

EL DOCUMENT DE VEÏNATGE DE L'AJUNTAMENT DE BARCELONA: SANTUARI REAL O SIMBÒLIC?*

Markus González Beilfuss**

Resum

L'article analitza el règim jurídic del document municipal de veïnatge creat a finals de l'any 2017 per l'Ajuntament de Barcelona amb la voluntat de protegir els veïns i veïnes de nacionalitat estrangera en situació irregular de possibles expulsions i detencions en el centre d'internament d'estrangers. Partint del context de les ciutats santuari que des de fa anys estan sorgint als Estats Units i del repàs de les polítiques desenvolupades tradicionalment per l'Ajuntament de Barcelona en l'àmbit de la immigració, es descriu la creació del document i s'aborda l'estudi dels diferents elements del seu règim jurídic: el fonament competencial del document, els requisits dels sol·licitants, la tramitació del procediment, els criteris d'emissió del document i els seus efectes jurídics i eficàcia. La conclusió principal d'aquesta anàlisi és que el document de veïnatge constitueix una mesura de protecció de les persones estrangeres en situació irregular més simbòlica que real i que el seu impacte previsible és més polític que jurídic.

Paraules clau: immigració; Administració local; internament d'estrangers; ciutats santuari; estrangeria.

BARCELONA CITY COUNCIL'S NEIGHBOURHOOD DOCUMENT: REAL OR SYMBOLIC SANCTUARY?

Abstract

This article analyses the legal system covering the municipal "neighbourhood document" created towards the end of 2017 by Barcelona City Council in the aim of protecting immigrants with irregular status against possible expulsions and/or detention in the local immigrant internment centre. Based on the context of the sanctuary cities that have, for some years, been appearing in the United States and a review of the policies traditionally developed by Barcelona City Council in the field of immigration, it describes the document's creation and studies different aspects of its legal framework: the powers underlying the document, requirements made of applicants, the steps involved in its processing, the criteria for issuing the document and its legal effects and enforceability. The main conclusions drawn are that the neighbourhood document constitutes a protection measure for immigrants with irregular status that is more symbolic than real and that its likely impact is more political than legal.

Key words: immigration; local administration; internment of immigrants; sanctuary city; immigration policy.

* Aquest treball s'emmarca en el projecte de recerca *Estratègies en relació con la immigració irregular: aspectes quantitativos y cualitativos y propuestas de mejora*, finançat pel Ministeri d'Economia, Indústria i Competitivitat en el marc de la convocatòria 2017 de projectes d'R+D+I del Programa Estatal de Recerca, Desenvolupament i Innovació orientada als Reptes de la Societat (DER2017-87040-R).

** Markus González Beilfuss, professor titular de dret constitucional a la Universitat de Barcelona des de 2001. Director general d'Immigració adscrit al Ministeri de Treball i Immigració (2010-2011) i lletrat del Tribunal Constitucional (2005-2010). Facultat de Dret, av. Diagonal, 684, 08028 Barcelona. markusgonzalez@ub.edu.

Article rebut el 20.02.2019. Avaluació cega: 15.03.2019 i 27.03.2019. Data d'acceptació de la versió final: 23.04.2019.

Citació recomanada: González Beilfuss, Markus. (2019). El document de veïnatge de l'Ajuntament de Barcelona: santuari real o simbòlic? *Revista Catalana de Dret Públic*, (58), 131-150. <https://doi.org/10.2436/rcdp.i58.2019.3282>

Sumari

- 1 Introducció
- 2 Les ciutats santuari *versus* la lluita contra la immigració irregular
- 3 Les polítiques de l'Ajuntament de Barcelona en relació amb les persones estrangeres en situació irregular
- 4 La creació del document municipal de veïnatge
- 5 El règim jurídic del document
 - 5.1 Naturalesa jurídica
 - 5.2 Fonament competencial
 - 5.3 Requisits
 - 5.4 Tramitació
 - 5.5 Criteris d'emissió
- 6 Efectes jurídics i eficàcia del document
- 7 Conclusions
- 8 Bibliografia

1 Introducció

Des de desembre de 2017, les persones estrangeres en situació irregular empadronades a la ciutat de Barcelona poden sol·licitar a l'Ajuntament l'emissió de l'anomenat *document de veïnatge* si compleixen una sèrie de requisits.¹ Segons la normativa que regula aquest document,² el seu objectiu és “acreditat el veïnatge de les persones estrangeres migrades a través de la seva situació padronal i la valoració del grau d'integració a la ciutat mitjançant els seus vincles familiars, laborals o socials en el marc dels procediments d'expulsió i/o internament en els Centres d'Internament d'Estrangers”. Més enllà dels dubtes que planteja aquesta primera definició,³ el fet de no estar previst a la normativa d'estrangeria i de voler incidir en uns procediments que no són de competència municipal suscita diversos interrogants jurídics que cal analitzar. Quina és la naturalesa jurídica del document? Té l'Ajuntament de Barcelona competència per crear-lo? Quins són els requisits que s'han de complir, com es tramiten les sol·licituds per obtenir-lo i quins són els criteris d'emissió? Finalment, quins són els efectes jurídics del document de veïnatge i l'eficàcia que es pot esperar en uns procediments — els d'expulsió i internament — que no són de competència municipal? Aquestes són algunes de les qüestions que seran analitzades en aquest treball. Tanmateix, és evident que el document de veïnatge també té una dimensió política clara, com a actuació d'una ciutat important com Barcelona, que pretén “interferir”, com es reconeix en algun document estratègic,⁴ en les polítiques estatals de lluita contra la immigració irregular. Tot i les diferències entre els sistemes jurídics d'ambdós països, el document de veïnatge s'emmarca, en efecte, en el debat que des de fa anys s'està produint sobretot als Estats Units d'Amèrica entorn de les anomenades *ciutats santuari*,⁵ terme que engloba diverses mesures que tenen en comú ser pretesament inclusives i entrar en tensió o conflicte amb les polítiques estatals de deportació de les persones indocumentades.

El debat sobre aquestes polítiques suscita nombrosos interrogants sobre el mateix concepte de santuari, sobre els límits i l'eficàcia de les mesures de protecció que es proposen, així com sobre l'impacte real d'aquestes polítiques. Tanmateix, l'objectiu d'aquest treball no és aprofundir en tots aquests aspectes, sinó analitzar una mesura concreta — el document de veïnatge de l'Ajuntament de Barcelona — que és pionera a l'Estat espanyol,⁶ que en el primer any de vigència (2018) van sol·licitar unes 2.000 persones, que van obtenir gairebé 900 estrangers en situació irregular,⁷ i que fins ara gairebé no s'ha estudiat,⁸ malgrat l'interès que ha suscitat fins i tot a l'estranger.⁹

1 Ser major d'edat, haver romàs a Espanya un mínim de dotze mesos i estar empadronat a Barcelona de forma continuada almenys els sis mesos immediatament anteriors a la sol·licitud.

2 Art. 1.2 del Decret de la Comissió de Govern de 30 de novembre de 2017, pel qual es regula el procediment d'emissió del document de veïnatge. *Butlletí Oficial de la Província de Barcelona* (1 de desembre de 2017, pàg. 1-4). Aquest Decret ha estat modificat parcialment el mes de maig de 2018 per ampliar la vigència del document i per determinar els requisits que cal complir per emetre'l. *Butlletí Oficial de la Província de Barcelona* (25 de maig de 2018, pàg. 1). El text consolidat del Decret pot trobar-se a la *Gasetta Municipal de l'Ajuntament de Barcelona* (9 d'agost de 2018, pàg. 3-8).

3 Com es veurà al llarg del treball, el caràcter acreditatiu del document no es refereix a la identitat del seu titular, sinó a una condició (el veïnatge), que, malgrat el terme escollit, no fa referència ni al veïnatge administratiu ni al civil, sinó a una situació de fet nova, que es vincula a la integració a la ciutat, i que es deriva de l'empadronament i d'una sèrie d'indicadors que són valorats en el procediment de tramitació, i no pas en el document de veïnatge, però que s'hi reflecteixen.

4 Aquesta és l'expressió, en efecte, que fa servir la Mesura de govern per afavorir l'accés a la regularitat i prevenir la irregularitat sobrevinguda, que és el document estratègic que preveu la creació del document de veïnatge, per referir-se a algunes de les accions previstes (pàg. 24). En la presentació del document (pàg. 37) també es fa referència a la voluntat d'“incidir” en els procediments judicials d'expulsió i/o internament i “evitar” l'ingrés en un centre d'internament d'estrangers (<http://www.bcn.cat/novaciutadania/pdf/mgrregularitat.pdf>).

5 Tot i que el concepte de santuari no apareix formalment en cap dels documents que fan referència a aquesta mesura, la idea de protecció i d'interferència amb les polítiques estatals excloents està molt present en la decisió política de l'Ajuntament de Barcelona d'impulsar el document de veïnatge.

6 Des del mes de juliol de l'any 2018 la ciutat de Madrid du a terme una prova pilot al Distrito-Centro en relació amb l'anomenada *tarjeta de vecindad*. Es tracta d'un document amb unes característiques i finalitats diferents, vinculades sobretot a l'empadronament actiu, però que com el document de veïnatge de la ciutat de Barcelona també pretén visibilitzar que la immigració irregular té una clara dimensió local.

7 Font: Direcció de Serveis d'Atenció i Acollida a Immigrants, Ajuntament de Barcelona.

8 El document de veïnatge ha estat sobretot objecte d'articles de premsa. L'única excepció és el treball d'Esbert-Pérez (2018).

9 Vid., per exemple, Delvino (2017: 32 i seg.). Aquest interès internacional respon en part al paper actiu que l'Ajuntament de la ciutat ha tingut en fòrums internacionals com les xarxes Eurocities o Ciutats i Governos Locals Units, així com en projectes internacionals de recerca sobre temes d'immigració com ara la City Initiative on Migrants with Irregular Status in Europe (C-MISE), liderat pel Centre on Migration, Policy and Society (COMPAS) de la Universitat d'Oxford.

L'anàlisi d'un document d'aquestes característiques requereix tenir en compte diverses perspectives científiques i fer servir metodologies quantitatives i qualitatives, però també jurídiques. Per aquest motiu, un grup de professors de les universitats de Barcelona i d'Amsterdam, així com de la Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònoms i Locals vam posar en marxa l'abril de 2018 un projecte de recerca¹⁰ que pretén analitzar el context polític en què es va crear el document, el seu règim jurídic, el perfil de les persones que el sol·liciten, així com l'impacte real del document no només en els procediments d'expulsió i internament, sinó també en els i les sol·licitants. La recerca inclou l'estudi dels documents jurídics i polítics en què es basa el document, entrevistes a persones que han participat en la creació i la tramitació del document, així com un treball de camp que ha permès analitzar els expedients de tots els documents de veïnatge (727) emesos entre els mesos de gener i setembre de 2018.¹¹ L'impacte real del document, però, no s'ha pogut estudiar, atès que encara són pocs els documents emesos que s'han fet servir en procediments d'expulsió o d'internament. Tanmateix, s'han pogut debatre els efectes jurídics del document amb alguns jutges i jutgesses que han participat en algun curs de formació continuada del Consell General del Poder Judicial en el qual s'han plantejat els efectes del document.¹²

Aquest article se centrarà, però, en l'anàlisi jurídica del document de veïnatge. Sense deixar de tenir en compte el projecte en el qual s'emmarca i les activitats que s'han esmentat, es pretén donar resposta als interrogants jurídics plantejats anteriorment. Per dur a terme aquesta anàlisi, l'article s'estructura en sis apartats: el primer fa referència al debat sobre les ciutats santuari, atès que la idea de santuari està present en l'origen del document; el segon analitza també de forma necessàriament breu les polítiques que en l'àmbit de la immigració irregular ha dut a terme fins ara l'Ajuntament de Barcelona. Es fa especial referència a la Mesura de govern per afavorir l'accés a la regularitat i prevenir la irregularitat sobrevinguda, que és el document estratègic del govern municipal en el qual s'emmarca el document de veïnatge; el tercer apartat analitza el procés de creació del document per tal d'entendre les motivacions polítiques i el context en què va sorgir; el quart apartat aborda l'estudi dels diferents elements del seu règim jurídic; el cinquè els efectes i l'eficàcia del document; per acabar, el sisè apartat presenta una sèrie de conclusions sobre el document de veïnatge, que també inclouen algunes propostes de millora.

