

ADDENDA SOBRE LEYES DE EXTRANJERÍA

La Ley Orgánica 7/1.985, de 1 de Julio, de Derechos y Libertades de los Extranjeros en España fue derogada por la Ley Orgánica 4/2.000, de 11 de Enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Una vez aprobada y antes de su entrada en vigor, el Gobierno ya anunció su modificación, que se hizo realidad el 22 de Diciembre de ese mismo año, con la Ley Orgánica 8/2.000, convirtiéndose así la Ley 4/2.000 en la Ley Orgánica con la vida más breve desde que existe la democracia en España.

Durante la vigencia de la Ley Orgánica 8/2.000 han acontecido diversas circunstancias que, consideradas en su conjunto, plantean la necesidad de adaptarla a los continuos cambios de un fenómeno mutable como el migratorio.

El pasado 23 de Mayo de 2.003, el Consejo de Ministros remitió al Consejo de Estado el texto sobre la reforma de la Ley Orgánica 4/2.000, de 11 de Enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, para su informe preceptivo.

El 13 de Junio, y una vez recabado el preceptivo informe del Consejo de Estado, que fue favorable respecto a la constitucionalidad de la norma, el Consejo de Ministros aprobó la remisión a las Cortes Generales del proyecto de Ley Orgánica que moderniza y actualiza la Ley Orgánica sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España, solicitando al Parlamento que se tramite por el procedimiento de urgencia. El Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, núm. 160-1 publicó el 20 de Junio de 2.003 el Proyecto de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 4/2.000, de 11 de Enero, estableciendo un plazo de enmiendas por un período de 8 días hábiles, que finalizó el día 30 de Junio de 2.003.

Finalmente el proceso de tramitación parlamentaria culminó con la aprobación de la Ley Orgánica 14/2.003, de 20 de Noviembre, de Reforma de la Ley Orgánica 4/2.000, de 11 de Enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por la Ley Orgánica 8/2.000, de 22 de Diciembre; de la Ley 7/1.985, de 2 de Abril, reguladora de las Bases de Régimen Local; de la Ley 30/1.992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común, y de la Ley



3/1.991, de 10 de Enero, de Competencia Desleal. Dicha Ley entró en vigor el día 22 de Diciembre de 2.003.

Por otro lado, no debemos olvidar que esta reforma se hizo necesaria a raíz de la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de Marzo de 2.003, en la que el Supremo anuló 13 artículos del Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica de Extranjería, aprobada por Real Decreto 864/2.001, y tras la cuál se ha aconsejado revisar diversos aspectos de la legislación vigente sobre extranjería e inmigración, y pretende también adaptar las Directivas aprobadas en el marco de la Unión Europea desde la celebración en el mes de Junio de 2.002 del Consejo Europeo de Sevilla, en cuyas conclusiones los Quince, abordaron el refuerzo de las políticas sociales y de control del flujo migratorio hacia Europa, en particular respecto a la homologación de sanciones entre Estados, las obligaciones de los transportistas y el reconocimiento mutuo de las resoluciones de expulsión entre los países miembros de la Unión.

En virtud de los acuerdos alcanzados en dicha cumbre, cuando un inmigrante tenga una resolución en cualquier país de la Unión Europea y sea detenido por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en otro Estado miembro, podrá ser inmediatamente expulsado sin que tenga que incoar un nuevo expediente de expulsión, con la posibilidad, además, de que el juez pueda acordar su ingreso en un Centro de Internamiento para garantizar dicha expulsión.

La nueva Ley Orgánica introduce varias modificaciones que afectan a más de 25 artículos de la actual Ley de Extranjería, introduciendo dos nuevos preceptos; el 25 bis ("Tipos de visados") y el 30 bis ("Situación de residencia"); así como nuevas Disposiciones Adicionales: la 3ª ("Lugares de presentación de las solicitudes y exigencia de comparecencia personal"), la 4ª ("Inadmisión a trámite de solicitudes"), la 5ª ("Acceso a la información y colaboración entre Administraciones Públicas") y la 6ª ("Acuerdos de readmisión").

La simplificación administrativa que establece la nueva Ley, con la finalidad de restringir el ámbito y la capacidad de actuación de las mafias de inmigración ilegal, supone la obligación de que determinadas gestiones sean tramitadas de forma individual por el propio interesado ante el órgano competente para ello y evitar así que terceras personas se lucren a costa de éste.



