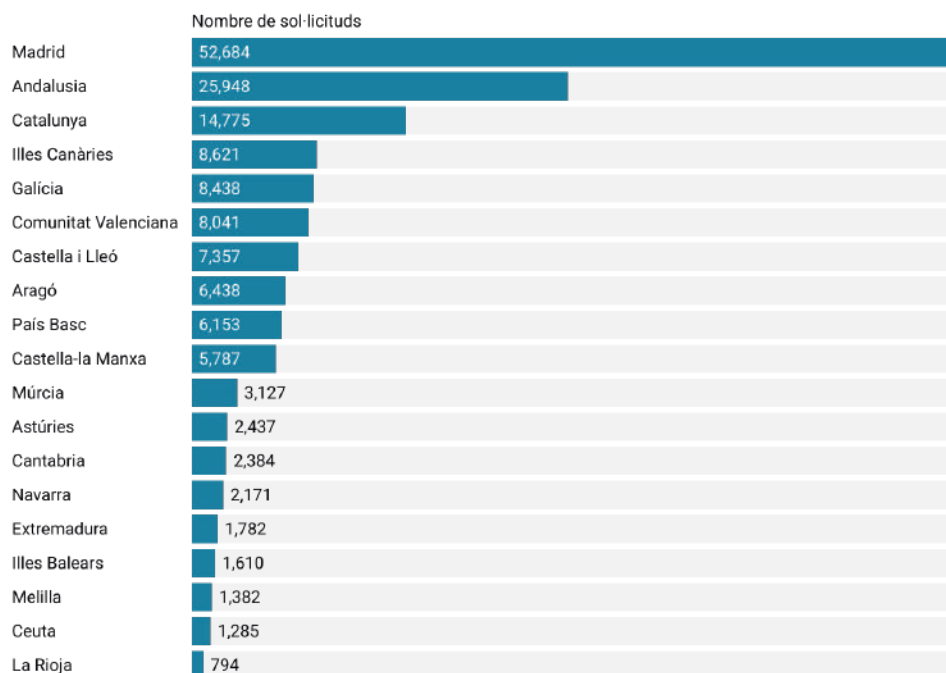
País de origen	Sol·licitants Asil	Refugiats - mandat ACNUR
 Colòmbia	76.500	3.475
 Veneçuela	54.495	133.714
 Perú	20.765	702
 Hondures	6.085	2.559
 Nicaragua	5.545	2.602
 Cuba	5.325	1.317
 Marroc	4.225	1.241
 El Salvador	3.205	1.576
 Senegal	2.530	269
 Rússia	2.455	2.842
 Argentina	1.670	146
 Geòrgia	1.585	333
 Paraguai	1.555	77
 Mali	1.215	7.936
 Equador	1.175	116
 Ucraïna	1.145	191.327
 Afganistan	1.020	3.731

© Bello i Torrella Llauger (2024). Font: UNHCR (2024)

Segons les dades del Ministeri d'Interior d'Espanya (2023), **Catalunya és la tercera comunitat autònoma amb més sol·licituds de protecció internacional (14.775), només per darrere de les destacades Andalusia (25.948) i Madrid (52.684)**. Això no inclou els refugiats ja reconeguts que provenen majoritàriament d'Ucraïna i Veneçuela, com evidencia la Taula 3.

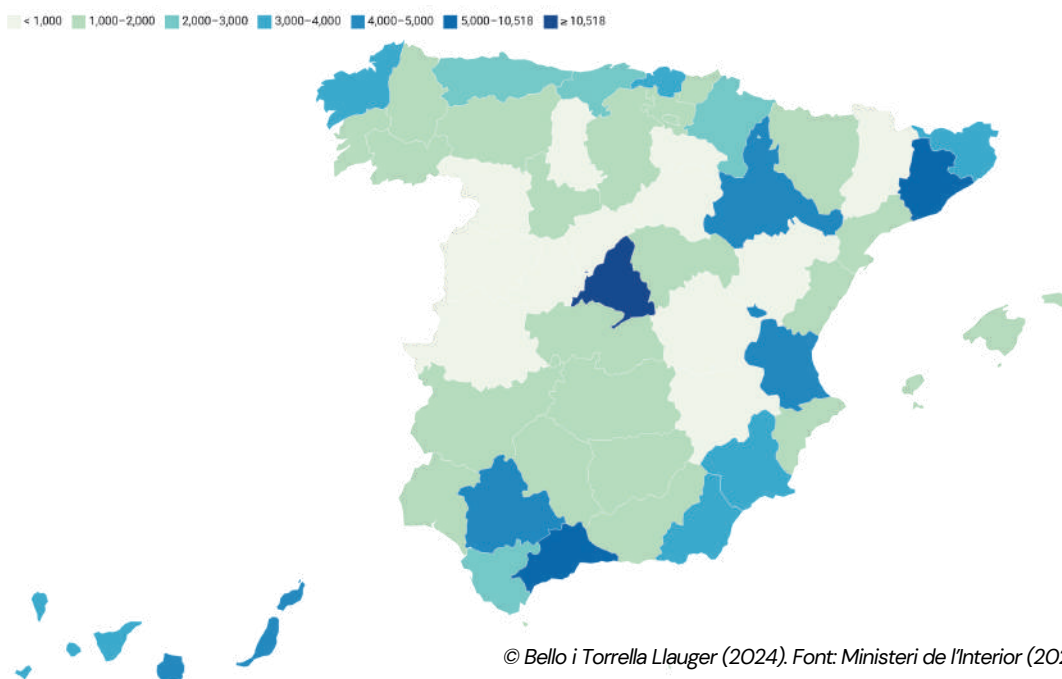
A nivell provincial, **Madrid és la primera destinació dels sol·licitants d'asil**, i la segueixen Màlaga (10.571) i Barcelona (9.422) a una distància de més de 40.000 sol·licituds. Com es pot observar a les figures 8 i 9, la distribució és semblant a la del nombre d'immigrants per província, tot i que en aquest cas les províncies catalanes i del nord del país perden representació a favor d'Andalusia, molt més rellevant en aquest aspecte per la seva proximitat amb la ribera sud del Mediterrani i amb els enclavaments de Ceuta i Melilla. Per sota de Màlaga i Barcelona hi trobem Las Palmas, Saragossa, València i Sevilla, essent aquest conjunt de províncies les úniques que han rebut més de 4.000 sol·licituds d'asil durant el 2023. Destaca també el baix nombre de sol·licituds a l'interior d'Espanya (Castella i Lleó, Castella-la Manxa, Terol, Extremadura i zones interiors de Catalunya i Lleida), moltes d'aquestes afectades per la megalocefàlia de Madrid, la qual atrau la immigració a la capital.

**Figura 9.** Sol·licituds de protecció internacional a Espanya per comunitat autònoma (2023)



© Bello i Torrella Llauger (2024). Font: Ministeri de l'Interior (2023)

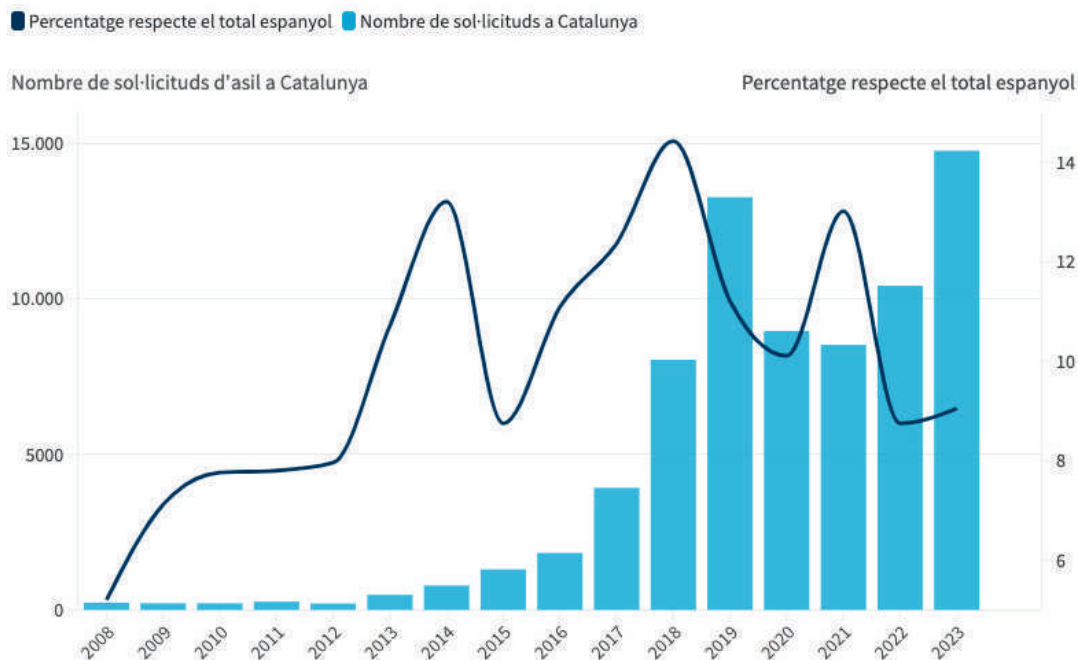
**Figura 10.** Sol·licituds de protecció internacional a Espanya per província (2023)



© Bello i Torrella Llauger (2024). Font: Ministeri de l'Interior (2023)

Les dades d'asil i refugi a Catalunya han experimentat una grandíssima variació durant els darrers 15 anys. Partint de la base del 2008, quan el Ministeri de l'Interior comença a proporcionar les dades desagregades per províncies i comunitats autònomes, el nombre de sol·licituds d'asil a Catalunya ha passat d'uns pocs centenars a les actuals **14.775 sol·licituds**. Aquest patró és el mateix que han experimentat la resta de territoris espanyols en conjunt.

**Figura 11.** Evolució de les sol·licituds d'asil a Catalunya respecte del total espanyol



© Bello i Torrella Llauger (2024). Font: Ministeri de l'Interior (2023)

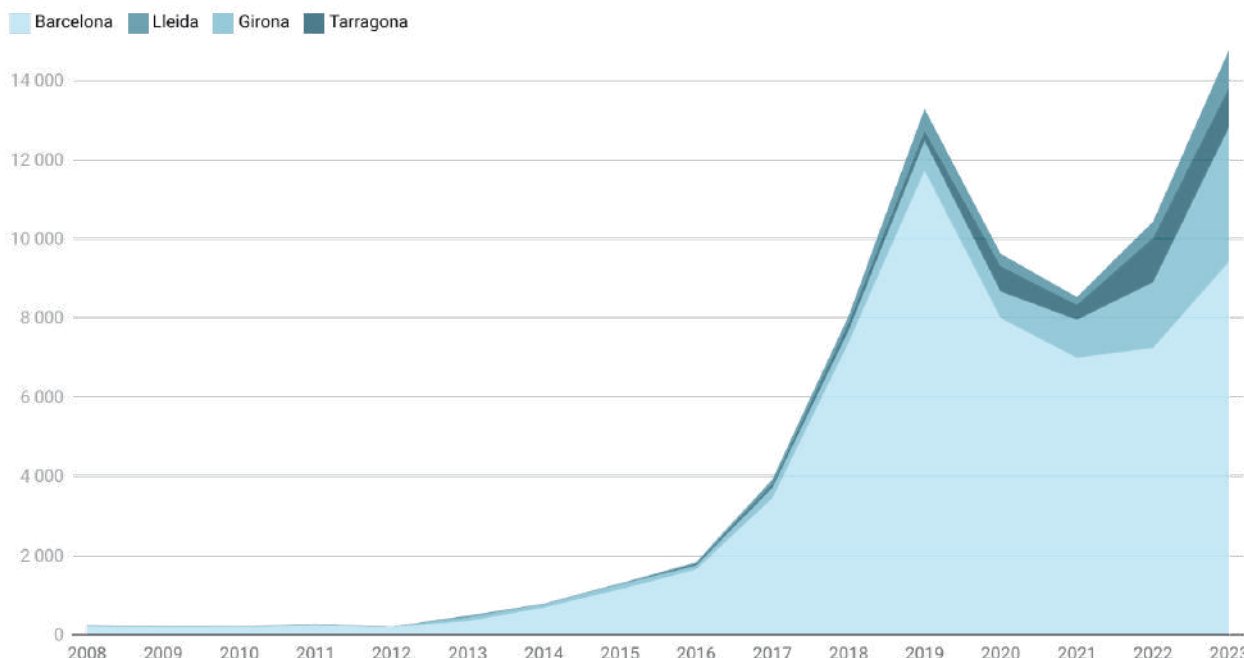
El grandíssim creixement és exponencial des del període des del 2014 al **2019, any en el qual s'assoleix la segona xifra més alta de sol·licituds**. No obstant, la pandèmia va trencar la tendència ascendent el 2020, la qual no es recuperaria fins a 2022 –tornant a superar les 10.000 sol·licituds– i el 2023, amb un altre creixement de 4.344 sol·licituds.