2 Les ciutats santuari *versus* la lluita contra la immigració irregular

La immigració és una realitat que en tots els països del nostre entorn acostuma a ser de competència estatal.¹³ Malgrat que hi pot haver diferències en l'àmbit de la gestió derivades de la constitució territorial de cada estat, des d'un punt de vista jurídic, la immigració segueix essent una matèria molt vinculada al concepte de sobirania, que, per tant, continuen decidint les autoritats centrals. Tanmateix, malgrat no tenir competències en l'àmbit de l'estrangeria, els municipis es veuen obligats a donar resposta a les necessitats de les persones estrangeres que viuen al seu territori. En el cas dels estrangers en situació irregular, aquest desequilibri competencial és encara major, atès que les polítiques estatals es basen en la lluita contra la immigració irregular, mentre els municipis han de fer front a les necessitats d'unes persones que no abandonen lliurement el territori, no poden ser expulsades i romanen als termes municipals en una situació d'irregularitat administrativa que en dificulta la integració.

10 *New Documents, New Realities? A study to the social and legal impact of the "neighbourhood document" on the situation of irregular migrants in Barcelona and beyond*. La recerca, finançada pel projecte *The Social Life of State Deportation Regimes: a Comparative Study of the Implementation Interface*, del professor Barak Kalir, finançat pel European Research Council (ERC-Starting Grant 336319), la desenvolupen els professors Markus González Beilfuss i Joan-Josep Vallbé (Universitat de Barcelona) i Barak Kalir (Universitat d'Amsterdam).

11 Cal deixar constància de l'agraïment al director del Servei d'Atenció i Acollida a Immigrants de l'Ajuntament de Barcelona, així com a la directora del Punt d'Informes d'Arrelament de Barcelona per haver donat suport a la realització del treball de camp i haver-lo facilitat, així com a l'assessor del tercer tinent d'alcalde, responsable de l'Àrea de Drets de Ciutadania, Participació i Transparència, per la informació facilitada sobre l'origen del document. Han col·laborat en el treball de camp Néstor Garcia i Alba Viñas (en el disseny de la base de dades) i els estudiants Oriol Nieto, Maria Huguet, Sara Castilla, Ivan Hortal i Aïda Ibrahim (en l'anàlisi dels expedients).

12 En concret, en el curs *Extranjería e inmigración. Una aproximación desde el ámbito internacional*, dut a terme a l'Escola Judicial els dies 19 i 20 de novembre de 2018.

13 Respecte de les competències i les polítiques locals dels diversos estats membres de la Unió Europea en relació amb les persones estrangeres en situació irregular, vid. Delvino (op. cit., pàg. 2-7), així com els diversos documents elaborats per PICUM (*Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants*; <https://picum.org/publications/>).

Com ha posat en relleu Delvino en termes generals,¹⁴ alguns municipis han desenvolupat respecte dels estrangers en situació irregular polítiques restrictives o d'exclusió que estan en línia amb les polítiques estatals i pretenen desincentivar-ne la presència a les ciutats; d'altres municipis, en canvi, intenten apostar per mesures inclusives, basades en el respecte pels drets humans, però també en consideracions ètiques, d'eficiència o en els mateixos interessos de les poblacions autòctones. Aquestes mesures inclusives poden ser molt diferents i fer servir instruments també diversos. Tanmateix, en gairebé tots els casos entren en tensió amb les polítiques estatals d'exclusió de la immigració irregular.

En el cas dels Estats Units d'Amèrica, aquesta tensió s'ha posat en relleu des de fa temps en el cas de les anomenades *polítiques santuari* desenvolupades per un nombre creixent de ciutats.¹⁵ El moviment santuari va néixer als anys 80 del segle passat a les esglésies nord-americanes per protegir persones d'origen centreamericà que fugien de conflictes interns. Ràpidament es va estendre a algunes ciutats per limitar la col·laboració dels funcionaris locals en l'aplicació de les normes federals sobre identificació i expulsió de persones indocumentades. Així, un dels objectius inicials d'aquestes polítiques locals va ser garantir que aquestes persones poguessin denunciar o testificar davant la policia sense por a ser deportades. Alguns municipis van imposar als seus funcionaris l'obligació de no preguntar (*don't ask*) quin és l'estatus jurídic de les persones immigrades, de no informar (*don't tell*) les autoritats federals sobre la seva situació o, en alguns casos, de no detenir les persones en situació irregular per vulnerar la normativa d'estrangeria (*don't enforce*).¹⁶ Amb els anys, aquestes mesures de protecció es van anar ampliant, s'han convertit en declaracions polítiques d'un nombre creixent de ciutats santuari i s'han anat estenent a estats, universitats i fins i tot a empreses privades i col·lectius ciutadans. Aquest "moviment santuari" no només ha entrat en conflicte amb la Federació, sinó que també ha comportat el sorgiment d'un moviment antisantuari que engloba ciutats, estats i particulars.¹⁷

Com és natural, no és el moment d'aprofundir en el debat que aquests moviments han provocat als Estats Units d'Amèrica.¹⁸ Però aquest debat ha posat en relleu algunes qüestions que cal destacar: d'una banda, que el mateix concepte de santuari, que és d'origen religiós,¹⁹ té un contingut que no sempre està clar des d'un punt de vista jurídic.²⁰ Així, tot i que acostuma a fer referència a mesures que s'oposen a les polítiques federals, en alguns casos s'ha fet servir per descriure programes que pretenen millorar l'exercici de drets que ja estan reconeguts a l'ordenament jurídic;²¹ d'altra banda, el debat nord-americà també demostra que el concepte de santuari no implica necessàriament una protecció eficaç de les persones estrangeres;²² però, sobretot, que el concepte de santuari no només descriu de forma gràfica unes mesures que pretenen ser protectores, sinó que té una funció essencialment legitimadora d'unes accions que expressen una resistència, una oposició i una voluntat de superar les polítiques estatals de lluita contra la immigració irregular.

3 Les polítiques de l'Ajuntament de Barcelona en relació amb les persones estrangeres en situació irregular

Malgrat que les competències en matèria d'immigració i estrangeria són exclusives de l'Estat (art. 149.1.3 CE), l'Ajuntament de Barcelona ha atès des de fa anys les necessitats de la població estrangera amb

14 Delvino (op. cit., pàg. 4-10).

15 En relació amb aquestes polítiques i la seva evolució, vid. Villazor i Gulasekaram (2018a, pàg. 13-31) i Villazor i Gulasekaram (2018b, pàg. 553-560).

16 En relació amb aquesta qüestió, vid. Kittrie (2006, pàg. 1466-1474).

17 Vid. Villazor i Gulasekaram (2018b, pàg. 560-566).

18 Des d'un punt de vista jurídic, cal destacar que el debat s'ha centrat en gran mesura en l'abast dels principis que estructuraven el federalisme dels Estats Units, així com en la interpretació de les esmenes desena i quarta de la Constitució federal. Des d'un punt de vista polític, els dos moviments s'han anat retroalimentant fins al punt que l'actual Administració Trump ha amenaçat les ciutats santuari no només de retirar-los fons federals, sinó també de traslladar persones en situació irregular als seus termes municipals.

19 Rabben (2017, pàg. 39 i seg.).

20 Vid., en aquest sentit, Villazor (2008, pàg. 151-53); Bander (2017, pàg. 174-187).

21 Aquest seria el cas, per exemple, dels carnets d'identitat municipals que emeten cada cop més ciutats sobretot per facilitar l'accés de tots els habitants a determinats serveis locals. El mateix pot dir-se dels serveis o ens públics o privats que assessoren les persones estrangeres en relació amb els seus drets.

22 Vid., en aquest sentit, Kittrie (op. cit., pàg. 1480-1484), qui posa en dubte l'eficàcia de les polítiques locals que pretenen incentivar que les persones en situació irregular denunciïn fets delictius sense por de ser deportades.

independència del seu estatus jurídic. D'entrada, perquè la regulació del padró municipal d'habitants obliga a empadronar i a considerar veí o veïna tota persona que visqui a la ciutat amb independència del seu estatus legal.²³ D'altra banda, perquè la doctrina del Tribunal Constitucional ha reconegut tradicionalment que les persones estrangeres són titulars de la major part dels drets fonamentals i que no són possibles diferències en els drets que són imprescindibles per a la garantia de la dignitat humana.²⁴ I finalment, perquè la jurisprudència constitucional també ha reiterat que l'article 149.1.3 CE no és un títol horitzontal que desplaci les competències de la resta dels ens territorials, sinó que ha d'integrar-se amb els títols sectorials de les comunitats autònomes i dels municipis, que són especialment importants en l'àmbit de la integració.²⁵

La Carta municipal de Barcelona no atribueix a la ciutat competències específiques en matèria d'immigració. Tanmateix, les competències sectorials municipals es projecten sobre tots els veïns i veïnes. I en el cas de les competències en matèria de serveis socials, la garantia de la cohesió social i les polítiques d'integració afecten de manera especial les persones estrangeres en situació vulnerable i, per tant, les que estan en situació irregular. En aquest sentit, cal destacar que la mateixa Llei d'estrangeria preveu la integració dels immigrants com un dels principis rectors de l'exercici de les competències de totes les administracions públiques.²⁶ La Llei i el Reglament d'estrangeria també preveuen la possible participació dels municipis en la tramitació de dues autoritzacions de residència que són molt importants en la pràctica: el reagrupament familiar, en relació amb el qual els municipis han d'informar sobre el requisit d'adequació de l'habitatge,²⁷ i l'arrelament social, en el qual han d'emetre l'anomenat *informe d'arrelament*,²⁸ que acredita que el seu titular està arrelat. En el cas de la ciutat de Barcelona, ambdós informes són tramitats per la Direcció de Serveis d'Atenció i Acollida a Immigrants.

La normativa d'estrangeria no preveu, en canvi, cap participació municipal en els procediments d'expulsió i d'internament de les persones estrangeres en situació irregular. En el primer cas, els expedients els tramiten funcionaris del Cos Nacional de Policia i són resolts pel sotsdelegat o sotsdelegada del Govern. Però en cap cas està prevista la intervenció dels municipis ni en la imposició ni en l'execució de l'expulsió. En els procediments d'internament, que són incoats per funcionaris policials, però que són resolts pels jutjats d'instrucció, la normativa tampoc no preveu cap intervenció municipal en la tramitació d'aquesta mesura cautelar privativa de llibertat.