Sin embargo, el verdadero beneficiario directo de esta simplificación administrativa no es el inmigrante, sino la propia Administración del Estado (que gana en agilidad), pues se traslada a aquél la obligación de tramitar personalmente en su país de origen determinada documentación necesaria para poder acceder al mercado de trabajo español. Con esta situación, más que crear mecanismos de lucha contra las redes de la inmigración ilegal, se consigue el efecto más bien contrario, esto es, potenciar la influencia de estas redes, pues se deja en manos de la Administración de Estados democráticamente débiles, cuyo funcionamiento es constantemente puesto en tela de juicio por los observadores internacionales (debido al alto grado de corrupción de su funcionariado), la tramitación de permisos de especial relevancia para iniciar el expediente que permita al inmigrante obtener los permisos y autorizaciones pertinentes para trabajar en España.

Las distintas organizaciones no gubernamentales que trabajan con inmigrantes calculan en cerca de 40.000 personas las que se van a ver afectadas por esta nueva regulación quedando en situación de irregularidad.

Respecto a las situaciones de hecho anteriores a la entrada en vigor de la nueva Ley (por ejemplo, inmigrantes que ya se encontraban en situación irregular, tanto desde el comienzo de su entrada en España como por la finalización de un contrato de su trabajo y permanencia del trabajador inmigrante desempleado en nuestro país, por ejemplo), la citada Ley suprime los permisos de residencia por razones humanitarias, lo que supone un claro recorte y regreso del conjunto de derechos y libertades otorgados por la anterior normativa a los inmigrantes que ya se encontrasen de hecho residiendo en nuestro país, si bien se abre la posibilidad de que la Administración exima de visado de manera excepcional a los inmigrantes que estime oportuno (aumento de la discrecionalidad de la Administración para conceder permisos de residencia); a éstos podrá darles una "autorización para trabajar", nuevo concepto de la legislación española que sustituiría al tradicional permiso de trabajo, al prever la nueva norma en Disposición Adicional Única que "todas las referencias al término "permiso" incluidas en la Ley Orgánica 4/2000, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, serán sustituidas por el término autorización".

Otro aspecto regresivo desde el punto de vista social y de los derechos alcanzados por los inmigrantes en nuestro país con la anterior normativa es el relacionado con las reagrupaciones familiares. La nueva norma, en su afán de



acabar con situaciones irregulares de carácter transitorio, clarifica los requisitos estipulados para asegurar el núcleo familiar básico, cuyos principales pilares de apoyo son los ascendientes y descendientes. Como presupuesto para el ejercicio por un residente de ese derecho otorgado en virtud de una previa reagrupación, se establece que éste sea, además, titular de una autorización de residencia independiente; prevé también la obligación de cumplir determinados requisitos concretos para el ejercicio de la reagrupación familiar en el caso de ascendientes previamente reagrupados. En este sentido, el texto prevé que cuando se trate de ascendientes reagrupados éstos sólo podrán ejercitar su derecho de reagrupación familiar tras haber obtenido la condición de residentes permanentes y acrediten solvencia económica en los términos que reglamentariamente se establezcan. Con todas estas previsiones se elimina el fenómeno de la reagrupación en cadena, al exigir a cada miembro de la unidad familiar tener su propio permiso para poder así regularizar en España a sus familiares. Consecuencias: destrucción de unidades familiares ya integradas y arraigadas en nuestro territorio; desarraigo familiar por separación de las familias; terreno abonado para una inmigración "de primera clase y de segunda y/o tercera clase" (por mor de la solvencia económica).

Por otro lado, la caducidad del permiso de residencia a los 3 meses de la extinción de la relación contractual laboral del trabajador inmigrante, puede producir la siguiente situación. Teniendo en cuenta que la media temporal de la resolución del expediente de renovación del permiso de residencia es de unos 6 - 7 meses desde que se solicita (es requisito indispensable que se promueva el expediente de renovación previa solicitud del interesado), nos encontramos con que el trabajador inmigrante se encuentra durante un período de 3-4 meses en el que no puede acceder a un contrato de trabajo regularizado, con alta en la Seguridad Social, al no disponer del preceptivo permiso de residencia en regla. Conclusión: por razones de subsistencia, los inmigrantes que se encuentran en esta situación son blanco fácil para las redes de la economía sumergida, que los van a captar como mano de obra barata (sin cargas sociales ninguna), y la situación de desprotección social de estos inmigrantes es absoluta, que al no cotizar durante ese período de tiempo, no pueden percibir prestaciones sociales, como el subsidio por Incapacidad Temporal en caso de accidente de trabajo o enfermedad profesional, desempleo, etc.