D'altra banda, la tendència ascendent general –amb el parèntesi de la COVID-19– no correspon exactament a l'increment de la proporció de sol·licituds respecte de la resta del territori espanyol, ja que l'evolució de la proporció no és tan lineal i els nivells actuals estan lluny del màxim assolit abans de la pandèmia. El 9,05% de les sol·licituds de protecció internacional a Espanya corresponents al 2023 van ser a Catalunya, una xifra que contrasta amb el rècord de 14,43% assolit el 2018 –i amb el mínim del 6% del 2008. La davallada percentual dels darrers dos anys indica que les sol·licituds d'asil han augmentat més a altres llocs d'Espanya que a Catalunya, tot i que en nombres absoluts l'augment és generalitzat.

Les dades desglossades per províncies catalanes tampoc són sorprenents i s'ajusten a la concentració de població general i estrangera. Pràcticament 2 de cada 3 sol·licituds d'asil a Catalunya són a la província de Barcelona, arribant a les actuals 9.422 sol·licituds (63,77% del total). Aquesta xifra s'ha recuperat de la caiguda dels anys pandèmics, tot i que no ha arribat a les 11.718 sol·licituds del 2019 que representaven un 88,25% del total. La província que ha protagonitzat el major increment dels darrers anys, en termes relatius, ha estat Girona, on s'ha passat de les 1.663 sol·licituds del 2022 a les 3.400 del 2023. Segons la CCAR (2023), "aquest augment es va produir perquè les dificultats per a accedir al procediment d'asil a Barcelona i Tarragona van provocar que moltes persones haguessin de desplaçar-se fins a Girona per a poder obtenir una cita prèvia i formalitzar així la seva sol·licitud d'asil".

Les dades gironines contrasten amb les de l'inici del recompte el 2008, quan Girona només registrava 13 sol·licituds d'asil, molt a prop de les 6 de Tarragona i 1 de Lleida. Aquestes dues províncies cauen a la cua, ja que Tarragona registra 1.001 sol·licituds –i és l'única que en té menys que el 2022, quan en registrava 1.113, essent aquests dos anys els únics en què ha superat la barrera de les 1.000 sol·licituds–, i Lleida en té 952 –2,3 vegades més que l'any anterior.

**Figura 12.** Nombre de sol·licituds d'asil a les províncies catalanes



© Bello i Torrella Llauger (2024). Font: Ministeri de l'Interior (2023)

Pel que fa al lloc de presentació de les sol·licituds d'asil, el 97% (158.170) es van tramitar dins del territori estatal, mentre que un 2% es van formalitzar a punts fronterers (3.386), un 0,54% en Centres d'Internament d'Estrangers (CIE) (877) i un 0,5% en ambaixades o consolats (787). El nombre molt reduït de sol·licituds presentades en ambaixades i consolats s'explica pel fet que, tot i que l'article 38 de la Llei d'Asil permet demanar protecció internacional en aquests espais, la manca de voluntat política i de desenvolupament reglamentari impedeix, de facto, l'exercici d'aquest dret (CCAR, 2023). El mateix raonament es podria fer pels CIE si considerem que la manca de sol·licituds presentades en aquests centres s'ha evidenciat també als estudis sobre els CIEs a Itàlia (Bello, 2022).

## 2.2. ELS I LES SOL·LICITANTS: PERFILS, ORÍGENS I RESOLUCIONS

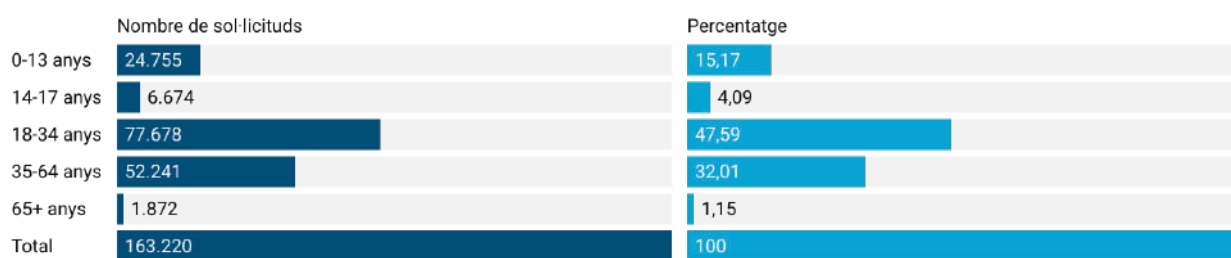
Més enllà de la distribució territorial i d'una tendència clarament a l'alça de sol·licituds de protecció internacional a Catalunya i Espanya, a continuació s'examina el perfil dels i les sol·licitants de protecció internacional i les resolucions del Ministeri de l'Interior durant el 2023. En global, segons el Ministeri de l'Interior (2023), Espanya va rebre 163.220 sol·licituds de protecció internacional el 2023, de les quals només se n'han resolt 88.042. Entre les sol·licituds resoltes, el 12% van ser reconegudes, la qual cosa suposa un descens de 4,5 punts percentuals des del 2022, quan la taxa de reconeixement se situava al 16,5%. "Això significa que a moltes persones amb necessitats de protecció no se'ls reconeix el dret d'asil i queden, per tant, en situació administrativa irregular" (CCAR, 2023).

Tot i així, dins de la UE, Espanya és el segon estat que va emetre més resolucions favorables en nombres absoluts, només per darrere d'Alemanya (CCAR, 2023). La taxa de reconeixement de protecció internacional al conjunt de la UE el 2023 va ser del 41,8%. Aquesta xifra és tres punts percentuals més que el 2022 i la més alta des de 2016. No obstant, l'augment s'explica majoritàriament pel gran nombre de resolucions de protecció subsidiària, un sistema de protecció amb menys garanties que l'estatut de refugiat (CEAR, 2024) i per la crisi d'Ucraïna. Estònia és l'Estat de la UE on el creixement de la taxa de reconeixement és més elevada (97%), seguida d'Hongria (85%) i pels Països Baixos (76%).

Si mirem a la distribució de les sol·licituds espanyoles per edat, el 47,59% correspon a persones entre 18 i 34 anys. Els adults d'entre 35 i 64 anys són el segon grup més nombrós, mentre que les sol·licituds presentades per la gent major de 65 anys són marginals (1,15% del total). No obstant, la dada que crida més l'atenció és que pràcticament **1 de cada 5 persones sol·licitants són menors d'edat** (31.429 persones o un 19,26% de sol·licitants pertanyen a les franges d'entre 0 i 13 anys i entre 14 i 17 anys) i que, si restem el conjunt veneçolà, des del principi de les guerres a Síria i Ucraïna, la majoria dels refugiats són dones segons les dades de CCAR i de l'ACNUR, tal com també està remarcat per un informe de Fundipau del 2022 (CCAR 2023; Bargués-Pedreny et al 2022).

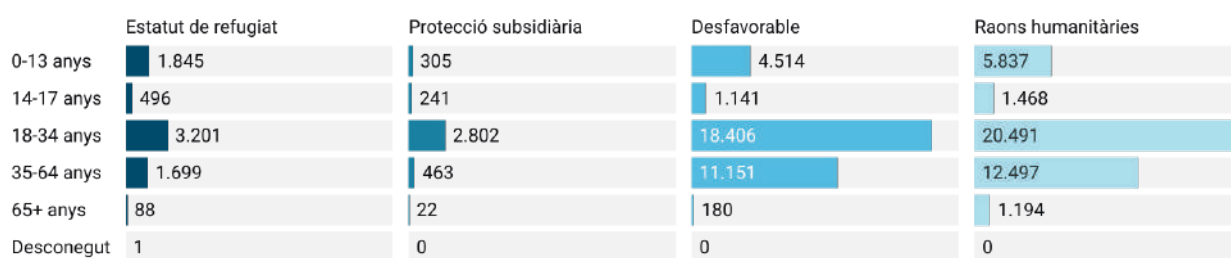
La Comissió Catalana d'Ajuda al Refugiat (CCAR) constata l'increment recent de persones menors d'edat sol·licitants d'asil a les quals l'entitat ha atès. El 2023 supera les xifres anteriors de 64 menors d'edat atesos el 2022 i de les 44 del 2021. L'entitat remarca que "tot i que en els últims anys s'ha produït una millora en els protocols, la identificació de la infància migrant sense referents familiars amb necessitats de protecció internacional continua sent un repte a Catalunya i a la resta de l'Estat espanyol" (CCAR, 2024: 10).

**Figura 13.** Sol·licituds de protecció internacional a Espanya per edat (2023)



© Bello i Torrella Llauger (2024). Font: Ministeri de l'Interior (2023)

**Figura 14.** Resolució de les sol·licituds de protecció internacional presentades a Espanya per edat (2023)

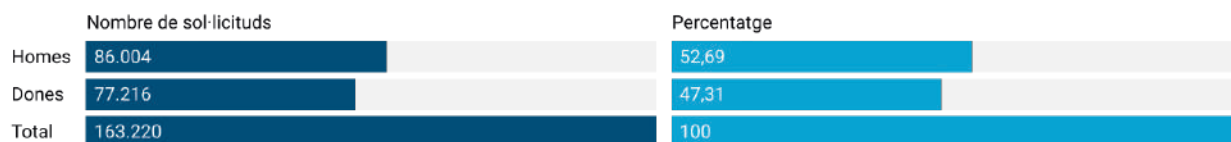


© Bello i Torrella Llauger (2024). Font: Ministeri de l'Interior (2023)

D'altra banda, segons les dades del Ministeri d'Interior d'Espanya, com mostra la Figura 15, el 52,69% de les sol·licituds **acceptades** van ser d'homes, i el 47,31% restant, de dones. L'evolució mostra com, almenys des de 2008, **el percentatge de sol·licituds acceptades d'homes sempre ha sigut superior al de les dones**. La màxima diferència la trobem l'any 2013, quan només el 21,8% de les sol·licituds acceptades eren de dones davant del 78,2% d'homes. En nombres absoluts, la distància més gran s'obté el 2021, quan hi hagué 18.371 sol·licituds acceptades d'homes que de dones.