Però més enllà de la distribució formal de competències, cal destacar que a la ciutat de Barcelona existeix una llarga tradició de polítiques en l'àmbit de la immigració. L'arribada en les darreres dècades d'un nombre important de persones estrangeres, la mateixa història de la ciutat, així com la voluntat política d'atendre les necessitats d'aquest col·lectiu han contribuït a l'aprovació des de l'any 1997 d'un seguit de plans estratègics i de treball (en molts casos consensuats per les diferents forces polítiques) en l'àmbit de la immigració. Des del Pla municipal per a la interculturalitat de l'any 1997, passant pel Pla municipal d'immigració de l'any 2002, els plans de treball en matèria d'immigració dels períodes 2008-2011 i 2012-2015, fins al recent Pla de ciutadania i immigració (2018-2021) o el Pla de treball del Consell Municipal d'Immigració de Barcelona 2016-2019, són molts, en efecte, els documents estratègics que han intentat dissenyar els objectius i els instruments d'unes polítiques municipals que s'han adaptat als canvis dels fluxos migratoris i de la mateixa realitat de les persones estrangeres a la ciutat de Barcelona. En aquest sentit, d'unes polítiques centrades en un primer moment en l'acollida de les persones nouvingudes i en el reconeixement de la diversitat cultural, s'ha passat en els darrers anys a unes polítiques que prioritzen la integració de la població d'origen estranger i l'aprofundiment d'una societat intercultural. En tot cas, les polítiques de l'Ajuntament han anat sovint més enllà de l'àmbit formal de les competències municipals, han inclòs en molts casos les persones en situació irregular, però no han qüestionat obertament la normativa estatal.²⁹

23 Art. 15-17 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, de bases del règim local.

24 Vid., entre d'altres, les STC 107/1984, de 23 de novembre, FJ 4; 236/2007, de 7 de novembre, FJ 3; i 17/2013, de 31 de gener, FJ 4.

25 Entre d'altres, vid. les STC 31/2010, de 28 de juny, FJ 83; 26/2013, de 31 de gener, FJ 5; 154/2013, de 10 de setembre, FJ 5; i 87/2017, de 4 de juliol, FJ 4.

26 Art. 2 bis. 2 c) de la Llei orgànica 4/2000, d'11 de gener, sobre drets i deures dels estrangers a Espanya i llur integració social.

27 Art. 55 del Reial decret 557/2010, de 20 d'abril, pel qual s'aprova el Reglament d'estrangeria.

28 Art. 124.2 c) del Reial decret 557/2010, de 20 d'abril, pel qual s'aprova el Reglament d'estrangeria.

29 Un exemple clar d'aquesta voluntat d'atendre les necessitats de la població estrangera més enllà del seu estatus jurídic és l'actual

Les eleccions municipals de 2015 van suposar un canvi en aquest sentit amb l'arribada al Govern de la ciutat d'una formació i uns dirigents molt vinculats a l'activisme social i, en concret, als moviments crítics amb les polítiques d'immigració. Així, el programa electoral de Barcelona en Comú de l'any 2015 va incloure entre els objectius polítics el reconeixement de drets bàsics de ciutadania per a tots els veïns i veïnes de la ciutat, la promoció de l'empadronament actiu per garantir l'accés efectiu de les persones estrangeres als serveis municipals i la pressió per tancar el centre d'internament d'estrangers (CIE) de Barcelona.

El tancament d'aquest centre per obres el mes de novembre de 2015 va ser aprofitat pels responsables municipals per posar en marxa una ofensiva política, administrativa i judicial per aconseguir-ne el tancament definitiu. Aquesta ofensiva, que va rebre el suport polític de l'Acord entre la Plataforma Tancarem el CIE i diversos grups municipals per presentar una declaració institucional favorable al tancament i del Manifest del Consell Municipal d'Immigració de Barcelona pel tancament del CIE, de 25 d'octubre de 2016, es va concretar, des d'un punt de vista administratiu, en una ordre municipal de cessament d'activitat del centre per defectes en la llicència d'activitats i en el compliment de la normativa de prevenció d'incendis, així com en l'execució forçosa de la posterior ordre de precintament. Cap d'aquestes mesures, però, no va evitar la reobertura del centre, que va tornar a l'activitat el mes de juny de 2016, malgrat que el conflicte està pendent de resolució judicial. En tot cas, el següent pas d'aquesta ofensiva va ser intentar evitar que les persones estrangeres residents a Barcelona poguessin ser internades en el CIE.

Aquest gir estratègic del Govern municipal envers les polítiques anteriors de la ciutat de Barcelona s'ha posat clarament en relleu en l'anomenada *Mesura de govern per afavorir l'accés a la regularitat i prevenir la irregularitat sobrevinguda* (que es va presentar el mes de maig de 2017) i en el Pla de ciutadania i immigració de la ciutat de Barcelona (2018-2021). Ambdós documents parteixen d'una crítica oberta a les polítiques estatals i europees en matèria d'immigració (a les quals s'acusa d'institucionalitzar la irregularitat, d'incomplir la mateixa normativa d'estrangeria i traslladar a persones en situació irregular a la ciutat i, com a conseqüència, d'afavorir l'economia submergida i l'exclusió i segregació social d'aquest col·lectiu) i reivindiquen el paper de la ciutat en el reconeixement i la garantia de la plena ciutadania de les persones en situació irregular.

El concepte de plena ciutadania, que ja apareixia en el Pla Barcelona interculturalitat 2010, es presenta en ambdós documents com a element de superació del paradigma de la integració i es fonamenta en el reconeixement de la diversitat i de l'anomenada *ciutat dels drets*, drets que no són només els que es tenen com a veí o veïna, sinó també els drets socials i jurídicopolítics vinculats a la pertinença a la societat. La fonamentació d'aquest plantejament està lluny de ser clara, atès que barreja consideracions sobre el gaudi efectiu dels drets que ja es tenen com a veí o veïna amb al·lusions genèriques al compliment dels drets humans i el principi de no-discriminació, així com el reconeixement implícit dels límits competencials per reforçar els anomenats *drets de ciutadania*. Tanmateix, al marge dels problemes jurídics d'aquesta fonamentació, la voluntat de criticar i superar les polítiques estatals es reconeix de manera expressa quan la Mesura de govern fa referència a l'exigència de "posar en pràctica polítiques públiques que interfereixin en les actuals formes legals generadores d'exclusió estratificada, que reconeix diversos nivells de drets als immigrants".

Com en el cas de les polítiques santuari dels Estats Units (a les quals no es fa referència en els documents, tot i que la idea de santuari està present en el discurs polític i també en la definició de Barcelona com a ciutat refugi), es parteix d'una crítica oberta a les polítiques d'immigració estatals i d'una definició de l'espai urbà com a espai de diversitat, interculturalitat i plenitud de drets. Però la majoria de les polítiques que es proposen no són d'oposició frontal a les autoritats centrals, sinó de promoció d'un exercici més efectiu de drets ja existents. Així, les línies d'actuació proposades en la Mesura de govern i recollides en el Pla de ciutadania i immigració fan referència a garantir l'accés als serveis públics municipals a través de l'empadronament actiu, afavorir els processos de regularització de les persones en situació irregular a través d'una millor informació i polítiques actives d'ocupació, detectar i evitar situacions d'irregularitat sobrevinguda a través d'una millor informació i coordinació interinstitucional, així com promoure modificacions legislatives estatals i europees per adoptar unes polítiques inclusives.

Servei d'Atenció a Immigrants, Emigrants i Refugiats (SAIER), que durant els seus trenta anys d'existència ha atès amb total normalitat persones en situació irregular, fins al punt que, segons les darreres memòries, la meitat dels seus usuaris actuals pertanyen a aquest col·lectiu.

El cas del document municipal de veïnatge, en canvi, és diferent: en primer lloc, perquè el seu origen està vinculat, com es desprèn dels fets i han reconegut les persones entrevistades, a l'intent fallit de tancar el CIE de Barcelona; en segon lloc, perquè és un instrument nou que pretén tenir efectes en un àmbit (l'expulsió i l'internament de les persones en situació irregular) en el qual la normativa vigent no reconeix, com s'ha vist, cap paper als municipis, i, per acabar, perquè la finalitat política del document és clara: es tracta, com reconeix la mateixa Mesura de govern, "d'interferir" en les polítiques de l'Estat i, en concret, "d'evitar" l'ingrés en el CIE. A diferència de les polítiques santuari desenvolupades inicialment per alguns municipis dels Estats Units, no es pretén impedir la col·laboració de funcionaris de l'Administració local en l'aplicació de la normativa d'estrangeria estatal —entre d'altres coses, perquè aquesta normativa és aplicada per funcionaris estatals. Però la imatge de santuari és bastant descriptiva d'un document que busca, almenys teòricament, protegir les persones irregulars integrades a la ciutat de l'expulsió i l'internament. L'anàlisi concreta del document permetrà determinar fins a quin punt aquesta protecció és real o més aviat simbòlica.

4 La creació del document municipal de veïnatge

L'Ajuntament de Barcelona va crear el document de veïnatge el 30 de novembre de 2017 amb l'aprovació del Decret de la Comissió de Govern que en regula l'emissió. Com s'ha vist, pocs mesos abans va incloure aquest document com un dels objectius de la Mesura de govern per afavorir l'accés a la regularitat i prevenir la irregularitat sobrevinguda. Segons aquest instrument estratègic, el document de veïnatge és un "informe complementari que pot incidir en els procediments judicials d'expulsió i/o internament" de dues maneres: d'una banda, acreditant l'arrelament que impedeix imposar la sanció d'expulsió i obliga a optar per la multa com a sanció més proporcionada a la situació d'irregularitat administrativa; i d'altra, acreditant que la persona titular del document disposa de domicili conegut, està integrada a la ciutat i, per tant, no pot ser internada en un CIE com a mesura cautelar de la seva expulsió. De forma subsidiària, la Mesura de govern també considera que amb aquest document es facilita que es denunciïn les possibles vulneracions de drets fonamentals en cas d'ordenar-se l'expulsió o l'internament.

En la decisió política de crear un document d'aquest tipus van concórrer, com és lògic, diversos motius: d'una banda, la ja esmentada decisió política del nou govern municipal de dificultar l'internament un cop fracassat l'intent de tancament del CIE de Barcelona; d'altra banda, la decisió de posar en marxa el document de veïnatge també va estar influïda per la proposta dels representants de les CUP de crear un document d'identitat per a totes les persones estrangeres veïnes de Barcelona. Aquesta proposta, inspirada en els documents d'identitat locals que en els darrers anys han impulsat diverses ciutats dels Estats Units,³⁰ va ser considerada inviable pel Govern municipal per la seva manca de concreció, perquè l'Ajuntament no té competències per identificar documentalment les persones i perquè es considerava que el passaport ja compleix aquesta funció. Però la idea de donar reconeixement i visibilitat a les persones estrangeres en situació irregular va ser compartida entre les dues forces polítiques i va ser des d'un principi un element molt important en la decisió de crear el document. Així, el reconeixement documental d'aquestes persones com a veïnes de la ciutat es va considerar no només important simbòlicament i política, sinó també un instrument adequat per incentivar que els estrangers en situació irregular es relacionin amb l'Administració municipal, surtin de l'anonimat i puguin rebre assessorament per exercir els seus drets i, entre d'altres coses, començar a preparar la seva regularització al més aviat possible. Més enllà, doncs, de donar visibilitat al fenomen d'irregularitat i de pressionar políticament l'Estat per modificar les seves polítiques, el document de veïnatge també va néixer com a eina d'apoderament de les persones en situació irregular.