Esta situación coloca al inmigrante en una situación de "alegalidad" que dificulta su proceso de integración en la sociedad española, pues se le dificulta (y en



algunos casos se le imposibilita) el acceso a derechos fundamentales reconocidos por la Constitución Española a los ciudadanos españoles en su Título I. Por ejemplo; el art. 47 reconoce el derecho a una vivienda digna y adecuada. Si tenemos en cuenta que para poder obtener la concesión de un préstamo hipotecario por parte de una entidad de crédito, éstas suelen exigir que se aporte como aval a modo de garantía, una nómina, y la situación de "alegalidad" citada impide que el trabajador inmigrante pueda aportar dicha nómina, nos encontramos con que el citado trabajador inmigrante no puede acceder a la propiedad de una vivienda en igualdad de condiciones que el resto de ciudadanos.

Recientemente, el Colegio de Abogados de Baleares organizó el XIII Encuentro de Abogados sobre Derecho de Extranjería, que se celebró los pasados 12, 13 y 14 de Junio, constituyendo el primer foro de debate sobre la reforma de la Ley de Extranjería anunciada por el Gobierno, resultando las apreciaciones de los profesionales del Derecho, procedentes de todo el Estado, muy críticas y poniendo sobre la mesa una exigencia clara: que cualquier medida nueva que se adopte parta de la situación "real" actual, una bolsa de unos 500.000 extranjeros en situación de irregularidad.

Así, el presidente de la subcomisión de Extranjería del Consejo General de la Abogacía, Pascual Aguelo Navarro, adelantó que los abogados reclaman que se abran "cauces administrativos flexibles y facilidad de trámites que favorezcan la normalización de quienes se encuentran ya en el territorio español".

En dicho foro se destacó que la reforma supone un intento de establecer para el inmigrante un procedimiento administrativo distinto, diferenciándolo del resto de ciudadanos, lo que, podría atentar contra sus derechos. Con este proceso atípico (que exige siempre la presencia del solicitante en todos los trámites, sin bastar la de su abogado), se interfiere la representación letrada del inmigrante.

Finalmente, dentro de las conclusiones de dicho foro se alerta del colapso administrativo que se vive en todo el Estado, por la lenta resolución de los expedientes de extranjería.

Por otro lado, la transposición al ordenamiento español de la Directiva 2000/43/CE del Consejo de Europa, de 29 de Junio de 2.000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente



de su origen racial o étnico (que tenía que estar transpuesta antes del 19 de Julio de 2.003, tal y como especifica el art. 16 de la mencionada Directiva), que se ha realizado mediante Ley de Acompañamiento a los Presupuestos Generales del Estado, abre un nuevo horizonte en materia laboral a los trabajadores inmigrantes, pues introduce conceptos novedosos en nuestra legislación como el de discriminación indirecta, o la inversión de la carga de la prueba para aquellos empresarios que descarten en un proceso de selección a un trabajador inmigrante, lo despidan (en principio, por otras causas) o concedan un trato indigno, vejatorio y/o humillante al trabajador inmigrante durante la relación laboral. En todo caso, no conviene olvidar que durante el tiempo que tarde en transponerse de forma definitiva el contenido de dicha Directiva, el articulado de ésta produce efectos directos (es decir, puede ser alegada en nuestros Tribunales de forma directa para defender nuestros derechos).

Finalmente, hemos de lamentar la ocasión perdida para mejorar la regulación del estatuto jurídico del refugiado político, para adecuarlo a los nuevos tiempos, y corregir las desigualdades que está produciendo la actual regulación. Como botón de muestra citar que, pese a que el Gobierno español decidió apoyar una guerra en Irak ilegítima, al margen de las resoluciones de las Naciones Unidas, en defensa de valores tan loables como razones de índole humanitaria, la implantación de la democracia y el derrocamiento de un sistema dictatorial sanguinario; decir que a lo largo del año 2.002, más de mil solicitudes de asilo político tramitadas en España por ciudadanos iraquíes perseguidos políticos del régimen de Sadam Hussein, han visto como se les denegaba dicho derecho humanitario.