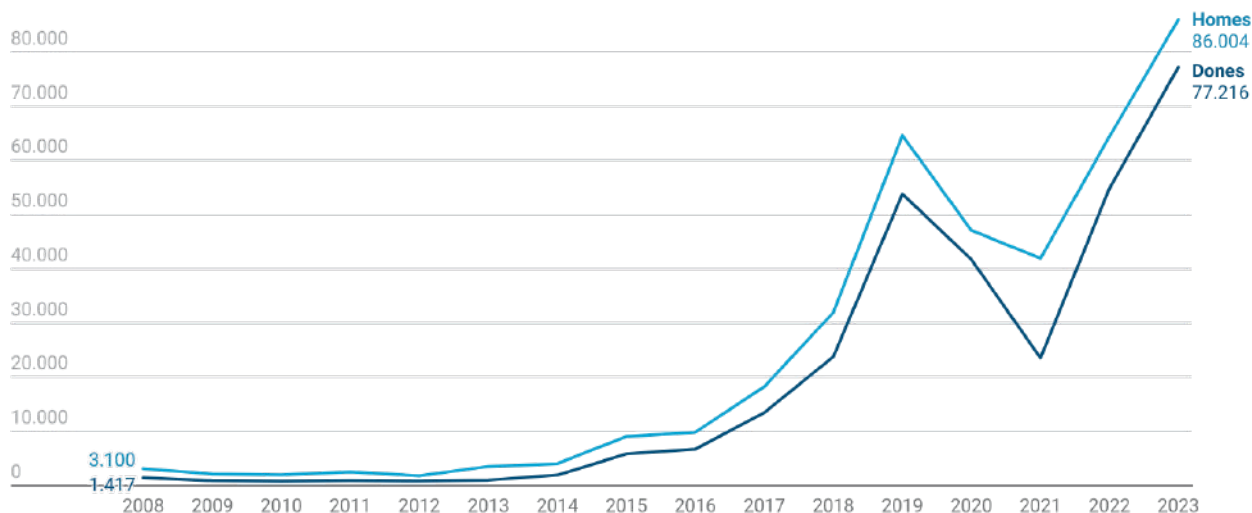
No obstant, es troba a faltar en les dades disponibles a l'Oficina d'Asil i Refugi del Ministeri de l'Interior la desagregació de dades per gènere en lloc de per sexe. El gènere seria un factor explicatiu més rellevant i proporcionaria més informació. També cal destacar que aquestes dades no donen una visió de com canvia el percentatge segon el país d'origen, perquè un context de guerra, com el Sirià o el d'Ucraïna, és molt diferent a un context de règim polític com el de Veneçuela, d'on fugen homes i dones en igual mesura. Tota aquesta dimensió de gènere, ens ha de fer reflexionar molt atentament, perquè mostra que la mateixa discriminació de gènere existeix a nivell social es reflecteix a l'àmbit polític a l'hora d'atorgar l'estatus de refugiat.

**Figura 15.** Sol·licituds de protecció internacionala Espanya per sexe (2023)



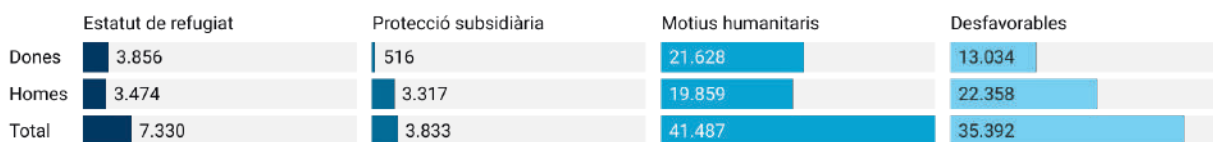
© Bello i Torrella Llauger (2024). Font: Ministeri de l'Interior (2023)

**Figura 16.** Evolució de les sol·licituds de protecció internacional a Espanya per sexe



© Bello i Torrella Llauger (2024). Font: Ministeri de l'Interior (2023)

**Figura 17.** Resolució de les sol·licituds de protecció internacional presentades a Espanya per sexe (2023)



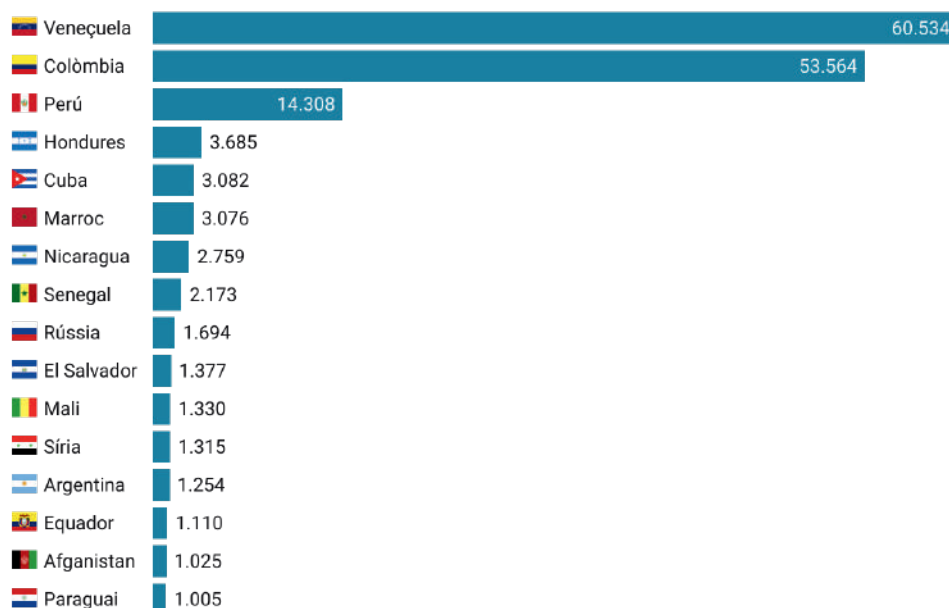
© Bello i Torrella Llauger (2024). Font: Ministeri de l'Interior (2023)

Del total de sol·licituds, 41.847 van rebre reconeixement per motius humanitaris i 35.392 van ser desfavorables. Només 7.330 van obtenir l'estatus de refugiat, el qual es va reconèixer lleugerament a més dones que homes. Finalment, la categoria menys nombrosa de resolucions és la de protecció subsidiària (3.833).

Als últims anys, només tres països d'origen superen les 4.000 sol·licituds de protecció internacional: Perú (14.308), Colòmbia (53.564) i Veneçuela (60.543). **Una part important de les peticions d'asil són per raons de gènere. Segons el CCAR (2012), al voltant del 2012 el 80% de tots els refugiats eren dones i menors,** una diferència que s'ha moderat progressivament amb el creixement sostingut de les sol·licituds fins avui en dia (Ministerio del Interior, 2023). El Top-5 el completen dos altres països de l'Amèrica Llatina, Hondures (3.685 sol·licituds) i Cuba (3.082). El Marroc és el primer país africà (3.076) i Rússia, el primer europeu (1.694).

**Figura 18.** Origen de les sol·licituds de protecció internacional a Espanya (2023)\*

\*Només inclou els països dels quals hi ha  $\geq 1000$  sol·licituds

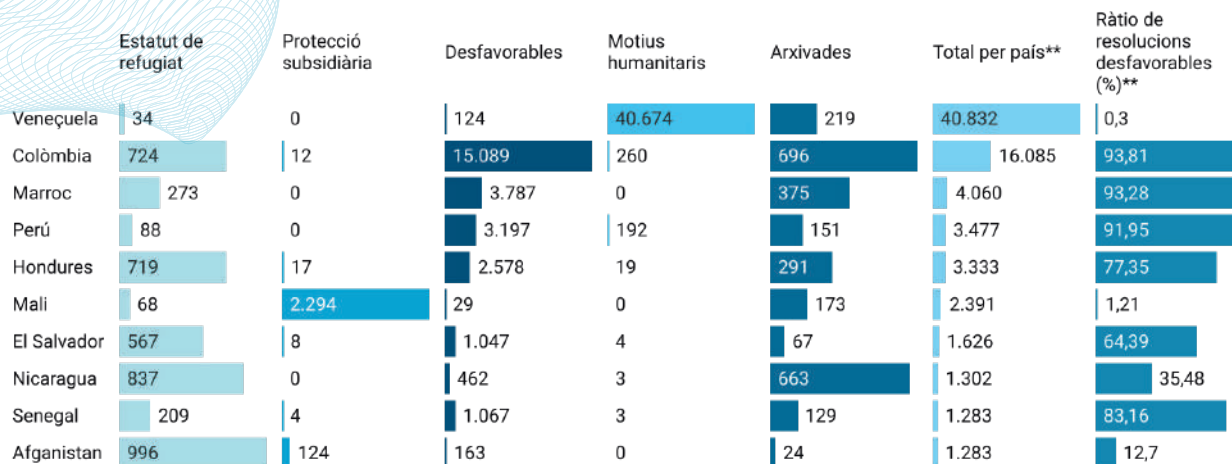


© Bello i Torrella Llauger (2024). Font: Ministeri de l'Interior (2023)

Clarament, els dos països més rellevants són Veneçuela –per vuitè any consecutiu és el país d'on provenen més sol·licituds (CEAR, 2024)– i Colòmbia, ja que entre els dos acumulen el 69,9% de les sol·licituds de protecció internacional a Espanya. El nombre de sol·licituds d'ambdós països ha augmentat substancialment respecte de l'any anterior, en un 32,32% per a Veneçuela i en un 48,7% per a Veneçuela. Ara bé, el resultat de les resolucions és molt diferent en els dos casos (CEAR, 2024) i denota que pot estar condicionada per qüestions de política exterior.



**Figura 19.** Resolucions de les sol·licituds de protecció internacional a Espanya (2023)\*  
Top 10 països per nombre de resolucions



\* L'escala de les barres és independent per cada variable / \*\* El còmput exclou les resolucions arxivades perquè no corresponen només al 2023.

© Bello i Torrella Llauger (2024). Font: Ministeri de l'Interior (2023)

La taxa de reconeixement de Veneçuela és del 99%, la qual cosa demostra un canvi important de tendència respecte de l'any anterior, quan aquesta estava al 65%. De les 41.051 resolucions d'expedients veneçolans, 34 han rebut l'estatut de refugiat, 40.674 s'han reconegut per motius humanitaris, 124 han sigut desfavorables i 219, arxivats. L'altíssim percentatge d'acceptació de les sol·licituds de protecció internacional a Veneçuela respon al reconeixement de la gravetat de l'emergència humanitària que sofreix el país sud-americà i a l'empitjorament de la crisi política del règim de Maduro. **El rebuig frontal del règim per part de la diplomàcia espanyola facilita l'acceptació de l'asil a Espanya, país que s'ha convertit en l'Estat europeu que més població veneçolana acull.**

En canvi, **l'acceptació d'asil de les persones procedents de Colòmbia és molt diferent.** S'han resolt 16.781 sol·licituds però **la taxa de resolucions desfavorables és del 93,81% tot i les greus amenaces que sofreixen activistes, líders comunitaris colombians (UNHCR, 2023), la persecució de defensors i defensores dels drets humans, violència masclista i contra el col·lectiu LGBTI i degradació ambiental (Ibid.; CCAR, 2023).** 724 sol·licituds han obtingut el reconeixement de l'estatut de refugiat, 12 han obtingut protecció subsidiària i 260 per motius humanitaris.

**El reconeixement de les sol·licituds provinents del Marroc o del Perú segueix el mateix patró que el colombià, ja que més del 90% han tingut una resolució desfavorable.** Dins dels 10 països d'on provenen més sol·licituds de protecció internacional a Espanya, només Veneçuela, Nicaragua, Mali i Afganistan han obtingut una proporció d'acceptació major que de rebuig, tot i que amb resolucions diferents. Per exemple, els i les afganeses sí que aconseguen majoritàriament l'estatut de refugiat igual que les sol·licituds de Nicaragua, tot i que moltes es veuen arxivades. En canvi, les de Mali reben majoritàriament protecció subsidiària, i les de Veneçuela, protecció per motius humanitaris (Figura 19).

## 2.3. CONCLUSIONS I RECOMANACIONS

El nombre de sol·licituds d'asil i de refugiats a Catalunya i Espanya ha augmentat dràsticament durant la darrera dècada. Actualment, trobem les xifres més altes mai registrades, en part gràcies a l'acollida de milers de refugiats i refugiades d'Ucraïna i Veneçuela. No obstant, l'acceptació dels i les sol·licitants d'asil varia molt en funció del seu origen. Per exemple, molt poques sol·licituds provinents de Colòmbia o del Marroc són aprovades, mentre que la majoria de Veneçuela o Mali reben algun tipus d'esquema de protecció internacional. L'increment dels refugiats i refugiades i sol·licitants menors d'edat és una dada particularment preocupant, de la mateixa manera que la discriminació de gènere és un motiu de pes per a fugir de certs països cap a Espanya i Catalunya.

Totes aquestes dades s'emmarquen en un context internacional de creixent vulneració dels drets humans i de les barreres migratòries, amb un Pacte Europeu sobre la Migració i l'Asil que facilita mesures restrictives i qüestiona drets fonamentals, com ha criticat Nacions Unides en diverses ocasions.