La posada en marxa del document de veïnatge no sembla, però, que estigués a l'alçada de les finalitats perseguides i del canvi de paradigma que suposa respecte de les polítiques municipals anteriors. No consta, per exemple, que en cap moment es fes un càlcul aproximat de les persones que es podien beneficiar del document. Malgrat les dificultats de fer aquesta estimació, estudis posteriors han assenyalat que a finals de 2016 unes 41.000 persones podien estar en situació d'irregularitat a la ciutat de Barcelona.³¹ Tot i que no es

30 Vid., entre d'altres, De Graw (2014, pàg. 309-330).

31 Vid. Esbert-Pérez (op. cit., pàg. 14). Aquesta estimació es basa en el nombre de persones extracomunitàries empadronades a la ciutat l'1 de gener de 2017 (199.055) i en el nombre d'autoritzacions de residència en vigor el 31 de desembre de 2016 (160.517). Cal insistir, però, que es tracta d'una estimació, atès que la revisió del padró no és automàtica i hi pot haver dubtes en relació amb els familiars dels ciutadans europeus i els nacionals dels països de l'Associació Europea de Lliure Comerç, als quals s'aplica el

podia calcular quantes d'aquestes persones podien sol·licitar el document, sí que sembla clar que calia fer una campanya de difusió del document que no només el donés a conèixer, sinó que també aclarís quina és la seva finalitat. La presentació de 1.200 sol·licituds només el primer mes de vigència del document, el fet que en la majoria de casos els sol·licitants fossin de determinades nacionalitats (el Pakistan, l'Índia i Bangladesh, principalment) i el fet que en molts casos la finalitat perseguida fos regularitzar la situació administrativa posen en relleu que la posada en marxa del document va tenir problemes que van condicionar de manera substancial la tramitació del document durant els primers sis mesos de vigència.³²

En aquest mateix sentit, cal assenyalar que, malgrat que l'aprovació del document va estar precedida de reunions amb associacions de defensa dels drets de les persones immigrades, el Col·legi d'Advocats de Barcelona, alguns jutges de diversos ordres jurisdiccionals (la degana dels jutjats d'instrucció de Barcelona, un dels dos jutges de control del CIE i la jutgessa coordinadora dels jutjats de la jurisdicció contenciosa), així com amb la directora de l'Oficina d'Estrangers de Barcelona, en la majoria dels casos es va tractar de reunions de presentació del document que no van tenir continuïtat. Tot i que no hi havia cap obligació jurídica de fer aquest tipus de reunions, un diàleg institucional amb més continuïtat potser hauria pogut evitar alguns dels problemes que respecte dels efectes reals del document es posaran en relleu més endavant.

Per acabar, cal assenyalar que un any després d'haver entrat en vigor encara existeix desinformació sobre el document de veïnatge no només entre la població estrangera, sinó també entre els funcionaris municipals. Durant el treball de camp de la recerca sobre el document i d'altres recerques properes s'ha pogut comprovar, per exemple, que responsables de la Guàrdia Urbana i altres funcionaris municipals que treballen en l'àmbit de la immigració tenen poca informació sobre el document. Sense anar tan lluny com en el cas de la ciutat de Nova York, on la posada en marxa del document d'identitat local va anar acompanyada d'un procés de preparació de gairebé any,³³ un treball previ més adequat hauria pogut evitar alguns dels problemes de contingut i de tramitació que ja s'han esmentat, a banda d'estar més a l'alçada d'un instrument simbòlic i estratègic com el document de veïnatge.

5 El règim jurídic del document

El Decret de la Comissió de Govern, de 30 de novembre de 2017, pel qual es regula el procediment d'emissió del document de veïnatge conté la normativa bàsica sobre el document. Aquest Decret, modificat lleugerament el mes de maig de 2018, regula en deu articles el règim jurídic general del document, que es complementa per la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques i la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya. Malgrat que està prevista la publicació d'instruccions sobre els aspectes que es consideri convenient concretar, els criteris que es fan servir per interpretar el Decret no són públics fins ara.

5.1 Naturalesa jurídica

La primera qüestió que cal aclarir del document de veïnatge és la seva naturalesa jurídica. Malgrat la impressió que es pot derivar de la denominació escollida, cal començar assenyalant que no estem davant d'un document d'identitat. Aquesta no ha estat mai la intenció del Govern municipal, entre d'altres coses perquè admet que les competències per emetre documents d'identitat està atribuïda al Cos Nacional de

règim comunitari tot i no ser nacionals d'estats membres de la UE. També s'han de tenir en compte les dificultats de calcular quantes d'aquestes persones complien els requisits de permanència a Barcelona i a l'Estat que exigeix la regulació del document.

³² En aquest sentit cal destacar que el primer document no es va poder emetre fins al mes de febrer de 2018 i que la tramitació de les sol·licituds no es va poder normalitzar fins a mitjan any.

³³ Les diferències entre ambdós documents són molt importants, sobretot tenint en compte que la carta d'identitat de la ciutat de Nova York es dirigeix a tots els habitants de la ciutat i que en el primer any de vigència s'ha atorgat a més de 850.000 persones. Però el procés per posar en marxa aquest document va mobilitzar un nombre important de funcionaris locals i va implicar moltes organitzacions públiques i privades, a banda que va estar acompanyat d'una campanya informativa potent, que va implicar fins i tot el secretari general de Nacions Unides. Vid. l'informe d'avaluació d'aquest document elaborat per la mateixa ciutat de Nova York (IDNYC, 2016).

Polícia.³⁴ Més enllà que en un futur pugui afegir-s'hi una fotografia, el document de veïnatge en cap cas acredita, doncs, la identitat del seu titular.³⁵

Com és natural, la denominació del document va ser àmpliament debatuda des d'un punt de vista polític. La idea de carnet o targeta semblava més coherent amb la finalitat de promoure la inclusió de les persones estrangeres en situació irregular. En aquest mateix sentit, es va discutir si el terme *ciutadania* era més apropiat que el de *veïnatge*, sobretot tenint en compte l'intent de fonamentar el document en els drets de ciutadania. Finalment, però, es va optar per una denominació (*document de veïnatge*) més propera al marc normatiu vigent, tot i que és confusa en un doble sentit: en primer lloc, el veïnatge al qual es fa referència no és el veïnatge administratiu que es deriva de l'empadronament, ni el veïnatge civil, sinó que es tracta d'un concepte nou i més ampli, vinculat sobretot a la integració a la ciutat de les persones estrangeres en situació irregular. El document no acredita, en efecte, el veïnatge administratiu d'aquestes persones (per a això ja existeix el volant d'empadronament), sinó la seva integració a partir d'una sèrie de requisits i indicadors que preveu el Decret i que són valorats per l'Ajuntament; en segon lloc i derivat d'aquesta circumstància, cal destacar que des d'un punt de vista jurídic el document de veïnatge és sobretot un informe municipal que pretén acreditar la integració del seu titular a la ciutat de Barcelona.

La voluntat política de donar visibilitat a les persones estrangeres en situació irregular i la de diferenciar aquest document d'altres informes municipals que s'emeten en l'àmbit de l'estrangeria (l'informe d'arrelament social i l'informe d'adequació de l'habitatge en casos de reagrupament familiar) expliquen la denominació escollida. Però des d'un punt de vista jurídic cal concloure que estem davant d'un informe municipal. Un informe que, com es veurà tot seguit, és sol·licitat a instància de part, que es tramita segons les normes de procediment previstes al Decret de la Comissió de Govern que el regula, i que informa sobre unes qüestions de fet (per, exemple, la situació padronal) i sobre la concurrència o no, segons el parer de l'Ajuntament, dels diferents indicadors d'integració previstos a la normativa del document i valorats en el procediment.

La forma física del document de veïnatge (un full signat per la gerenta de Drets de Ciutadania, Participació i Transparència, que n'identifica el titular i afirma si s'acrediten o no els diversos requisits i indicadors d'integració previstos a la normativa que el regula), així com l'òrgan que el tramita (el Punt d'Informes d'Arrelament de Barcelona), que és el mateix que tramita els informes d'arrelament social previstos a la normativa d'estrangeria, corroboren la conclusió que jurídicament estem davant d'un informe municipal.

5.2 Fonament competencial

Aclarida la naturalesa jurídica del document de veïnatge, la segona qüestió que s'ha d'analitzar és el seu fonament competencial. El preàmbul del Decret de la Comissió de Govern fa referència reiterada a les competències municipals en l'àmbit de la integració i l'acollida de les persones immigrades. Crida l'atenció, però, que en cap moment se cita la Carta municipal de Barcelona³⁶ (que és cert que no atribueix de manera explícita competències en aquest àmbit a la ciutat), sinó que es fan referències a l'Estatut d'autonomia de Catalunya (art. 42.2, 42.6 i 84.2 m EAC), a la Llei orgànica d'estrangeria (art. 2 ter), a la Llei de bases de règim local (art. 15 i 18.1 c) i a la Llei d'acollida de les persones immigrades i de les retornades a Catalunya (art. 21.2). Totes aquestes referències normatives són, però, genèriques i afecten qüestions relacionades amb la integració, l'acollida o els serveis públics municipals.

En alguns casos, les normes invocades són mandats genèrics dirigits a tots els poders públics (art. 42 EAC i 2 ter de la Llei d'estrangeria); en d'altres, es tracta del dret a accedir a tots els serveis públics municipals (art. 18 de la Llei de bases de règim local), i en d'altres, de competències municipals de prestació i foment de serveis d'atenció, acollida i integració (art. 84.2 EAC i 21.2 de la Llei d'acollida). Tot i que l'art. 1.3 del Decret

34 Art. 12 de la Llei orgànica 2/1986, de 13 de març, de forces i cossos de seguretat, i 210 del Reial decret 557/2010, de 20 d'abril, pel qual s'aprova el Reglament d'estrangeria.

35 Aquest també és el cas de la *tarjeta de vecindad*, que, com s'ha esmentat anteriorment, s'ha començat a emetre a la ciutat de Madrid. Tot i incloure una fotografia, el mateix Ajuntament de la capital reconeix que no serveix per acreditar la identitat del seu titular. Aquesta és, de fet, una de les principals diferències amb les cartes d'identitat municipals de les ciutats dels Estats Units. En un context d'absència d'un document d'identitat obligatori en l'àmbit federal, la finalitat principal d'aquestes cartes municipals és identificar tots els veïns i veïnes amb independència de la seva nacionalitat i estatus jurídic, amb l'objectiu de facilitar-ne l'accés a serveis i instal·lacions municipals i que puguin operar amb bancs i altres agents privats.

36 Llei 22/1998, de 30 de desembre, de la Carta municipal de Barcelona.

assenyala que amb el procediment per a l'emissió del document de veïnatge es pretén “prestar un servei per contribuir a la cohesió social de la població, l'acollida i la integració de les persones estrangeres migrades”, en cap cas no es fa un esforç per justificar de forma clara en quina mesura l'Ajuntament de Barcelona té competències per crear i emetre un informe que pretén tenir efectes en uns procediments (els d'expulsió i els d'internament) que són de competència exclusiva de l'Estat i que no està previst a la normativa d'estrangeria.

La finalitat expressa del document i el fet que la jurisprudència constitucional hagi vinculat tradicionalment la primera acollida i la integració amb la matèria assistència social³⁷ dificulten la fonamentació competencial del document a partir de la consideració que s'ordena un servei públic municipal en aquests àmbits. El caràcter no vinculant del document, que en cap cas no es reivindica, i el fet de tractar-se d'una activitat instrumental com l'emissió d'informes pot desactivar en certa mesura aquests dubtes. Però el fonament competencial del document adduït per l'Ajuntament no és evident.

Una possibilitat diferent hauria estat la de vincular el document de veïnatge a les clàusules competencials generals previstes a l'article 58.3 de la Llei catalana de la Carta municipal i a l'article 3 de la Llei estatal de règim especial del municipi de Barcelona.³⁸ Més enllà del debat sobre la vigència d'aquestes clàusules,³⁹ podria considerar-se, en efecte, que el document és una activitat o un servei que afecta l'interès general dels ciutadans o que complementa una actuació pròpia de l'Estat (en aquest cas, els procediments d'expulsió i/o internament). Certament, ambdues argumentacions plantegen dubtes: en el primer cas, l'interès general tutelat hauria de vincular-se a la protecció dels titulars del document i a la necessària proporcionalitat de les mesures de lluita contra la immigració irregular; en el cas de la competència complementària, que acostuma a estar vinculada a la prestació d'un servei públic per part d'una administració diferent, s'hauria d'argumentar que el document de veïnatge ofereix una informació complementària que es pot aportar en el marc d'altres procediments. Aquesta segona possibilitat sembla ajustar-se millor al document de veïnatge, atès que, com s'ha vist, és un informe que aporta informació complementària, com assenyala la Mesura de govern, dels procediments d'expulsió i d'internament. Però cal tenir en compte que el document pretén tenir efectes no en procediments administratius, sinó en procediments judicials, la qual cosa no és habitual en el cas de les competències complementàries.

En tot cas, les clàusules generals de competències podrien oferir un fonament competencial més adequat que les referències genèriques a la integració i a la primera acollida per justificar des d'un punt de vista competencial el document de veïnatge. Des d'una concepció àmplia de l'autonomia local que permet que els municipis puguin intervenir en àmbits com la immigració irregular que tenen un impacte clar en la vida municipal sembla possible, en efecte, defensar mesures santuari com la del document de veïnatge, que es limita a aportar una informació complementària que pot ser aportada a procediments que no són de competència municipal. Ara bé, com es veurà més endavant, l'altra cara de la moneda és el caràcter no vinculant del document i la llibertat de la resta dels poders públics (i sobretot dels òrgans judicials) per interpretar-ne el contingut i l'abast.

5.3 Requisits

L'article 4 del Decret que regula el document de veïnatge preveu que pot ser sol·licitat per les persones estrangeres (o els seus representants legals) que complexin els següents cinc requisits personals: a) ser estranger o estrangera; b) tenir almenys divuit anys; c) haver romàs a l'Estat espanyol un mínim de dotze mesos; d) estar empadronat en el municipi de Barcelona de forma continuada almenys els sis mesos immediatament anteriors a la sol·licitud, i e) estar en situació irregular. Com es veurà més endavant, la forma d'acreditar aquests requisits és variable. Però abans d'analitzar-los, convé fer algunes observacions sobre el contingut d'alguns d'aquests requisits.

³⁷ Vid., en aquest sentit, la STC 87/2017, de 4 de juliol, FJ 3, que va tenir precisament per objecte la Llei catalana d'acollida.

³⁸ Llei 1/2006, de 13 de març, per la qual es regula el règim especial del municipi de Barcelona.

³⁹ La derogació, per part de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local, de la clàusula general de competències complementàries prevista a la Llei de bases de règim local planteja, com és sabut, el problema dels seus efectes sobre la legislació especial del municipi de Barcelona.

La normativa no exclou, tot i que a la pràctica són molt poc freqüents,⁴⁰ que els sol·licitants puguin ser ciutadans europeus, nacionals de l'Associació Europea de Lliure Comerç o familiars de ciutadans europeus. La possibilitat, en efecte, que aquestes persones estiguin en situació irregular, que siguin sancionades amb l'expulsió i, si escau, que siguin subjectes d'un procediment d'internament⁴¹ justificaria aquesta possibilitat.

Per la seva banda, el requisit de la majoria d'edat sembla lògic tenint en compte que l'expulsió i l'internament dels i les menors només és possible si afecta tota la família. Com és sabut, la repatriació dels menors no acompanyats segueix un procediment totalment diferent. Durant 2018 només una sol·licitud, que no va ser admesa a tràmit, la va presentar un menor.⁴²

Els requisits de permanència a l'Estat espanyol i d'empadronament al municipi de Barcelona també semblen evidents, atès que el document pretén acreditar una integració real a la ciutat. El temps mínim exigint en cada cas (un any a l'Estat espanyol i sis mesos d'empadronament) pot ser discutible, però en tot cas posa en relleu que el document parteix d'un nivell d'integració que no pot ser elevat, atès que en aquest període difícilment pot esperar-se res més que haver iniciat un període d'acollida. A la pràctica, però, cal destacar que en els documents de veïnatge emesos entre gener i octubre de 2018 la mitjana d'empadronament a la ciutat de Barcelona va ser de 3,7 anys, tot i que hi ha diferències moderades.⁴³

Finalment, el requisit d'estar en situació irregular és plenament coherent amb la finalitat del document de protegir de manera específica aquestes persones i amb la decisió política de no voler acreditar la identitat o el veïnatge administratiu de totes les persones estrangeres empadronades a la ciutat.

En el moment de la sol·licitud, es demana una declaració responsable sobre el compliment de tots aquests requisits personals. Cal destacar, però, que malgrat tractar-se de requisits lògics i raonables, en el context actual comporten l'exclusió de la majoria de les persones internades en el CIE de Barcelona, que provenen de les costes espanyoles, tenen ordres de devolució per haver intentat arribar a Espanya en pastera o per Ceuta i Melilla i no compleixen els requisits temporals d'estada a Espanya i d'empadronament a Barcelona. Aquest fet és rellevant, atès que posa en dubte els efectes reals (almenys en el cas de l'internament) d'un document que va néixer, com s'ha vist, com a reacció a un intent fallit de tancament del CIE de Barcelona, que pretenia impedir l'internament dels veïns i veïnes de la ciutat. Les dades dels darrers anys posen en relleu, però, que les sol·licituds policials d'internament incoades a la província de Barcelona s'han reduït de manera significativa,⁴⁴ de manera que el nombre de beneficiaris reals del document de veïnatge és cada cop més baix. En relació amb l'internament, doncs, el document de veïnatge sembla haver arribat tard (almenys tenint en compte la situació actual del CIE de Barcelona), amb la qual cosa cal esperar efectes més polítics i simbòlics que no pas reals.

A banda dels requisits que han de complir els sol·licitants, la normativa que regula el document de veïnatge determina quins són els indicadors que s'han de tenir en compte per acreditar que la persona en qüestió està integrada a la ciutat. Aquests indicadors, respecte dels quals s'ha d'aportar documentació al llarg del procediment, es descriuen a l'article 2 del Decret de la següent manera: a) vincles familiars de la persona interessada amb altres persones que visquin a l'Estat espanyol; b) coneixement de les llengües catalana i castellana; c) realització de cursos, tallers o mòduls amb caràcter social, laboral, lingüístic i/o cultural; d) estudis realitzats i professió; e) situació econòmica, tant de la persona interessada com de la seva família, i vida laboral; f) participació social, amb especial incidència en qualsevol situació de vincle amb l'entorn; g) si escau, situació d'irregularitat sobrevinguda; h) possibilitat documentada d'obtenir una autorització de

40 D'acord amb la informació aportada per la unitat responsable de la tramitació de les sol·licituds, durant l'any 2018 només es va produir una sol·licitud per part d'un ciutadà comunitari.

41 Aquesta possibilitat és molt discutida des d'un punt de vista jurídic, atès que l'internament no està previst a la normativa que regula el règim aplicable als ciutadans europeus. Però la pràctica demostra que, tot i que poc freqüent, l'internament de ciutadans europeus és una realitat que no hauria de ser desconeguda pel document de veïnatge.

42 Font: Punt d'Informes d'Arrelament de Barcelona.

43 Font: treball de camp del projecte esmentat a la nota 10. La desviació detectada és de 2,6.

44 Vid. González Beilfuss, Kalir i Vallbé (2018: 66). Les memòries anuals de la Fiscalia de Barcelona posen en relleu aquesta important reducció en el nombre de sol·licituds policials d'internament. Així, entre els anys 2011 i 2016 s'ha passat de 1.534 a 389 sol·licituds a tota la província, xifra que, per tant, és menor a la ciutat de Barcelona.

residència i/o treball, i i) altres situacions o circumstàncies que es considerin oportunes i congruents amb la naturalesa del document de veïnatge.

Com es desprèn de la mera lectura d'aquests indicadors, el concepte de veïnatge i d'integració que es fa servir és ampli i es basa més aviat en la possibilitat d'integrar-se i en el fet d'haver fet un esforç en aquest sentit que no pas en una integració real. A l'igual del que succeeix amb els informes d'arrelament o d'esforç d'integració en l'àmbit de l'estrangeria, no es busca comprovar una integració real de difícil —per no dir impossible— definició jurídica, sinó acreditar una situació de convivència i normalitat en el context d'una societat diversa i plural com la barcelonina. El temps mínim d'empadronament a Barcelona exigint per sol·licitar el document de veïnatge (6 mesos) ja posa en relleu que es parteix d'un nivell d'exigència baix i que no es pretén acreditar un arrelament evident, sinó una sèrie de circumstàncies que haurien de ser tingudes en compte per no sancionar una persona en situació administrativa irregular amb l'expulsió o per no internar-la en un CIE com a mesura cautelar de la seva expulsió.

Malgrat que el nom del document pot induir a confusió, no cal perdre de vista la finalitat perseguida i la voluntat protectora amb què s'ha regulat el document. En aquest sentit, crida l'atenció no només la manca de criteris normatius sobre com valorar els diferents indicadors d'integració, sinó també l'absència, almenys en un primer moment, d'una regulació sobre les causes d'admissió i de denegació de les sol·licituds formulades, és a dir, dels indicadors mínims que s'han d'acreditar per poder emetre el document de veïnatge. Certament, en un primer moment era difícil regular aquestes qüestions amb detall. La situació ha millorat amb la reforma de maig de 2018 del Decret que regula el document de veïnatge, que ha aclarit quina és la informació mínima que s'ha d'aportar per poder obtenir el document. Però abans d'analitzar aquesta reforma i com s'han tramitat els expedients resolts fins ara, sembla oportú posar en relleu que la descripció normativa d'alguns dels indicadors emprats planteja dubtes sobre la seva idoneïtat en relació amb la finalitat perseguida.