En definitiva, la revisió de les xifres sobre l'asil a Catalunya i Espanya impliquen la necessitat de reflexionar sobre els aspectes següents:

- Abans de la crisi de refugiats d'Ucraïna, la taxa d'acceptació d'Espanya era molt més baixa que la dels altres països europeus. Tot i que la gestió actual d'aquests fluxos de refugiats és positiva, cal subratllar la necessitat d'aplicar el Conveni sobre els Refugiats sense cap discriminació. El dret al refugi és individual, i les peticions han de ser examinades cas per cas, segons les raons presentades per les persones, i no basant-se en criteris polítics.
- És molt preocupant que es posin dificultats a la presentació de sol·licituds d'asil als consolats, ja que aquesta mesura ajudaria a evitar molts dels viatges irregulars, sovint perillosos i costosos, cap al país.
- La taxa d'acceptació dels refugiats per nacionalitat posa de manifest la dimensió de la política exterior del refugi a Espanya, amb un evident perjudici cap als col·lectius colombià, marroquí i peruà, i amb una consegüent discriminació de gènere.

Per tant, es recomana al govern espanyol:

- S'ha d'aplicar el Conveni dels Refugiats sense cap discriminació per sexe, gènere o nacionalitat per a garantir el màxim respecte pels drets fonamentals i el tracte just.
- D'altra banda, també es recomana incentivar la possibilitat de presentar sol·licituds d'asil als consolats.
- El govern espanyol s'ha d'assegurar de no utilitzar políticament el dret al refugi. La gran diversitat en les taxes d'acceptació generen aquesta preocupació segons la qual cal remarcar que s'ha de subordinar a la política exterior de l'Estat.
- Finalment, hi ha una problemàtica molt clara a l'hora d'aconseguir cites per sol·licitar asil. Les oficines d'estrangeria dels cossos policials no compten amb un mecanisme de sol·licituds en línia i les línies telefòniques no són funcionals. Moltes vegades les persones nouvingudes necessiten un mínim de sis mesos per sol·licitar asil, allargant-se així el mateix procés d'obtenció d'aquest. Cal ampliar els recursos econòmics i humans de les administracions autonòmiques i unificar el sistema de sol·licituds entre la Generalitat, els ajuntaments i l'administració central.

INFORME  
SOBRE L'ESTAT DE  
LA IMMIGRACIÓ A  
CATALUNYA EL 2023

BLOC 3.

# Regularització

La regularització de les persones immigrades és un dels principals reptes de la gestió migratòria tant a Catalunya com a Espanya. Fonts de l'entitat Càritas calculen que a Catalunya hi ha entre 160.000 i 170.000 persones en situació administrativa irregular (Bosch, 28 d'agost de 2024), mentre que el total espanyol es situaria entre les 390.000 i les 470.000 persones (Congreso de los Diputados, 2023). No obstant, confirmar aquestes xifres és extremadament complicat per la seva pròpia naturalesa: escapen el recompte administratiu oficial. Segons, la professora Natalia Caicedo, aquestes xifres aproximades es dedueixen contrastant les xifres del recompte del padró municipal i les autoritzacions de residència que té el Ministeri de Treball i Economia Social i el de Política Territorial, que gestiona estrangeria. Durant els debats i l'execució de la regularització extraordinària promoguda pel govern de J.L.R. Zapatero, les xifres se situaven al voltant de les 500.000 persones. Les persones en situació irregular manquen protecció administrativa i, per tant, són un col·lectiu vulnerable. La falta de papers les obliga a treballar, quan poden, en l'economia submergida, la qual cosa els exposa encara més a l'explotació i l'abús en les relacions laborals. En definitiva, la irregularitat és una garantia de precarietat vital.

Per a sortir del cercle viciós de la irregularitat administrativa, la llei d'estrangeria espanyola estableix diverses vies de regularització: l'arrelament social, laboral i familiar per a garantir l'existència de vincles amb el territori. Ara bé, el sistema que ha regit la regularització durant les darreres dues dècades ha estat criticat extensivament per la seva ineficiència i per les dificultats que presenta per a la regularització efectiva de moltes persones. Aquesta situació ha cronificat un gruix de població irregular que és incapaç de satisfer les demandes del mercat laboral per la via legal. Com s'explica als següents apartats, la reforma de la llei d'estrangeria del 2022 té la voluntat, oficialment, de facilitar la regularització d'immigrants i d'adaptar els criteris, i la llei en general, al context de després de la pandèmia.

Tanmateix, la reforma aprovada no va satisfer totes les posicions perquè no tracta la regularització directament sinó que hi té efectes en algunes de les seves disposicions. Les modificacions que estableix en termes de regularització s'han considerat, en molts casos, insuficients, mentre que alguns grups parlamentaris l'han denunciat per anar massa lluny. A partir dels motius de crítica que s'exposen més endavant, el setembre de 2023 es va admetre a tràmit al Congrés dels Diputats la "Proposición de Ley para una regularización extraordinaria para personas extranjeras en España". La proposta declara la necessitat de la regularització extraordinària d'unes 400.000 persones. L'exposició dels motius estableix que "la irregularitat suposa una condemna a l'explotació laboral, la invisibilitat enfront de les institucions, la desprotecció legal o l'exclusió de facto de serveis públics essencials com l'educació i la sanitat" (Congreso de los Diputados, 2023). Per aquests motius, mantenir milers de persones en situació irregular contradiu els drets humans fonamentals. Des d'una perspectiva econòmica, el gran nombre d'immigrants irregulars suposa una considerable "pèrdua d'una gran aportació econòmica i fiscal pel conjunt de la societat", la qual cosa acaba provocant "dèficit de governança pública que és urgent corregir" (Ibid.). No obstant això, és fins i tot més destacable la necessitat d'establir processos de regularització per a fomentar la garantia dels drets fonamentals de les persones en situació irregular. A data de redacció d'aquest informe, el text legislatiu està sota revisió a les Corts, per la qual cosa s'emprarà la informació actualitzada fins el dia 1 d'octubre de 2024.

Aquesta secció exposa el contingut i l'impacte de la reforma de la llei d'estrangeria del 2022 en matèria de regularització d'immigrants, així com els debats que ha generat i l'evolució més recent de la ILP de regularització extraordinària.

## 3.1. LA REFORMA DE LA LLEI D'ESTRANGERIA DEL 2022

### 3.1.1. ELS OBJECTIUS DE LA REFORMA I LA NECESSITAT DE MILLORAR EL SISTEMA DE REGULARITZACIÓ

El 26 de juliol va entrar en vigor el **Reial Decret 629/2022** que modifica el reglament de la **Llei Orgànica 4/2000 sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social**, en altres paraules, la llei d'estrangeria vigent que havia sigut reformada anteriorment mitjançant el Reial Decret 557/2011 de 20 d'abril de 2009.

Segons el mateix text legislatiu, la reforma la motiva el canvi de context postpandèmic i els impactes que això ha tingut en els fluxos migratoris. En concret, es presta atenció a la reactivació econòmica de després de la COVID-19 accelerada pel Pla de Recuperació, Transformació i Resiliència i en les "incerteses de l'escenari geopolític", una al·lusió a la invasió russa d'Ucraïna iniciada el febrer de 2022. Aquesta reactivació ve donada pels efectes devastadors de la crisi sanitària, la qual va incrementar la irregularitat de molta població extracomunitària que, en perdre la feina, va caure en la situació d'irregularitat administrativa, ja que deixava de complir els requisits per als permisos de residència i treball (Rojo Torrecilla, 2023).

A més, es remarca que la reforma la motiva la iniciativa de la Comissió Europea per a reconèixer la contribució dels immigrants en situació regular per a competir eficaçment pel talent a escala mundial, per la qual cosa ha desenvolupat el Pacte per les Capacitats. Dins d'aquest context, els Estats Membres, que tenen la competència de decidir el nombre de nacionals de tercers països que admeten al seu territori, s'estan adaptant als requeriments internacionals per a facilitar l'entrada d'estrangers per a cobrir determinats llocs de treball de difícil cobertura.

Segons Rojo Torrecilla (2023: 42), la reforma no només dona resposta a la necessitat del mercat laboral d'obtenir més mà d'obra per als oficis de difícil ocupació, sinó que s'emmarca enmig d'un procés general de canvis en la política d'estrangeria a conseqüència de la crisi sanitària i de la nova jurisprudència que ha permès flexibilitzar la permanència a Espanya per a evitar la irregularitat. Ara bé, tot i els canvis contextuals que motiven la reforma, **la matèria laboral és primordial i és l'aspecte més afectat pels canvis introduïts pel legislador**. Aquesta atenció en els permisos de treball sovint es critica com una "visió restrictiva i utilitarista de la migració laboral" que busca atraure immigració "amb talent" i també aquelles persones que ocupen llocs de treball poc qualificats, precaritzats i sovint irregulars, com el sector de les cures, l'agricultura o la indústria entre d'altres (Ramos Poley, 2023: 110-111). Les posicions menys desitjades, igual de necessàries tot i que se'ls atorgui menys valor, les ocupen majoritàriament dones immigrades que sovint han de treballar en situació irregular. En aquest sentit, la Comissió Europea ha treballat per a establir "l'Estratègia europea de cures" per a facilitar l'entrada d'immigrants que treballin al sector assistencial per a paliar la manca de mà d'obra del sector (Comisión Europea, 2022).

La falta de mà d'obra és una problemàtica comuna dins la Unió Europea, no només a l'Estat espanyol (Ramos Poley, 2023: 111), una situació que la Comissió Europea veu preocupant per la incapacitat de la Unió d'atraure immigració laboral (Comisión Europea, 2018: 4). L'absència de treballadors s'explica per l'elaboració continuada de polítiques migratòries que han buscat atraure treballadors i treballadores altament qualificats mentre es problematitza la resta de la immigració i s'adopten perspectives restrictives i negatives que entenen el fenomen com una amenaça per a la seguretat dels estats europeus, seguint una deriva securitzadora (Bello, 2020). En tot cas, les polítiques restrictives i securitzadores han provocat que molts immigrants canviïn la seva referència a altres llocs del planeta (Ramos Poley, 2023: 112).

Des d'aquesta perspectiva, l'objectiu autodeclarat de la reforma és "fer front de forma àgil als creixents desajustos del mercat laboral espanyol associats a l'escassetat de mà d'obra des de l'àmbit migratori, així com donar resposta a situacions preexistents no resoltes amb l'actual normativa reglamentària, des de la plena salvaguarda de les condicions laborals" (Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, 2022). Es pretén fer front a les dificultats d'un model migratori espanyol poc àgil i mancat de la capacitat de donar resposta als reptes del mercat laboral, la qual cosa genera economia informal i elevats costos humans, econòmics, socials i de gestió. De totes maneres, la reforma pràctica més rellevant es troba en les diferents formes d'arrelament que poden emprar-se per a la regularització (laboral, social i per a formació) que es comentaran al següent apartat.

### 3.1.2. LES PRINCIPALS NOVETATS DE LA REFORMA

La reforma del 2022 de la llei d'estrangeria és la més important des de l'aprovació de la llei original de l'any 2000. Modifica 22 articles i planteja canvis al voltant de quatre elements principals: s'actualitza de l'actual normativa migratòria vinculada a l'àmbit laboral, es facilita el treball per a immigrants per estudis, es reforma del règim d'activitats per compte propi i, finalment, s'intenta de millorar la tramitació dels expedients a través d'una nova unitat administrativa.

**Figura 20.** Principals modificacions de la reforma del 2022 de la Llei d'Estrangeria



© Bello i Torrella Llauger (2024). Font: Ministeri de l'Interior (2023)

En primer lloc, el paquet de reformes més destacat és l'**actualització de la normativa migratòria vinculada a l'àmbit laboral**. La llei pretén millorar i actualitzar la normativa general per a cobrir els desajustos del mercat laboral i millorar l'accés a les feines descrites al "**Catàleg d'Ocupacions de Difícil Cobertura**". Fins ara s'havia de fer front a processos molt llargs, costosos i complexos que desincentiven l'arribada de treballadors estrangers per vies regulars i acaben contribuint al creixement de l'economia submergida i saturen figures col·laterals com la sol·licitud de protecció internacional. Aquesta situació expressa les clares necessitats del mercat laboral però contrasta amb el gran nombre de persones en situació irregular que només hi poden accedir podent mitjançant els permisos de residència per circumstàncies extraordinàries, és a dir, els anomenats arrelaments laboral, social i per a formació.