El fet, per exemple, de tenir vincles familiars amb persones que visquin a qualsevol localitat del territori espanyol evidencia que es parteix d'un concepte ampli d'arrelament o integració que es vincula a la possibilitat de tenir una xarxa de suport no ja a la ciutat, sinó a Espanya. La realització d'estudis o el fet de tenir una professió també sembla relacionar-se més aviat amb les possibilitats de treballar que no pas amb una integració real, almenys si no s'exigeix que els estudis s'hagin fet a Barcelona. Per la seva banda, la referència genèrica a la situació econòmica o als mitjans de vida (que no només es refereixen a la persona interessada, sinó també als de la seva família) també posa en relleu una predisposició favorable a l'emissió del document. En sentit invers, el fet de no preveure la possibilitat de tenir en compte alguns indicadors que posen en relleu la manca d'integració (per exemple, els possibles antecedents per alguns delictes que responen a conductes que posen greument en perill la convivència ciutadana)⁴⁵ i que són valorats pels jutges a l'hora d'autoritzar els internaments també demostra el caràcter no neutral del document de veïnatge. Més enllà de la impossibilitat d'acreditar aquest fet sense la col·laboració del sol·licitant, no ha d'estranyar, però, que una mesura pròpia d'una ciutat santuari estigui dissenyada en coherència amb aquesta finalitat. Tanmateix, cal assumir els costos polítics que es poden derivar de la possible emissió del document de veïnatge en un supòsit en què el seu titular no està integrat de manera clara, així com, sobretot, la possibilitat que els jutges i tribunals donin al document de veïnatge una transcendència menor de la desitjada.

5.4 Tramitació

La regulació del document de veïnatge preveu unes normes senzilles respecte de la manera de tramitar les sol·licituds per emetre'l. De forma coherent amb els objectius de normalitzar la relació de les persones estrangeres en situació irregular amb l'Administració municipal, d'apoderar-les i informar-les, així com de protegir-les davant una possible ordre d'expulsió i/o d'internament, s'opta per un procediment que facilita la presentació de les sol·licituds, dona un pes molt important a una entrevista personal i no preveu de forma expressa causes de denegació del document.

⁴⁵ Com és natural, la definició d'aquests supòsits no és fàcil, sobretot si no es vol donar un pes excessiu a qualsevol tipus d'antecedent penal. Al seu torn, el control d'aquesta circumstància requeriria l'exigència d'aportar un certificat d'antecedents penals atorgat per les autoritats espanyoles, quan aquesta circumstància sembla que la poden controlar millor les autoritats judicials que han de decidir sobre l'internament. Però l'absència de qualsevol referència a aquesta qüestió està sobretot vinculada a la voluntat política de protegir les persones en situació irregular i de no estigmatitzar aquest col·lectiu.

La presentació de la sol·licitud, que és gratuïta, pot fer-se a qualsevol Oficina d'Atenció Ciutadana de l'Ajuntament i a les oficines de correus omplint un formulari senzill basat en declaracions responsables. La sol·licitud és traslladada a la Direcció de Serveis d'Atenció i Acollida a Immigrants de l'Ajuntament, que és l'òrgan competent per tramitar i preparar l'emissió del document de veïnatge. Revisada la sol·licitud, rectificats els possibles defectes i no declarada la inadmissió a tràmit de la sol·licitud per incomplir alguns dels requisits personals,⁴⁶ se cita la persona interessada a una entrevista personal, en la qual s'ha d'aportar la documentació que acrediti el compliment d'aquests requisits i, en la mesura del possible, dels indicadors d'integració esmentats anteriorment.

Aquesta entrevista és clau en la tramitació del document i la duen a terme de forma curosa els tècnics del servei. Així, més enllà d'informar des d'un primer moment sobre la documentació que cal i es pot aportar i de realitzar una entrevista estructurada en què s'obté informació detallada sobre els diferents indicadors d'integració, en la pràctica es realitzen segones entrevistes, si escau,⁴⁷ i es proposa als sol·licitants desistir-hi i arxivar l'expedient en els supòsits en què es considera que no es compleixen els requisits per emetre el document.⁴⁸ Aquesta darrera pràctica es va dur a terme sobretot durant els primers mesos de tramitació del document per fer front a un nombre important de sol·licituds que, com ja s'ha esmentat, incomplien clarament els requisits personals exigits per la normativa. En menor mesura que al principi, se segueix produint i durant tot l'any 2018 es van arxivar per renúncia un total de 233 sol·licituds.

Es tracta, en definitiva, de no rebutjar de forma expressa les sol·licituds presentades i de canalitzar a través del desistiment els supòsits d'incompliment dels requisits. En la resta dels casos, l'entrevista esdevé el moment més important de la tramitació, no només perquè permet obtenir molta informació i, en el cas del coneixement del català i el castellà, comprovar aquest requisit de manera directa, sinó perquè és un moment clau per reconèixer, informar i, en definitiva, apoderar unes persones que estan en situació irregular i que, per aquest motiu, acostumen a evitar el contacte amb les administracions públiques.

Els tècnics municipals finalitzen l'anàlisi dels expedients amb una proposta de resolució que a la pràctica només és favorable, d'inadmissió a tràmit o d'arxivament de l'expedient.⁴⁹ No es preveuen ni s'emeten resolucions expressament denegatòries de les sol·licituds presentades, sinó que s'intenta reconduir al desistiment i arxivament de l'expedient els supòsits de manca d'acreditació dels principals indicadors d'integració. La reforma de maig de 2018 que estableix que per emetre el document cal aportar informació per poder valorar com a mínim alguns indicadors no ha introduït formalment la possibilitat de denegar les sol·licituds. Un cop més, cal tenir en compte la finalitat protectora del document i les conseqüències negatives, no només des d'un punt de vista jurídic, sinó sobretot polític, que es podrien derivar de resolucions que deneguen les sol·licituds de document de veïnatge.

Finalment, cal assenyalar que la regulació del procediment no fa cap referència ni al termini per resoldre'l ni al sentit del silenci administratiu. En aplicació de la Llei 39/2015, el termini és de tres mesos. Un cop superat l'allau de sol·licituds dels primers mesos de vigència del document, que va endarrerir la resolució dels expedients en molts casos, en l'actualitat el temps de tramitació real del document no planteja problemes.⁵⁰ Pel que fa al règim del silenci administratiu, cal tenir en compte que, tractant-se d'una sol·licitud d'informe

46 Tot i no estar previst de forma expressa, durant el primer any de vigència del document (2018) es van inadmetre a tràmit 180 de les 2.013 sol·licituds presentades. En la major part dels casos, la inadmissió es va basar en l'incompliment del requisit d'estar empadronat a la ciutat de Barcelona sis mesos com a mínim. Font: Direcció de Serveis d'Atenció i Acollida a Immigrants, Ajuntament de Barcelona.

47 Durant l'any 2018 es van dur a terme 1.718 primeres entrevistes i 411 segones entrevistes. Font: Direcció de Serveis d'Atenció i Acollida a Immigrants, Ajuntament de Barcelona.

48 Aquesta pràctica es va dur sobretot a terme durant els primers mesos de tramitació del document per fer front a un nombre important de sol·licituds que, com ja s'ha esmentat, incomplien clarament els requisits personals exigits pel Decret. Aquesta pràctica se segueix produint, de manera que durant tot l'any 2018 es van arxivar per renúncia un total de 233 sol·licituds.

49 Més enllà del supòsit de renúncia, els arxivaments també es poden ordenar perquè no es localitza la persona que va sol·licitar el document o perquè no compareix a l'entrevista. Aquests supòsits es van produir en 349 i 139 ocasions, respectivament, durant l'any 2018, és a dir, en gairebé el 25% de les sol·licituds. Font: Direcció de Serveis d'Atenció i Acollida a Immigrants, Ajuntament de Barcelona.

50 A finals de desembre de 2018, la cita per a l'entrevista acostumava a produir-se en el termini de dues o tres setmanes i la decisió sobre l'emissió del document se solia prendre en un mes o un mes i mig des de l'entrevista si s'havia aportat tota la documentació. En els primers mesos de l'any, en canvi, es va arribar a trigar fins a sis mesos a realitzar la primera entrevista.

que no és positiu o negatiu, sinó que certifica una informació, no té sentit que el procediment pugui finalitzar per silenci positiu.

5.5 Criteris d'emissió

L'emissió del document correspon a l'alcaldeessa, però aquesta facultat està conferida a la gerenta de Drets de Ciutadania, Participació i Transparència.⁵¹ L'emissió del document depèn del compliment dels requisits personals per sol·licitar-lo i, sobretot, de l'acreditació, a judici de l'Ajuntament, d'una sèrie d'indicadors d'integració aportats al llarg del procediment, dels quals es deriva, implícitament, el veïnatge de la persona sol·licitant. És important destacar que l'emissió del document (i, per tant, el reconeixement del veïnatge) no es produeix només quan s'acredita la concurrència de tots els indicadors d'integració esmentats anteriorment. Des d'un primer moment, en efecte, s'han emès documents en els quals no s'acreditava la concurrència d'alguns i fins i tot bastants d'aquests indicadors. Quins indicadors han d'acreditar-se per emetre el document i quin és el contingut mínim de cadascun d'ells no està regulat expressament. Només des de la reforma del Decret sobre el document de veïnatge del mes de maig de 2018 s'ha establert (art. 8.2) que l'emissió del document requereix dues condicions: complir els requisits personals exigits per la normativa i haver aportat les dades o els documents necessaris per valorar adequadament com a mínim un dels indicadors continguts als apartats *b*, *f* o *h* de l'article 2.1 (vincles familiars, situació econòmica o irregularitat sobrevinguda) o simultàniament els continguts als apartats *d* i *g* del mateix article (realització de cursos i participació social).

Aquest intent de concretar els criteris d'emissió del document de veïnatge millora sens dubte la situació inicial, en la qual no es podia saber quins eren els criteris emprats per emetre el document. La recerca de camp que s'ha esmentat a l'inici d'aquest estudi sobre els documents emesos entre els mesos de gener i octubre de 2018 (als quals es va aplicar la normativa originària) permetrà aportar informació sobre els criteris emprats durant la primera fase de vigència del document. En tot cas, una explotació preliminar de les dades obtingudes posa en relleu que en el 64,5% dels documents emesos en aquest període no es van acreditar vincles familiars, que en el 76,4% dels casos no es van acreditar mitjans econòmics, mentre que en el 82% dels documents sí que es va acreditar l'existència d'una xarxa social i participació i en gairebé tots els casos es va acreditar l'assistència a cursos, mòduls i tallers. L'anàlisi exhaustiva de la informació obtinguda permetrà, sens dubte, posar en relleu informació molt rellevant sobre el perfil sociodemogràfic de les persones que van obtenir el document, així com dels criteris emprats per emetre'l. En tot cas, sembla clar que no s'ha fet servir un criteri restrictiu per resoldre positivament les sol·licituds presentades, que els criteris d'emissió no estaven establerts *a priori*, sinó que es van anar ajustant amb el pas del temps i que l'existència de circuits interns de coordinació probablement no van impedir l'ús de criteris en alguns casos diferents.

En tot cas, el fet que durant el primer any de vigència s'hagin emès un total de 894 documents de veïnatge (46% dels expedients resolts),⁵² que 180 expedients (el 9%) s'hagin inadmes a tràmit, 622 (el 32%) s'hagin arxivat per manca de documentació, de signatura o per incompareixença del sol·licitant i 233 (12%) s'hagin arxivat per renúncia del sol·licitant demostra clarament que el criteri d'emissió del document no ha estat restrictiu.⁵³

A la mateixa conclusió pot arribar-se quan s'analitzen els criteris emprats per considerar acreditats els diferents indicadors d'integració. Com ja s'ha vist, la mateixa normativa ja delimita la major part d'aquests indicis de forma àmplia. Els vincles familiars que es poden fer constar en el document de veïnatge no es circumscriuen a l'àmbit nuclear, sinó que inclouen qualsevol grau de parentesc; els mitjans de vida poden ser no només propis, sinó de familiars i la resta dels indicadors són genèrics i no es concreta la forma d'acreditar-los ni si n'hi ha d'haver un mínim per poder emetre el document. Un cop més, el treball de camp respecte dels documents emesos entre gener i octubre de 2018 permetrà conèixer quins criteris s'han fet servir a la pràctica. En tot cas, tot sembla indicar que l'emissió del document no s'ha fet des d'una concepció apriorística del que és estar integrat a la ciutat, sinó des de la voluntat d'acreditar uns fets que es consideren rellevants i d'alguna manera demostratius d'una integració real a la ciutat. La pràctica emprada també demostra, doncs,

51 Decret d'Alcaldia de 4 de desembre de 2017.

52 Font: Direcció d'Atenció i Acollida a la Immigració, Ajuntament de Barcelona.

53 Font: Direcció d'Atenció i Acollida a la Immigració, Ajuntament de Barcelona.

que el document de veïnatge és sobretot un informe municipal que pretén acreditar una sèrie de fets per tal que es puguin aportar en els procediments d'expulsió i/o internament.

Per aquest motiu, l'acreditació d'aquesta informació esdevé un element fonamental del document de veïnatge des d'un punt de vista jurídic. Un primer interrogant és la forma d'acreditar la informació que s'aporta en relació amb cadascun dels requisits i indicadors d'integració. Com és evident, les formes d'acreditació no són coincidents en tots els casos i no sempre plantegen problemes. Així per exemple, les dades personals i padronals dels sol·licitants es deriven de la documentació que cal aportar i de la informació que d'ofici comprova l'Ajuntament. La informació sobre els coneixements lingüístics tampoc planteja dificultats importants, atès que deriva de l'entrevista personal amb els tècnics de l'Ajuntament.

Per la seva banda, la informació que es demostra documentalment requereix l'aportació de l'original i d'una còpia que tingui validesa administrativa. Tenint en compte la pluralitat de documents que es poden presentar per acreditar qüestions com la identitat, els vincles familiars o la situació econòmica, sembla clara la necessitat d'una formació adequada del personal que tramita el document per tal de garantir l'autenticitat i la validesa de la documentació aportada. Però més enllà d'aquesta necessitat, no sembla que es plantegin problemes especialment importants.

En canvi, el que no sembla acceptable és que es pugui fer servir l'acreditació verbal per part del sol·licitant com a mitjà de prova. Tot i que es tracta d'una pràctica excepcional que s'ha detectat en alguns documents emesos en els primers mesos de vigència del document de veïnatge, el seu ús desvirtua completament el sentit del document.

Més enllà de la forma d'acreditació de la informació a la qual es fa referència en el document de veïnatge, un altre problema es pot derivar de les dades que es fan servir en alguns casos per considerar acreditats determinats indicadors d'integració. Seguint la filosofia de la normativa que regula el document i la seva finalitat protectora, s'han fet constar en alguns casos vincles amb familiars llunyans, mitjans de vida derivats de la percepció d'ajuts socials o el fet de disposar d'una targeta de biblioteca com a únic element de prova de la xarxa social i la participació del sol·licitant. Un cop més, es posa en relleu que l'emissió del document de veïnatge no es fa dependre de l'assoliment d'un determinat nivell d'integració, sinó del fet de complir els requisits personals per sol·licitar-lo i d'haver aportat informació sobre alguns dels indicadors d'integració continguts en la normativa que el regula. L'Ajuntament de Barcelona es limita, doncs, a acreditar a través d'un informe la informació que apareix en el document de veïnatge. Correspon, per tant, als altres operadors jurídics valorar els efectes i les conseqüències que es deriven d'aquest informe.

6 Efectes jurídics i eficàcia del document

Segons el Decret que regula el document de veïnatge, la seva funció és "acreditar" el veïnatge del seu titular "en el marc dels procediments d'expulsió i/o internament". Com s'ha vist fins ara, el veïnatge al qual es refereix el document va més enllà del veïnatge administratiu i es vincula amb la integració del titular del document a la ciutat de Barcelona. L'acreditació d'aquesta condició consisteix bàsicament a emetre un informe municipal en el qual es reflecteix que es compleixen els requisits del document i que s'han acreditat o no una sèrie de dades en relació amb els diferents indicadors d'integració previstos al Decret que regula el document de veïnatge. Des d'un punt de vista jurídic, però, resulta fonamental determinar quins són els efectes i l'eficàcia que pot esperar-se d'un document municipal amb aquestes característiques.

La normativa que el regula només preveu que el document de veïnatge té una validesa de 24 mesos⁵⁴ i que l'emissió del document s'ha de notificar a la persona titular, qui ha de recollir-lo a la seu de l'òrgan que l'ha tramitat. Els efectes del document no es regulen de manera expressa, tot i que, en coherència amb la seva naturalesa jurídica, han de ser els propis d'un informe municipal que aporta informació sobre una sèrie de circumstàncies. El Decret tampoc concreta quins són els procediments relacionats amb l'expulsió i/o l'internament en els quals es pretén que el document de veïnatge tingui efecte. Però de l'exposició de motius del Decret i de la Mesura de govern per afavorir l'accés a la regularitat i prevenir la irregularitat

⁵⁴ Inicialment, el termini era de dotze mesos, però la reforma del mes de maig de 2018 va ampliar-lo per afavorir que pugui tenir efectes a la pràctica.

sobrevinguda es deriva que es pensa sobretot en els procediments judicials que tenen per objecte l'expulsió i/o l'internament del titular del document: en concret, el procediment de la jurisdicció contenciosa administrativa per resoldre la impugnació d'una hipotètica ordre d'expulsió i el procediment que ha de seguir el jutjat d'instrucció per ordenar-ne l'internament. En ambdós casos el document de veïnatge hauria de servir per posar en relleu el caràcter desproporcionat de la sanció d'expulsió i de la mesura cautelar de privació de llibertat, respectivament, en la mesura en què amb ell s'acredita la integració del titular del document a la ciutat de Barcelona.

Malgrat la pretensió explícita del document "d'interferir" en les polítiques estatals i europees de lluita contra la immigració irregular i, en concret, en els procediments d'expulsió i/o d'internament, cal destacar que el document de veïnatge no està lluny de ser rupturista amb aquests procediments, en el sentit que no fa servir arguments que s'apartin de la lògica jurídica del sistema. El de proporcionalitat és, en efecte, el principi bàsic que fonamenta i limita les mesures d'expulsió i d'internament, de manera que la integració o l'arrelament a la ciutat constitueix un mitjà molt habitual de defensa de les persones afectades per qualsevol d'aquestes dues decisions. Des d'un punt de vista jurídic, però, el problema principal radica a determinar quins poden ser els efectes que el document de veïnatge pot pretendre tenir en els esmentats procediments judicials tenint-ne en compte el contingut i la tramitació.

Acceptada la competència de l'Ajuntament per emetre'l, el primer que cal destacar del document de veïnatge és que es tracta d'un informe municipal no vinculant. No podia ser, en efecte, d'una altra manera tractant-se d'un informe d'una administració local no previst a la normativa d'estrangeria i que pretén tenir efectes en el control judicial de decisions de l'Administració general de l'Estat. El mateix Ajuntament de Barcelona sembla que és conscient d'aquest fet quan en la tantes vegades esmentada Mesura de govern per afavorir l'accés a la regularitat i prevenir la irregularitat sobrevinguda es refereix al document de veïnatge com a "informe complementari" que "pot incidir" en els procediments judicials d'expulsió i/o internament.

En la lògica de l'Ajuntament, però, aquesta incidència es pretén que sigui habitual i determinant, en el sentit d'aconseguir que l'aportació del document de veïnatge en un procediment judicial d'impugnació d'una ordre d'expulsió o d'autorització d'un internament tingui com a conseqüència la substitució de la sanció d'expulsió per la de multa i la denegació de la mesura cautelar de privació de llibertat, respectivament. Tanmateix, aquesta expectativa sembla no tenir en compte dues consideracions que no són menors des d'un punt de vista jurídic: d'una banda, que en un procediment judicial els tribunals són lliures per apreciar la concurrència dels elements que són transcendents per al procediment; i de l'altra, que els elements que han de tenir en compte els tribunals no depenen de la voluntat de cada òrgan judicial o d'una administració pública, sinó de la jurisprudència dels tribunals superiors, que estableixen la doctrina que han de seguir els tribunals inferiors per resoldre els conflictes plantejats.

El temps transcorregut des de l'emissió dels primers documents de veïnatge és encara reduït i no s'ha pogut comprovar quin ha estat l'impacte real d'aquests documents en els procediments judicials que s'acaben d'esmentar. No obstant això, les dues consideracions que s'acaben de fer no permeten ser gaire optimistes sobre els efectes jurídics reals del document de veïnatge

D'una banda, no sembla que pugui donar-se per fet que la informació continguda en el document de veïnatge sigui acceptada com a fet provat pels tribunals ordinaris. La presumpció de veracitat que en alguns casos s'ha al·legat per defensar l'eficàcia del document en els procediments judicials no té en compte, entre d'altres qüestions, que aquesta presumpció està vinculada a documents formalitzats per funcionaris als quals es reconeix la condició d'autoritat.⁵⁵ D'altra banda, tot i ser un document públic, el document de veïnatge no sembla que pugui gaudir en l'àmbit del procés contenciós de la força probatòria plena que la Llei d'enjudiciament civil reserva als documents enumerats en l'article 317 LEC. Tampoc no existeix cap altra llei que, com preveu l'article 319.2 LEC, doni força probatòria al document de veïnatge com a document públic. Per tant, la informació acreditada per l'Ajuntament accepta prova en contrari i no fa desaparèixer la llibertat dels òrgans judicials per valorar la informació que les parts aporten al procediment. Màximament si, com s'ha vist, en algun cas existeixen dubtes sobre la forma en què s'ha acreditat la informació que es fa constar en el document, o discrepàncies en el contingut de conceptes com ara vincles familiars o mitjans de

⁵⁵ Art. 77.5 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques.

vida quan s'intenta acreditar l'existència d'arrelament. Per aquests motius, no seria estrany que els tribunals reclamessin que el document de veïnatge anés acompanyat de la documentació que es va fer servir durant la tramitació per acreditar els diversos indicadors d'integració. Malgrat la professionalitat i dedicació dels treballadors municipals i la forma en què es tramita el document de veïnatge, no sembla, doncs, que pugui esperar-se que els òrgans judicials se sentin vinculats pel contingut dels diferents apartats del document, amb l'excepció de la informació sobre l'empadronament a la ciutat, que depèn exclusivament del municipi de Barcelona.