La modificació de l'art.65 inclou la creació d'un Catàleg d'Ocupacions de Difícil Cobertura que permeti una fotografia més exacta del mercat de treball, així com millorar els procediments de gestió de la contractació en origen i de la migració circular. La lògica que impulsa aquest canvi és facilitar la contractació de personal quan s'acrediti degudament a l'Oficina d'Estrangeria la dificultat de cobrir llocs de treball amb treballadors que ja formen part del mercat laboral intern.

En el cas de l'**arrelament laboral**, la normativa anterior estableix la necessitat d'haver romàs a Espanya durant dos anys i d'haver treballat durant període acreditat de sis mesos de forma regular o irregular. Pel que fa a l'**arrelament social**, s'estableix que l'acreditació de tres anys de permanència a Espanya i tenir vincles familiars o poder acreditar la inserció a la societat espanyola d'alguna altra manera. D'altra banda, també s'exigeix aportar un contracte amb una duració mínima d'un any.

Un dels canvis que presenta la proposta és que l'arrelament laboral ja no es pot obtenir com a resultat d'una demanda dels estrangers contra els ocupadors que contracten immigrants sense un contracte formalitzat. De fet, a la primavera del 2021 (El País, juny 2021) es va establir la jurisprudència que permetia als immigrants denunciar els ocupadors per no contractar-los de manera regular. Com assenyalava Natalia Caicedo, aquesta via de denúncia tot just començava a funcionar quan es va aprovar la reforma del 2022. Segons les disposicions de la reforma, la regularització només es pot aconseguir mitjançant una inspecció de treball en la qual es detectin immigrants ocupats irregularment, a partir de la qual es podria sol·licitar la regularització per arrelament laboral. De facto, aquest procediment exclou de la regularització totes les treballadores —i, en menor mesura, els treballadors— de la llar perquè la inspecció laboral en llars privades no és possible legalment. Així doncs, aquesta via només es garanteix als i a les treballadors/es d'indústries on és possible la inspecció laboral que, des de la reforma del 2022, s'ha convertit en l'única via legal d'arrelament laboral amb intervenció judicial.

Finalment, l'**arrelament per a la formació** també és una de les novetats estrella de la reforma i proporciona autoritzacions de residència per a un període de dotze mesos. L'arrelament per a la formació es concedeix a aquelles persones que es comprometen a realitzar una formació enfocada a obtenir un certificat de professionalitat o d'habilitació tècnica i professional necessària per a l'exercici d'una ocupació específica, o d'una promoguda pels Serveis Públics d'Ocupació i orientada a satisfer les necessitats del Catàleg d'Ocupacions de Díficil Cobertura. També s'accepta la inscripció a cursos universitaris i programes de formació permanent. Segons Ramos Poley (2023), l'arrelament per a la formació és una via de regularització inspirada en el cas alemany amb l'anomenat *Duldung*, segons el qual les persones veuen garantida la seva estada, tot i que en el cas espanyol aquesta queda subordinada al requisit formatiu. En tot cas, aquesta nova figura d'arrelament també està clarament enfocada a cobrir la demanda de mà d'obra en alguns sectors econòmics, ja que promou la formació de personal especialitzat per a certes ocupacions de difícil cobertura. Això també és una mesura innovadora perquè és la primera vegada que s'obre a la immigració qualificada a Espanya amb la possibilitat pels estudiants de treballar durant les seves estades d'estudis.

El segon aspecte de la reforma de la llei d'estrangeria és l'**autorització per a treballar en el cas de la immigració per estudis** arran de la Directiva (UE) 2016/801 del Parlament Europeu i del Consell, de l'11 de maig de 2016. La directiva europea tracta els requisits d'entrada i residència dels nacionals de tercers països per a la investigació, estudis, pràctiques, voluntariat, programes d'intercanvi d'alumnes o projectes educatius. Tot i que el canvi manté que l'acceptació de l'entrada i residència és per a finalitats formatives, però es facilita que les persones afectades puguin treballar per a sostenir-se. La possibilitat de treballar, tot i que sigui una activitat secundària durant l'estada, pretén eliminar la discriminació cap a les persones amb menys poder adquisitiu que necessiten una font d'ingressos per a mantenir-se.

En tercer lloc, es **reforma el règim d'activitats per compte propi**, ja que la llei d'estrangeria anterior no facilitava l'emprenedoria per part dels estrangers. La visió restrictiva imperant sobre aquest aspecte dificultava la regularització d'immigrants a través de l'auto-ocupació. La nova regulació flexibiliza els requisits d'accés i renovació de les autoritzacions de treball. D'una banda, quan es sol·licita l'autorització es comença a posar el focus en l'activitat econòmica que es realitzarà en lloc de centrar-se en els recursos econòmics preexistents de la persona, tot generant una actitud més optimista envers l'emprenedoria i el seu futur èxitós. D'altra banda, l'autorització s'amplia de 2 a 4 anys i permet treballar per compte propi com d'altri.

Finalment, el darrer grup de disposicions més rellevants s'articulen al voltant de la millora de la tramitació dels expedients a través d'una nova unitat administrativa. Així doncs, es crea una unitat flexible, centralitzada i que pugui donar suport a les oficines d'estrangeria en la tramitació (Congreso de los Diputados, 2023).

### 3.1.3. LA REFORMA A LA PRÀCTICA: IMPACTE I CRÍTQUES

La reforma del 2022 va ser aprovada pel Consell de Ministres sense excessives dificultats dins del govern. De fet, només el Ministeri de l'Interior s'oposà al projecte de facilitar la regularització dels immigrants per a la seva incorporació al mercat de treballs per por a l'anomenat "efecte crida" (Ramos Poley, 2023). En canvi, la majoria del Consell acordava que la reforma augmentaria la població immigrant autoritzada a treballar per a donar resposta a la manca de mà d'obra qualificada, milloraria la situació jurídica de moltes persones i, per tant, combatria l'economia submergida.

No obstant, els sindicats majoritaris, Comissions Obreres (CCOO) i Unió General de Treballadors (UGT), van mostrar el seu **rebuig immediat a la reforma**. Segons els sindicats, el text presenta una reforma incompleta i unilateral que trenca el consens tripartit en la política de migració laboral (CCOO, 2022a). Es denuncià "l'absència d'un marc real per a la negociació en l'àmbit del diàleg social i que s'havia impulsat un procediment dirigit pel ministre d'Inclusió, Seguretat Social i Migracions, encaminat a satisfer amb immediatesa les suposades necessitats de determinats sectors laborals" (Ramos Poley, 2023: 115). A més, com s'ha comentat anteriorment, l'arrelament laboral ja no pot usar-se a conseqüència d'una demanda contra els ocupadors que contracten els immigrants sense un contracte formalitzat. Això impacta, majoritàriament, en les categories més vulnerables dins de la població estrangera: les treballadores de la llar, que ja no poden utilitzar la denúncia contra la família que les ha contractat irregularment, perquè la denúncia ja no es considera una raó que pugui comportar la regularització.

A banda de la falta de consens i diàleg social, un segon element crític és l'evident **inclinació econòmica de la reforma**. El text no intenta millorar les condicions d'entrada de la població immigrant a Espanya ni la seva regularització a altres àmbits, sinó que es concentra en aquelles persones que poden contribuir a la força de treball (Ibid.). A més, els sindicats denuncien que, en comptes d'intentar millorar les condicions de treball de sectors precaritzats –i sovint indignes–, la reforma facilita l'entrada de mà d'obra subsidiària (CCOO, 2022a), la qual cosa cronifica dificultats estructurals.

Altres crítiques rellevants cauen sobre les conseqüències de la figura de l'arrelament per a formació. Aquesta nova proposta, tot i que intenta facilitar la regularització d'estudiants, no els permet treballar fins que la seva formació s'hagi completat. L'arrelament per a formació es conceptualitza, per tant, com un intent per a generar mà d'obra especialitzada en els sectors econòmics que requereixin la incorporació de nou personal i que es trobin amb dificultats per a fer-ho. Tanmateix, el seu plantejament no és per a la incorporació immediata, sinó que **la visió a futur provoca directament situacions d'ocupació irregular** (Ramos Poley, 2023; Samy Cucurull, 27 d'octubre de 2022) que contradiuen directament els objectius fonamentals de la reforma de combatre l'economia submergida. A més, el rebuig a la reforma també funciona en sentit contrari. És a dir, CCOO (2022b) també denuncià la promoció de la fuga de cervells dels països d'origen per culpa que les autoritzacions d'estada per estudis s'acabin transformant en autoritzacions de residència i treball.

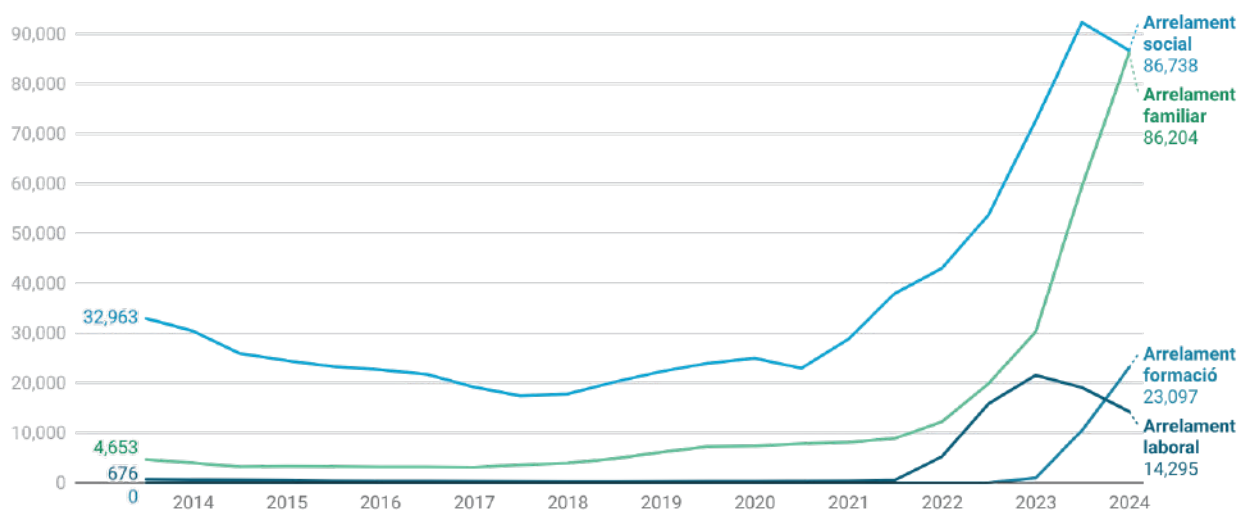
D'altra banda, tant CCOO com UGT han presentat dures crítiques contra el canvi en el Catàleg d'Ocupacions de Difícil Cobertura, ja que consideren que la reforma de l'article 65 sobre la determinació de la situació nacional d'ocupació, devalua a efectes pràctics el catàleg (Rojo Torrecilla, 2023). En definitiva, el conjunt de crítiques contra el text estableix que, tot i que s'intenta fer front a problemàtiques rellevants del mercat laboral, no s'ha intentat fer una reformulació més àmplia de la llei d'estrangeria i no s'aposta per a millorar les condicions de treball de sectors precaritzats. En definitiva, és una reforma "insuficient" (CCOO, 2022b).

El rebuig directe de bona part del sector social i dels sindicats no ha d'amagar aspectes que ells mateixos han considerat positius perquè faciliten la regularització. Per exemple, s'aprecia l'ampliació al cap de quatre anys de la renovació de les autoritzacions de residència i treball, "cosa que elimina la càrrega administrativa i burocràtica i dona més estabilitat a les autoritzacions". També es valora positivament l'ampliació de beneficis de l'arrelament familiar i la incorporació del treball per compte propi pel que fa a l'arrelament laboral (CCOO, 2022b).

Amb tot, arran de la reforma el nombre de persones amb arrelament per a formació ha passat de 0 el 30 de juny del 2022 (últimes dades abans de la reforma) a 953 (a finals del 2022) i a 23.097 amb les últimes dades disponibles a finals del 2023 (Observatorio Permanente de la Inmigración, 2024). Tot i així, el temps anterior en la irregularitat mitjana a l'Estat amb prou feines ha baixat, de 2,6 anys el 2022 a 2,5 el 2023 (Ibid.) De tot l'Estat, la comunitat autònoma amb més arrelaments per formació és Catalunya, que ha passat de només 83 arrelaments –desembre del 2022– a 6.369 el desembre del 2023. Les següents comunitats autònomes per nombre d'arrelaments per a formació a finals del 2023 són el País Valencià (3.410), Andalusia (3.106), el País Basc (2.439) i la Comunitat de Madrid (2.030). A nivell català, la província de Barcelona domina amb 4.453 arrelaments, seguida de Tarragona amb 887, Lleida amb 747, i finalment Girona amb 282 (Ibid.).

**Figura 21.** . L'arrelament social, familiar, laboral i per a formació a Espanya

Actualitzat fins el 31 de desembre de 2023



© Bello i Torrella Llauger (2024). Font: Ministeri de l'Interior (2023)

## 3.2. CAP A LA REGULARITZACIÓ “EXTRAORDINÀRIA” D’IMMIGRANTS?

El maig del 2023 es va presentar al Congrés dels Diputats la Iniciativa Legislativa Popular (ILP) que reclama una regularització extraordinària de persones estrangeres a Espanya. El 5 de setembre del 2023, el Congrés va votar a favor del seu trasllat a les Comissions Permanents Legislatives de la Cambra (Congreso de los Diputados 2023). El Congrés va aprovar la seva presa en consideració amb 310 vots a favor i només els 33 de Vox en contra (Gil i Gutiérrez, 9 d’abril de 2024). La proposta va ser liderada per l’entitat Esenciales, i el moviment ha comptat amb el suport de 600.000 firmes i de 900 organitzacions de la societat civil d’entre les quals cal destacar el moviment “RegularizaciónYA”, conformat per immigrants i organitzacions antiracistes espanyoles i que va iniciar la iniciativa el 2022. L’origen de la proposta es troba en la denúncia al sistema d’accés a la residència que estableix la llei d’estrangeria LO 4/2000 i per la seva insuficient reforma del 2022. La ILP considera que **“el sistema d’accés a la residència [...] és insuficient i limitat i no s’ajusta a la realitat actual de les persones migrants que viuen i treballen a l’Estat espanyol”** (Congreso de los Diputados 2023). Això es deu, en part, als criteris restrictius i de difícil compliment per accedir a la residència i als procediments administratius lents que compten amb un alt marge de discrecionalitat.

En aquest context legislatiu que genera una “espiral de vulnerabilitat i desprotecció”, la ILP de la regularització extraordinària es justifica com una mesura per resoldre un problema massa estès per a ser ignorat i que genera greus vulneracions de drets humans i agreuja discriminacions contra grups més vulnerables. Aquests col·lectius són principalment dones i infants. De fet, sis de cada deu immigrants sense papers a Espanya són dones que, a més, tenen el risc de veure’s afectades per l’explotació laboral i l’assetjament sexual (Fanjul i Gálvez-Iniesta, 2022). A més, per als 125.000 infants, “la irregularitat és una trituradora de drets fonamentals com l’educació, la salut, l’habitatge digne i la protecció de la justícia” (Íbid.).

Com s’ha exposat prèviament, els arguments a favor de la regularització també destaquen que és un procés que beneficia el conjunt de la societat, ja que la incorporació de treballadors i treballadores reforça el règim de la seguretat social. Segons un estudi d’investigadors de la Universitat Pompeu Fabra, la regularització del 2004 del govern de Zapatero va augmentar els ingressos públics en tant que cada immigrant regularitzat va aportar entre 4.000 i 5.000 euros en impostos sobre la nòmina (Vázquez-Grenno i Elias, 2020). Altres estudis més conservadors estimen que, actualment, la regularització de mig milió de persones “incrementaria l’aportació fiscal neta mitjana de cada immigrant regularitzat en més de 3.500 anuals” (Fanjul i Gálvez-Iniesta, 2022). Aquesta contribució econòmica no només és desitjable, sinó que és necessària en un moment demogràfic en el qual la generació del “Baby Boom” es començarà a nodrir del fons de pensions.

A més, la proposta té un element de solidaritat molt important en el sentit de donar un retorn a milers de persones irregulars que es van veure obligades a treballar en una gravíssima precarietat en el sector de les cures, la recollida de fruita i verdura o el repartiment a domicili (Congreso de los Diputados, 2023). En aquest sentit, hi ha exemples internacionals de regularització en el context de la pandèmia que són rellevants, com els processos que es van iniciar a Portugal i a Itàlia, o el programa Guardian Angel de regularització que es va dur a terme al Canadà (Hendow et al. 2024; Government of Canada, 2021).

Un cop iniciat el debat parlamentari, l'1 d'octubre de 2024 es van publicar les esmenes dels diversos grups parlamentaris en un debat que aixecà les postures més dures contràries a la immigració (Congreso de los Diputados 2024). El grup parlamentari VOX, l'únic que s'havia oposat a la presa en consideració de la ILP, presentà en aquest cas una esmena a la totalitat. L'exposició dels motius s'aferra defensar la sobirania d'Espanya i al discurs basat en seguretat per a presentar la immigració com una amenaça "a la vida i la integritat física dels espanyols" i com un factor causal per a un suposat augment de la criminalitat. Així mateix, defensa que l'arribada de "masses d'immigrants il·legals" dificulten l'ocupació dels nacionals espanyols i faciliten la infiltració de bandes terroristes al territori. L'exposició de motius no dista d'un discurs xenòfob comú en diversos partits d'extrema dreta espanyols i europeus, però destaca per a proposar la reforma del règim d'expulsió –per a endurir-lo– i per la demanda de "prohibició de la regularització d'estrangers que es trobin il·legalment a Espanya" (Congreso de los Diputados, 2024).

Les esmenes del Partit Popular es basen en el concepte de "regularització individualitzada" que "en cap cas suposaria una regularització massiva" (Congreso de los Diputados, 2024). La proposta popular és més restrictiva i escèptica envers la regularització extraordinària i afegeix criteris per a poder sol·licitar la regularització, com l'acreditació d'activitat econòmica a Espanya durant un any, ser sol·licitant d'asil, comptar amb un projecte permanent i viable d'explotació o desenvolupament d'activitat per compte propi d'almenys un any, etc. Aquests criteris suposen barreres per a la regularització efectiva.

D'altra banda, en PNV i Junts per Catalunya són els altres dos grups que expressen canvis més substancials. Especialment cal destacar el cas de Junts, que remarca i condiona tota aprovació al fet que la proposta de regularització tingui en compte la transferència de competències en immigració, en el cas de Catalunya, que el partit ha acordat amb el govern (Congreso de los Diputados, 2024).

Finalment, Bildu i ERC proposen ampliar el termini de regularització fins a la data d'aprovació de la llei i no limitar-lo a les persones estrangeres que han entrat a Espanya abans de l'1 de novembre de 2021. Sumar i el Partit Socialista fan modificacions que poden semblar menors a l'exposició de motius i en el contingut, però en realitat són substancials, ja que revisen el text retornant-lo dins la normativa de la reforma del 2022. Igual que els dos grups parlamentaris anteriors, també amplien el termini, aquest cop fins al 31 de desembre de 2023, per a què les "persones estrangeres en situació administrativa a Espanya [...] puguin accedir a una autorització de residència i/o treball per motius laborals, socioformatius, familiars i/o humanitaris" (Congreso de los Diputados, 2024). Recordem que aquesta reforma implica que l'arrelament laboral ja no pot sol·licitar-se com a conseqüència d'una demanda, sinó que només pot produir-se a través d'una inspecció laboral, amb les preocupants conseqüències en terme de protecció d'algunes categories molt vulnerables, com les treballadores de la llar.

El resultat final de la ILP, en data de redacció d'aquest text, està per determinar. Tanmateix, el procés i els esdeveniments més recents han servit per posar damunt de la taula **la incapacitat de la reforma del 2022 de la llei d'estrangeria de millorar efectivament el mecanisme de regularització**. És en aquest moment en el qual es pot incidir en una sèrie de recomanacions generals i per a la Generalitat de Catalunya per a poder incidir en el desenvolupament del nou reglament.

**Figura 22.** Cronologia de les iniciatives de regularització a Espanya



© Bello i Torrella Llauger (2024). Font: Ministeri de l'Interior (2023)

### 3.3. CONCLUSIONS I RECOMANACIONS

Com s'ha constatat, **la irregularitat és una garantia de precarietat vital**. Es calcula que a Espanya hi ha entre 390.000 i 470.000 persones en situació administrativa irregular, de les quals entre 160.000 i 170.000 es trobarien a Catalunya. Així doncs, la regularització de les persones immigrades és un dels principals reptes de la gestió migratòria.

Per a sortir del cercle viciós de la irregularitat administrativa, la llei d'estrangeria espanyola estableix diverses vies de regularització: l'arrelament social, laboral i familiar per a garantir l'existència de vincles amb el territori. Ara bé, el sistema que ha regit la regularització durant les darreres dues dècades ha estat criticat extensivament per la seva ineficiència i per les dificultats que presenta per a la regularització efectiva de moltes persones. Aquesta situació ha cronificat un gruix de població irregular que és incapaç de satisfer les demandes del mercat laboral per la via legal.

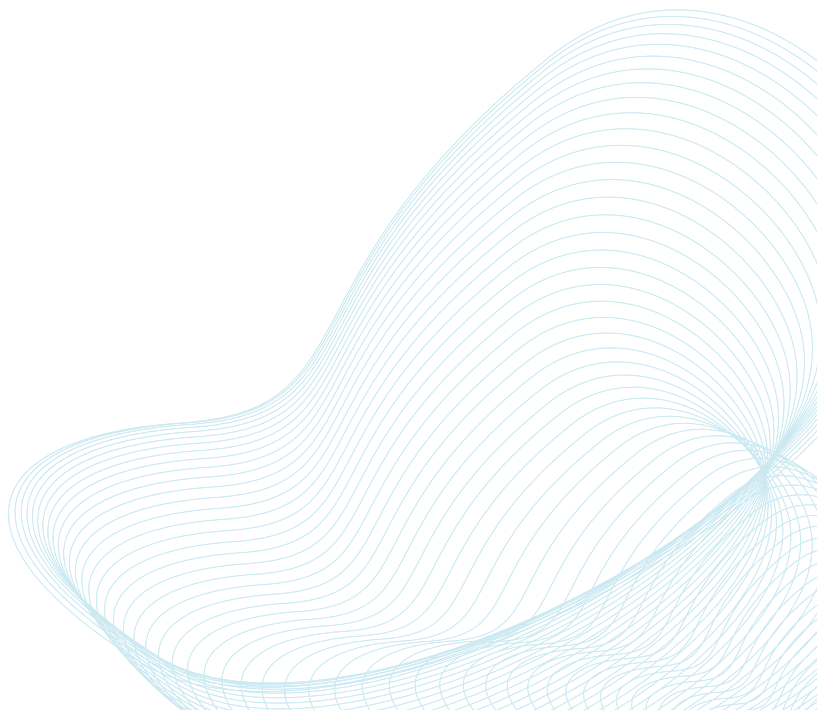
La reforma del 2022 de la llei d'estrangeria és la més important des de l'aprovació de la llei original de l'any 2000. Modifica 22 articles i planteja canvis al voltant de quatre elements principals: s'actualitza de l'actual normativa migratòria vinculada a l'àmbit laboral, es facilita el treball per a immigrants per estudis, es reforma del règim d'activitats per compte propi i, finalment, s'intenta de millorar la tramitació dels expedients a través d'una nova unitat administrativa. Tanmateix, **l'impacte que ha aconseguit en la regularització és limitat** –centrant-se especialment en la flexibilització d'alguns requisits de l'arrelament laboral i social i amb la creació de l'arrelament per a formació que ja ha beneficiat a unes 23.000 persones.