Tanmateix, a banda d'aquest fet, també s'ha de tenir en compte que el document de veïnatge no actua sobre el buit, sinó que pretén tenir efectes en el marc d'uns procediments judicials (els d'impugnació d'una ordre d'expulsió i els de sol·licitud d'internament) que es tramiten a la ciutat de Barcelona i sobre els quals ja existeix una jurisprudència que des de fa temps ha concretat el principi de proporcionalitat com a límit de les sancions d'expulsió i les decisions d'internament. Sense ànim d'exhaustivitat, cal recordar quines són les línies generals d'aquesta doctrina per tal de poder comprovar fins a quin punt el document de veïnatge pot incidir en l'aplicació d'aquesta doctrina.

En el cas de la sanció d'expulsió, cal destacar que la doctrina tradicional sobre la necessitat de substituir-la per la sanció de multa s'ha vist modificada per la Sentència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea de 23 d'abril de 2015, que ha posat en relleu que l'opció entre multa i expulsió prevista a la normativa espanyola no és compatible amb l'anomenada *Directiva de retorn*.⁵⁶ En efecte, a partir d'aquesta Sentència del Tribunal de Luxemburg la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya considera que la sanció d'expulsió és la regla general i que la substitució per multa s'ha de limitar als casos en què s'apreciï que afecti l'interès superior del menor, la vida familiar o l'estat de salut de la persona estrangera en situació irregular.⁵⁷ La concurrència d'aquests supòsits pot ser discutible, però la jurisprudència més recent és estricta en el sentit, per exemple, de no acceptar al·legacions genèriques en relació amb l'arrelament.⁵⁸ Més enllà de la fiabilitat que es doni al document de veïnatge, no pot esperar-se, doncs, que els jutjats de l'àmbit contenciós administratiu accedeixin a substituir l'expulsió per la multa en supòsits diferents dels que es desprenen d'aquesta jurisprudència pel simple fet que la persona afectada sigui titular del document.

Quelcom semblant pot esperar-se d'un supòsit diferent, no esmentat en la Mesura de govern, però en el qual pot arribar-se a presentar el document de veïnatge. En concret, en els casos de sol·licituds de suspensió cautelar de les ordres d'expulsió basades en l'arrelament econòmic, social i familiar de la persona afectada. En relació amb aquesta qüestió, el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya també disposa d'una jurisprudència consolidada que insisteix en la necessitat de ponderar les circumstàncies del cas a partir de les proves aportades per la part actora, que han de ser valorades directament pels òrgans judicials.⁵⁹ Segons aquesta jurisprudència, l'arrelament no es dona ni amb la mera permanència en el territori, ni amb el fet de tenir recursos econòmics de qualsevol tipus, sinó que es limita sobretot a dos supòsits: la convivència efectiva amb els pares, els fills o les parelles registrades o casades que estiguin en situació regular (en el cas dels vincles familiars) o el fet d'estar pendent que es resolgui una sol·licitud de residència. Tampoc en aquests casos pot esperar-se, doncs, que el document de veïnatge pugui servir per suspendre cautelarment una ordre d'expulsió en supòsits diferents.

Finalment, en el cas dels procediments d'internament, la jurisprudència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya també insisteix en la necessitat de valorar les circumstàncies concretes de cada cas i, en especial, l'existència d'un domicili fix i un arrelament o integració que permetin considerar desproporcionada la mesura cautelar de privació de llibertat. Igual que en els supòsits anteriors, l'aplicació d'aquests conceptes jurídics indeterminats deixa importants marges de decisió als òrgans judicials. Però el document de veïnatge no pot pretendre interferir en la llibertat dels jutges d'interpretar aquests requisits i d'apreciar si es donen en

56 Directiva 2008/115/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 16 de desembre de 2008, sobre les normes i els procediments comuns en els estats membres pel retorn dels nacionals de tercers països en situació irregular.

57 Vid., en aquest sentit, la Sentència del TSJC 667/2018 (Sala Contenciosa Administrativa), de 14 de setembre de 2018 (recurs 430/2017).

58 Aquest és el cas, entre d'altres, de les sentències del TSJC 729 i 731/2018, de 5 d'octubre (recursos 510/2017 i 132/2017, respectivament).

59 Vid., entre d'altres, les sentències del TSJC 1639/2017, de 30 de gener (recurs 257/2014), 10536/2017, de 14 de novembre (recurs 428/2015) i 2972/2018, de 29 de març (recurs 136/2016).

el cas concret. Pot esperar-se que el document de veïnatge faciliti l'aplicació de la doctrina jurisprudencial existent, però no que la modifiqui o la substitueixi, de manera que l'òrgan judicial només tingui en compte el contingut del document de veïnatge per decidir si ha d'autoritzar o denegar una sol·licitud d'internament.

7 Conclusions

La creació i posada en marxa del document municipal de veïnatge per part de l'Ajuntament de Barcelona constitueix una de les primeres “mesures santuari” adoptades per una ciutat important a Espanya. El context en què es va crear i la finalitat explícita “d'interferir” en els procediments d'expulsió i/o internament de les persones estrangeres en situació irregular permeten considerar aquest document com una iniciativa inclusiva pionera, que pretén protegir aquestes persones davant les polítiques estatals de lluita contra la immigració irregular. Des d'un punt de vista polític, és evident que el simple fet de reconèixer les persones en situació irregular arrelades a la ciutat i donar-los visibilitat és un fet remarcable, sobretot perquè posa en relleu el fracàs de les polítiques estatals basades en l'expulsió d'aquestes persones, així com la necessitat de fer front a les seves necessitats. Però en la seva configuració actual, el document de veïnatge de la ciutat de Barcelona constitueix un santuari més simbòlic que real.

L'anàlisi jurídica del document ha demostrat que més enllà de fer servir una denominació que pot induir a confusió, el document de veïnatge és un informe municipal que acredita una informació sobre la situació personal dels seus titulars i sobre una sèrie d'indicadors d'integració a la ciutat. Tanmateix, no pot pretendre tenir necessàriament efectes en els procediments judicials que tenen per objecte el control d'una ordre d'expulsió i/o d'una autorització d'internament. Des d'un punt de vista jurídic, més enllà del discutible fonament competencial al·legat per l'Ajuntament per crear el document de veïnatge, cal tenir en compte que es tracta d'un informe municipal no vinculant que no pot desplaçar la potestat dels òrgans judicials ni per determinar quins són els fets rellevants pel procediment, ni per valorar la prova en relació amb aquests fets. Però, sobretot, el document de veïnatge no pot ni oblidar, ni substituir els criteris jurisprudencials que fa servir el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya per controlar les ordres d'expulsió i autoritzar les sol·licituds d'internament.

Si des d'un punt de vista jurídic no sembla que el document de veïnatge pugui tenir un impacte important en els procediments d'expulsió i/o d'internament —que, d'altra banda, han experimentat canvis importants en els darrers anys—, des d'un punt de vista polític i simbòlic els resultats són sens dubte més positius. El context en què es va crear, la forma en què es va posar en marxa, els criteris amb què es van delimitar alguns indicadors d'integració, la forma en què s'han interpretat i el fet de no voler rebutjar formalment cap sol·licitud són tots ells aspectes que revelen que en tot moment s'ha volgut donar més importància als aspectes simbòlics i polítics que als jurídics. Fer visible la contradicció de tenir com a veïnes persones que estan en situació irregular malgrat estar integrades a la ciutat, protegir aquestes persones —si més no teòricament— i denunciar d'aquesta manera les polítiques estatals i europees de lluita contra la immigració irregular des d'una ciutat com Barcelona són objectius que sí que s'han aconseguit.

De la mateixa manera, la forma de tramitar el document i la realització d'entrevistes personals amb les persones que l'han sol·licitat és probable que hagi tingut un impacte positiu en el reconeixement i l'apoderament de les persones en situació irregular. Malgrat que també es pot haver generat certa frustració, el fet d'obrir les portes de l'Administració municipal a persones que tenen por a ser deportades i d'acompanyar-les durant una tramitació realitzada de forma curosa i propera pot tenir uns beneficis que van molt més enllà del document.

Tanmateix, si en un futur es volgués passar d'un santuari sobretot simbòlic a un de més real, seria convenient tenir en compte la realitat actual de les expulsions i de l'internament a la ciutat de Barcelona, revisar alguna de les definicions dels indicadors d'integració emprats en el document i alguns dels criteris que es fan servir en la tramitació dels expedients, així com tenir més en compte els criteris jurisprudencials que determinen les decisions sobre les qual es vol incidir. Probablement poden semblar massa coses per a un document que encara té una vida curta. Però en l'àmbit de dret, la protecció real acostuma a semblar més important que la simbòlica.

8 Bibliografia

- Bander, Harald. (2017). Sanctuary Cities: Policies and Practices in International Perspective. *International Migration*, 55(2), 174-187.
- De Graw, Els. (2014). Municipal ID Cards for Undocumented Immigrants. Bureaucratic Membership in a Federal System. *Politics & Society*, 42(3), 309-330.
- Delvino, Nicola. (2017). *European Cities and Migrants with Irregular Status: Municipal initiatives for the inclusion of irregular migrants in the provision of services*. COMPAS, University of Oxford. Consultat a <https://www.compas.ox.ac.uk/wp-content/uploads/City-Initiative-on-Migrants-with-Irregular-Status-in-Europe-CMISE-report-November-2017-FINAL.pdf>
- Esbert-Pérez, Jara. (2018). *La gestión de la irregularidad administrativa a nivel local: El Documento de Vecindad del Ayuntamiento de Barcelona* (Treball Final del Màster Interuniversitari en Migracions Contemporànies, Universitat de Barcelona-Universitat Autònoma de Barcelona).
- González Beilfuss, Markus; Kalir, Barak i Vallbé, Joan Josep. (2018). El internamiento de extranjeros: ¿Qué nos dicen los datos? Análisis de los expedientes de internamiento tramitados en la provincia de Barcelona en el año 2015. *Migraciones*, (45), 57-88.
- IDNYC (2016). *A Tool of Empowerment. A Mixed-Methods Evaluation of the New York Municipal ID Program*. Consultat a https://www1.nyc.gov/assets/idnyc/downloads/pdf/idnyc_report_full.pdf
- Kittrie, Orde F. (2006). Federalism, Deportation, and Crime Victims Afraid to Call the Police. *Iowa Law Review*, 91, 1450-1508.
- Rabben, Linda. (2017). *Sanctuary and Asylum: A Social and Political History*. Seattle: University of Washington Press.
- Villazor, Rose Cuison. (2008). What Sanctuary? *SMU Law Review*, (133), 151-153.
- Villazor, Rose Cuison i Gulasekaram, Pratheepan. (2018a). Sanctuary Networks. *Minnesota Law Review*, 103(3), 1209-1283.
- Villazor, Rose Cuison i Gulasekaram, Pratheepan. (2018b). The New Sanctuary and Anti-Sanctuary Movements. *UC Davis Law Review*, 52(1), 549-569.