En tot cas, cal considerar que **la motivació de la reforma és econòmica**. És a dir, es planteja en un context de reactivació econòmica després de la pandèmia que presenta dificultats per a cobrir certes ocupacions. En canvi, tot i les reclamacions de nombrosos col·lectius de la societat civil i d'alguns partits polítics, s'ha ignorat la dimensió més important: el respecte pels drets fonamentals. Així doncs, **s'ha d'emfatitzar la regularització com una mesura de protecció dels drets humans de persones vulnerables que no poden millorar les seves condicions vitals per les restriccions administratives**. Per tant, la reclamació principal no és només que totes aquestes persones puguin treballar, sinó també que tinguin accés als serveis públics bàsics als quals pot accedir la resta de la població per a poder gaudir de les mateixes oportunitats vitals. Aquest seguit de reclamacions són les que, en part, estan presents al text original de la ILP de regularització extraordinària presentada el 2023. No obstant, el procés legislatiu és llarg i ha de fer front a nombroses esmenes dels grups parlamentaris que poden afectar substancialment el seu contingut.

En definitiva, aquest informe planteja les següents recomanacions en matèria de regularització de les persones immigrades que resideixen a Catalunya i a Espanya:

- Les autoritats competents han de **facilitar el procés de regularització** per a evitar la creació de vulnerabilitats diverses que, a més, generen immigrants de primera (amb situació administrativa regular) i de segona (els irregulars, amb tots els reptes que això comporta).
- Aprofitant que la ILP de regularització extraordinària s'està tractant al Congrés, s'ha d'incidir en corregir l'exclusió de facto de les treballadores de la llar del procediment per a sol·licitar l'arrelament laboral.
- És necessari disposar de finançament suficient per a entitats de recerca i ONG per a fer estudis que calculin precisament el nombre de persones irregulars i l'impacte de les mesures legislatives adoptades en matèria de regularització –aquest aspecte no s'ha pogut tractar en el present informe amb xifres precises i vàlides.

- La dimensió discursiva és essencial per a poder gestionar amb eficàcia la regularització en un futur. Cal **lluitar contra la polarització i la politització envers la immigració a Espanya i Catalunya**, unes tendències que només realcen discursos xenòfobs i populistes altament perillosos per a la salut democràtica i per a la protecció de persones vulnerables.
- En aquesta línia, i com s'indicava anteriorment, la situació administrativa irregular té un gran potencial vulnerador de drets humans. Aquesta situació ha de ser la principal motivació per a integrar nouvinguts al sistema de benestar, més enllà dels aspectes purament econòmics.
- Finalment, s'ha d'agilitzar el procés de regularització que, a més, s'ha de tractar com una mesura puntual. És a dir, cal incorporar en una futura reforma de la llei d'estrangeria un mecanisme més eficient i menys discriminador per a **regularitzar immigrants de forma sistemàtica**. L'alternativa és que totes les persones en situació irregular que no es poden beneficiar de les disposicions de la reforma del 2022 o de la ILP vegin la seva situació cronificada. A més, aquest és un col·lectiu que no farà més que créixer si no es garanteixen els mecanismes adequats.



# REFERÈNCIES

Amrith, Megha (2017) "Cities as Humanitarian Actors in Contexts of Displacement" UNU-GCM Report. United Nations. <https://gcm.unu.edu/publications/policy-reports/cities-as-humanitarian-actors-in-contexts-of-displacement.html> [últim accés: 23 d'octubre de 2024]

Aparicio Wilhelmi, M. (2013). Immigració i repartiment competencial en estats descentralitzats. Una comparació entre els casos espanyol i italià. Revista d'Estudis Autonòmics i Federals, 18, pp. 11-42. <https://raco.cat/index.php/REAF/article/view/270457> [última consulta: 3 d'octubre de 2024]

Bello, Valeria and Bloom, Tenday (2017), "Interculturalism in Times of Crisis". Int Migr, 55: 5-9. <https://doi.org/10.1111/imig.12260> [últim accés: 28 d'octubre de 2024]

Bello, Valeria (2017) International Migration and International Security. Why Prejudice is a Global Security Threat. Routledge, London and New York.

Bello, Valeria (2018) "The Role of NGOs and Civil Society to Support Migrants as Actors of Sustainable Development" UNU-GCM Policy Brief. 21 NOVEMBRE 2018. United Nation. <https://i.unu.edu/media/gcm.unu.edu/publication/4426/Policy-Brief-International-Forum-UNESCO-NGOs-Tunisia.pdf> [últim accés: 23 d'octubre de 2024]

Bello, Valeria (2020). The spiralling of the securitisation of migration in the EU: from the management of a 'crisis' to a governance of human mobility? Journal of Ethnic and Migration Studies, 48(6), 1327-1344. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2020.1851464> [últim accés: 28 d'octubre de 2024]

Bello, Valeria (2022). Normalizing the exception: prejudice and discriminations in detention and extraordinary reception centres in Italy. Int Polit 59, 449-464. <https://doi.org/10.1057/s41311-021-00290-8> [últim accés: 28 d'octubre de 2024]

Blume-Kohout, Margaret E. 2016. "Why are some foreign-born workers more entrepreneurial than others?" Journal of Technology Transfer 41(6): 1327-1353. <https://ssrn.com/abstract=4347340> [últim accés: 28 d'octubre de 2024]

BOE (2006). Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana. Boletín Oficial del Estado. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2006-6472> [últim accés: 3 d'octubre de 2024]

BOE (2007a). Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Boletín Oficial del Estado. <https://www.boe.es/buscar/pdf/2007/BOE-A-2007-5825-consolidado.pdf> [últim accés: 3 d'octubre de 2024]

BOE (2007b). Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, Boletín Oficial del Estado. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-20635> [últim accés: 3 d'octubre de 2024]

BOE (2007c). Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears. Boletín Oficial del Estado. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-4233> [últim accés: 3 d'octubre de 2024]

BOE (2007d). Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón. Boletín Oficial del Estado. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-8444> [últim accés: 3 d'octubre de 2024]

Bosch, R. M. (28 d'agost de 2024). "Catalunya estima en 170.000 els immigrants en situació irregular". La Vanguardia. <https://www.lavanguardia.com/encatala/20240828/9895542/catalunya-estima-170-000els-immigrants-situacio-irregular.html> [últim accés: 3 d'octubre de 2024]

Milios, G i Caicedo Camacho, N (Eds) Sistema de asilo y su regulación multinivel. Editorial Comares. 2023 (en premsa)

Camas Roda, F.; Baseiria Martí, J.; Girona Duran, R.; López Roca, C.; Martínez Aso, M.; i Rojo Torrecilla, E. (2010). "L'atribució de competències en matèria d'immigració derivades de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya". Col·lecció Institut d'Estudis Autònoms, 74. ISBN 9788439386391. [https://www.gencat.cat/drep/iea/pdfs/IEA\\_74.pdf](https://www.gencat.cat/drep/iea/pdfs/IEA_74.pdf) [últim accés: 3 d'octubre de 2024]

Comissió Catalana d'Acció pel Refugi [CCAR] (2012). Diccionari d'Asil. <https://www.ccar.cat/wp-content/uploads/2012/03/Diccionari-dAsil.pdf> [últim accés, 28 d'octubre de 2024]

Comissió Catalana d'Acció pel Refugi [CCAR] (2023). Anuari 2023: la situació de l'asil a Catalunya i al món. <https://www.ccar.cat/anuari/> [últim accés: 3 d'octubre de 2024]

Comisión Española de Ayuda al Refugiado [CEAR] (2024). Informe 2024. Las personas refugiadas en España y Europa. [https://www.cear.es/wp-content/uploads/2024/06/CEAR\\_INFORME\\_2023.pdf](https://www.cear.es/wp-content/uploads/2024/06/CEAR_INFORME_2023.pdf) [últim accés: 18 d'octubre de 2024]

Comisión Europea. (2018). "Fortalecer las vías legales hacia Europa: un componente indispensable de una política migratoria equilibrada y global. Contribución de la Comisión Europea a la reunión de dirigentes celebrada en Salzburgo los días 19 y 20 de septiembre de 2018". Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Bruselas, 12 de septiembre de 2018. COM(2018) 635 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0635&from=EN> [últim accés: 3 d'octubre de 2024]

Comisión Europea (2022). "Estrategia europea de cuidados. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones". Bruselas, 7 de septiembre de 2022. COM(2022) 440 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52022DC0440&qid=1666859823364> [últim accés: 3 d'octubre de 2024]

Comissions Obreres [CCOO] (2022a). CCOO y UGT rechazan la modificación del Reglamento de Extranjería aprobada en Consejo de Ministros. [https://www.ccoo.es/noticia:633525--CCOO\\_y\\_UGT\\_rechazan\\_la\\_modificacion\\_del\\_Reglamento\\_de\\_Extranjeria\\_aprobada\\_en\\_Consejo\\_de\\_Ministros&opc\\_id=8c53f4de8f8f09d2e54f19daf8d8ed95](https://www.ccoo.es/noticia:633525--CCOO_y_UGT_rechazan_la_modificacion_del_Reglamento_de_Extranjeria_aprobada_en_Consejo_de_Ministros&opc_id=8c53f4de8f8f09d2e54f19daf8d8ed95) [últim accés: 3 d'octubre de 2024]

Comissions Obreres (2022b). "CCOO de Catalunya considera insuficient la modificació del Reglament d'extranjería i rebutja la manca de diàleg social en la seva tramitació". <https://www.ccoo.cat/noticies/immigracio/ccoo-de-catalunya-considera-insuficient-la-modificacio-del-reglament-dextranjeria-i-rebutja-la-manca-de-dialeg-social-en-la-seva-tramitacio/> [últim accés: 3 d'octubre de 2024]

Comunidad Económica Europea (1968) "Regulation (EEC) No 1612/68 of the Council of 15 October 1968 on freedom of movement for workers within the Community". OJ L 257, 19/10/1968, p. 2–12.

Congreso de los Diputados (2023). Proposición de Ley para una regularización extraordinaria para personas extranjeras en España (corresponde al número de expediente 120/000026 de la XIV Legislatura). Presentada por don Augustin Marie Ndour Ndong y otros. Boletín Oficial de las Cortes Generales.

[https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L15/CONG/BOCG/B/BOCG-15-B-11-1.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L15/CONG/BOCG/B/BOCG-15-B-11-1.PDF) [últim accés: 3 d'octubre de 2022]

Congreso de los Diputados (2024). Enmiendas e índice de enmiendas al articulado. Proposición de Ley para una regularización extraordinaria para personas extranjeras en España (corresponde al número de expediente 120/000026 de la XIV Legislatura). Boletín Oficial de las Cortes Generales.

[https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L15/CONG/BOCG/B/BOCG-15-B-11-4.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L15/CONG/BOCG/B/BOCG-15-B-11-4.PDF) [últim accés: 3 d'octubre de 2022]

Conversi, D. and Jeram, S. (2017), Despite the crisis: The resilience of intercultural nationalism in Catalonia. *Int Migr*, 55: 53–67. <https://doi.org/10.1111/imig.12323>

Council of Europe (1950) "European Convention on Human Rights" Estrasburg. Online.

[https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Convention\\_ENG](https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Convention_ENG) [últim accés: 28 d'octubre de 2024]

Council of Europe (2020) "El Conveni Europeu de Drets Humans – Un instrument vivent (2020). Strasburg.

Online. <https://edoc.coe.int/en/european-convention-on-human-rights/9395-el-conveni-europeu-de-drets-humans-un-instrument-vivent.html> [últim accés: 3 d'octubre de 2022]

Council of Europe (2022) "European Union Pact on Migration and Asylum: a human rights perspective"; Report

15438. <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=29591&lang=en> [últim accés: 3 d'octubre de 2022]

DOGC (2010). LLEI 10/2010, del 7 de maig, d'acollida de les persones immigrades i de les retornades a

Catalunya. Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, 5629. <https://portaljuridic.gencat.cat/ca/document-del-pjur/?documentId=520931> [últim accés: 3 d'octubre de 2024]

European Commission (2024) "EU Pact on Migration and Asylum". DG Migration and Home Affairs, 21 May

2024. [https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum\\_en](https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum_en) [últim accés: 24 d'octubre de 2024]

European Parliament (2024). "Regulation (EU) 2024/1351 of the European Parliament and of the Council of 14

May 2024 on asylum and migration management, amending Regulations (EU) 2021/1147 and (EU) 2021/1060 and repealing Regulation (EU) No 604/2013, 32024R1351, 14 May 2024". Online

<https://www.refworld.org/legal/reglegislation/council/2024/en/148011> [últim accés: 3 d'octubre de 2024]

European Union (2024a). "REGLAMENTO (UE) 2024/1356 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 14

de mayo de 2024 por el que se introduce el triaje de nacionales de terceros países en las fronteras exteriores y se modifican los Reglamentos (CE) n.º 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 y (UE) 2019/817". 24/1356.

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:L\\_202401356](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401356) [últim accés: 3 d'octubre de 2024]

European Union (2024b). "Directive (EU) 2024/1346 of the European Parliament and of the Council of 14 May

2024 laying down standards for the reception of applicants for international protection". PE/69/2023/REV/1, OJ L, 2024/1346, 22.5.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1346/oj> [últim accés: 3 d'octubre de 2024]

European Union Agency for Fundamental Rights and Council of Europe (2020) Handbook on Migration and Asylum. Brussels. [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2020-handbook-law-asylum-migration-borders-2020-ed\\_es.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-handbook-law-asylum-migration-borders-2020-ed_es.pdf) [últim accés: 3 d'octubre de 2024]

Eurostat (2024a). Asylum applicants by type, citizenship, age and sex – monthly data. Eurostat Data Browser. [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr\\_asyappctzm\\_custom\\_10588217/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_asyappctzm_custom_10588217/default/table?lang=en) [últim accés: 18 d'octubre de 2024]

Eurostat (2024b) "First instance decisions on applications by type of decision, citizenship, age and sex – annual aggregated data". [https://doi.org/10.2908/MIGR\\_ASYDCFSTA](https://doi.org/10.2908/MIGR_ASYDCFSTA) [últim accés: 18 d'octubre de 2024]

Fanjul, G. i Gálvez-Iniesta, I. (2022). Cinco Buenas razones para aprobar una regularización extraordinaria de migrantes sin papeles. Por Causa, Fundación Ciudadanía Global i Movimiento Esenciales. [https://porcausa.org/wp-content/uploads/2022/03/Informe\\_Esenciales\\_2022.pdf](https://porcausa.org/wp-content/uploads/2022/03/Informe_Esenciales_2022.pdf) [últim accés: 3 d'octubre de 2024]

Fernández, M. (2004). España, un país de inmigración. Razón Y Fe, 250(1274), 307–320. Recuperado a partir de <https://revistas.comillas.edu/index.php/razonyfe/article/view/16469> [últim accés: 28 d'octubre de 2024]

Bargués-Pedreny, Pol i Valeria Bello, Lluís Caelles Garreta, Jordi Calvo Rufanges, Albert Caramés Boada, Elisenda Comadrán Casas, Felip Daza Sierra, Agustí Fernández de Losada Passols, Josep Mayoral Antigas, Sandra Martínez Domingo, Nora Miralles Crespo, Ana Villellas Ariño (2022) "Aprentatges pendants arran de la guerra a Ucraïna". Fundipau, 22 Novembre 2022. <https://fundipau.org/projectes/wp-content/uploads/Informe-Ucraïna-web.pdf> [última consulta: 23 d'octubre e 2024]

Generalitat de Catalunya (2006). DECRET 306/2006, de 20 de juliol, pel qual es dóna publicitat a la Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya. Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, 4680. <https://portaldogc.gencat.cat/utillsEADOP/PDF/4680/1957049.pdf> [última consulta: 3 d'octubre e 2024]

Government of Canada (2021). "CIMM – Guardian Angels (Asylum Claimants Working on the Front Lines) – Mar 8, 2021". <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/corporate/transparency/committees/cimm-mar-08-2021/cimm-guardian-angels-mar-08-2021.html> [últim accés: 3 d'octubre de 2024]

Gil, A. i Gutiérrez, I. (9 d'abril de 2024). "El Congreso apoya la iniciativa popular para regularizar cientos de miles de migrantes que ya viven y trabajan en España". elDiario.es. [https://www.eldiario.es/desalambre/congreso-apoyara-iniciativa-popular-regularizar-cientos-miles-migrantes-viven-espana\\_1\\_11273877.amp.html](https://www.eldiario.es/desalambre/congreso-apoyara-iniciativa-popular-regularizar-cientos-miles-migrantes-viven-espana_1_11273877.amp.html) [últim accés: 3 d'octubre de 2024].

Gyepi-Garbrah, J., Walker, R., & Garcea, J. (2014). Indigeneity, Immigrant Newcomers and Interculturalism in Winnipeg, Canada. Urban Studies 51(9) pages 1795–1811. <https://doi.org/10.1177/0042098013502826> [últim accés: 28 d'octubre de 2024]

Hendow, M., Qaisrani, A., Rössl, L., Schütze, T., Kraler, A., Ahmad Yar, A. W., Bircan, T., Oruc, N., Mohan, S. S., Triandafyllidou, A., Jauhiainen, J. S., Smolander, S., Toivonen, H., Cyrus, N., Nikolova, M., Desmond, A., Heylin, R., Cacciapaglia, M., Bonizzoni, P., ... Sohst, R. R. (2024). Comparing national laws and policies addressing irregular migrants. In MirreM Working Paper No. 6. Krems: University for Continuing Education Krems (Danube University Krems). <https://doi.org/10.5281/zenodo.10782561> [últim accés: 28 d'octubre de 2024]

Hiebert, Daniel (2019) "What's So Special about Canada? Understanding the Resilience of Migration and Multiculturalism". Migration Policy Institute.  
<https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/TCM-Trust-Canada-FINAL.pdf> [últim accés: l'1 d'octubre 2024].

Hiebert, Daniel (2019) "The Canadian Express Entry System for Selecting Economic Immigrants: Progress and Persistent Challenges". Migration Policy Institute. Online.  
[https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/TCM-Competitiveness-Canada\\_Final.pdf](https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/TCM-Competitiveness-Canada_Final.pdf) [últim accés: l'1 d'octubre 2024].

Kohlmeier, Manfred, Heine, Jana, Mananashvili, Sergo and Hecht, Heiko (2005) "2005 Policy Analysis Report on Migration and Asylum " German National Contact Point. European Union Press. [https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2020-09/germany\\_policy\\_report\\_20-3\\_en.pdf](https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2020-09/germany_policy_report_20-3_en.pdf) [últim accés: 2 d'Octubre 2024].

Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (2024) "Extranjeros con Certificados de Registro o Tarjeta de Residencia en Vigor" June 2024. Online.  
[https://www.inclusion.gob.es/documents/3976286/3995073/Nota\\_Extranjeros\\_con\\_certificado.pdf/a16af11f-a7ac-613d-0b86-8605ac88a69b?t=1727946768856](https://www.inclusion.gob.es/documents/3976286/3995073/Nota_Extranjeros_con_certificado.pdf/a16af11f-a7ac-613d-0b86-8605ac88a69b?t=1727946768856) [últim accés: 3 d'octubre de 2024]

Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática (2022). "Real Decreto 629/2022, de 26 de julio, por el que se modifica 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", aprobado por el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril. Boletín Oficial del Estado, 179, pp. 107697-107715.  
<https://www.boe.es/boe/dias/2022/07/27/pdfs/BOE-A-2022-12504.pdf> [últim accés: 3 d'octubre de 2024]

Institut d'Estadística de Catalunya [Idescat] (2023). "Cens de població i habitatges. Ampliació de resultats de la població estrangera." Online. <https://www.idescat.cat/poblacioestrangera/> [últim accés: 3 d'octubre de 2024]

IOM (2018) "Policy Guide on Entrepreneurship for Migrants and Refugees". United Nations.  
<https://publications.iom.int/books/policy-guide-entrepreneurship-migrants-and-refugees> [últim accés: 28 d'octubre de 2024]

Jelínková, Marie (2023), Local Migrant Integration Policies and Their Structural Mechanisms. A Comparative Study of the Czech Republic, Slovakia, Germany and Belgium, Prague: Karolinum Press,  
<https://doi.org/10.14712/9788024641959> [últim accés: 28 d'octubre de 2024]

Observatorio Permanente de la Inmigración (2024). Personas con autorización de residencia de arraigo y su tiempo medio en la irregularidad. Serie semestral desde el 30 de junio de 2013. Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. [https://expinterweb.inclusion.gob.es/jaxiPx/Tabla.htm?path=Arraigo/IO/&file=AT\\_SEX\\_GE\\_TA.px](https://expinterweb.inclusion.gob.es/jaxiPx/Tabla.htm?path=Arraigo/IO/&file=AT_SEX_GE_TA.px) [últim accés: 28 d'octubre de 2024]

OECD (2023), Reshaping Decentralised Development Co-operation in Germany, OECD Urban Studies, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/afedb776-en> [últim accés: 28 d'octubre de 2024]

Osirim, M. J. (2008). African Women in the New Diaspora: Transnationalism and the (Re) Creation of Home. African and Asian Studies 7, 4, 367-394. <https://doi.org/10.1163/156921008X359588> [últim accés: 28 d'octubre de 2024]

Ramos Poley, L. (2023). El nuevo modelo de gestión laboral de la migración a partir de la reforma operada por el Real Decreto 629/2022, de 26 de julio. *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, 475, pp. 107-140. <https://doi.org/10.51302/rtss.2023.9017> [últim accés: 3 d'octubre de 2024]

Rocher, F. (2023). In Canada's French-Speaking Quebec, Immigration Sparks Anxieties about Language and Identity. Migration Policy Institute. <https://www.migrationpolicy.org/article/immigration-quebec-language> [últim accés: 15 d'octubre de 2024]

Rojo Torrecilla, E. (2023). Inmigración y mercado de trabajo. La reforma de la normativa española en materia de extranjería. *Revista Crítica de Relaciones de Trabajo, Laborum*, 7, pp. 41-66. <https://orcid.org/0000-0002-7840-6532> [últim accés: 3 d'octubre de 2024]

Samy Cucurull, I. (27 d'octubre de 2022). "La reforma de la llei d'estrangeria genera noves peripècies per a la regularització". *La Directa*. <https://directa.cat/la-reforma-de-la-llei-destrangeria-genera-noves-peripecies-per-a-la-regularitzacio/> [últim accés: 3 d'octubre de 2024]

Statistics Canada (2022). Longitudinal Immigration Database. Online. [https://www.statcan.gc.ca/en/subjects-start/immigration\\_and\\_ethnocultural\\_diversity](https://www.statcan.gc.ca/en/subjects-start/immigration_and_ethnocultural_diversity) [últim accés: 28 d'octubre de 2024]

UNHCR (2023). International Protection Considerations with Regard to People Fleeing Colombia. HCR/PC/COL/2023/01. <https://www.refworld.org/policy/countrypos/unhcr/2023/en/124331> [últim accés: 18 d'octubre de 2024]

UNHCR (2024). Refugee Data Finder. Online. <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/download/?url=e1foVT> [últim accés: 18 d'octubre de 2024]

United Nations (2018) "Pacto Mundial para las Migraciones" Resolución aprobada por la Asamblea General el 19 de diciembre de 2018, A/RES/ 73/195  
"<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n18/452/03/pdf/n1845203.pdf> [últim accés: 18 d'octubre de 2024]

United Nations (2023). "Mandates of the Special Rapporteur on the human rights of migrants; the Working Group on Arbitrary Detention; the Special Rapporteur on contemporary forms of slavery, including its causes and consequences and the Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children" Ref.: OL OTH 144/2023. 15 December 2023. <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gld=28674> [últim accés: 18 d'octubre de 2024]

Vázquez-Grenno, J. i Elias, F. (2020). Understanding the Effects of Granting Work Permits to Undocumented Immigrants. Barcelona GSE Working Paper Series, 1228. <https://bse.eu/research/working-papers/understanding-effects-granting-work-permits-undocumented-immigrants> [últim accés: 3 d'octubre de 2024]





Amb el suport de:

**ACSAR**  
Fundació



**Ajuntament de  
Barcelona**