



## **INFORME DE ACCIONES EN EL PROCESO DE LA REFORMA SOBRE LA LEY DE EXTRANJERÍA**

**06 Noviembre 2009**

### **1. INTRODUCCIÓN**

El Anteproyecto de reforma de la Ley de Extranjería que se presentó en el Consejo de Ministros el viernes 19 de Diciembre de 2008. Era una reforma esperada desde hacía tiempo, que fue sometida a varios informes preceptivos (no vinculantes) por parte del Consejo Económico y Social, del Consejo de Estado, del Consejo General del Poder Judicial y por el Foro para la integración social de los Inmigrantes.

La Secretaría del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes tuvo entrada del Proyecto el día 23 de Diciembre. La presidenta de la Comisión Jurídica trasladó a Caritas el interés que la Comisión Permanente del Foro tenía en que se participara como ponentes en este Dictamen preceptivo.

A partir de este momento, Caritas se planteó una estrategia de trabajo basada en tres ámbitos:

- Legislativo-parlamentario,
- Divulgación y formación,
- Incidencia pública y sensibilización.

Esta estrategia de trabajo se planteó también como un trabajo en red con otras dos organizaciones con implantación estatal: la Red Acoge y la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR).

### **2. ÁMBITO LEGISLATIVO-PARLAMENTARIO**

#### **2.1. Foro para la Integración Social de los Inmigrantes**

El Foro Social para la Integración Social de los Inmigrantes es el órgano de consulta<sup>1</sup>, información y asesoramiento en materia de integración de los inmigrantes, constituido de forma tripartita y equilibrada por representantes de las Administraciones públicas; de las asociaciones de inmigrantes y refugiados, y de las organizaciones sociales de apoyo (entre ellas los sindicatos de trabajadores y organizaciones empresariales con interés e implantación en el ámbito inmigratorio).

Caritas ha desarrollado un intenso trabajo a solicitud de la Comisión Permanente del Foro, desde que se nos invitó a participar en la ponencia que ha elaborado el dictamen sobre la citada reforma, y en la Comisión Jurídica que posteriormente han revisado las enmiendas. Trabajo que culminó con un informe que ponía de manifiesto las dificultades del anteproyecto de ley.

<sup>1</sup> Real Decreto 1164/2009, de 10 de julio, por el que se modifica el Real Decreto 3/2006, de 16 de enero, por el que se regula la composición, competencias y régimen de funcionamiento del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes.

## 2.2. **Incidencia con el Gobierno.**

Cáritas en todo momento ha mantenido una posición de interlocución con el Gobierno haciéndole llegar directamente sus propuestas y valoraciones. Muestra de ello es el documento "*Puntos esenciales para Cáritas en el Anteproyecto de reforma de la Ley Orgánica de Extranjería*", que analizaba los puntos más conflictivos de la reforma y que fue enviado a:

- M<sup>a</sup> Teresa Fernández de la Vega, Vicepresidente Gobierno. (Enero 2009)
- Julio Pérez Sanz, Gabinete del Ministro (Febrero 2009)
- César Mogo, Jef. Gabinete Secretaria Estado Emigración Inmigración, (Febrero 2009).
- Estrella Rodríguez Pardo. Directora General de Integración. (Febrero 2009).

El documento de enmiendas también fue presentado en Octubre 2009 a los siguientes Ministerios:

- Ministerio de Justicia
- Ministerio de Interior
- Ministerio de Trabajo e Inmigración

## 2.3. **Incidencia Parlamentaria.**

En el ámbito de Cáritas, se mantuvieron reuniones con algunas de las Cáritas Diocesanas del grupo de Políticas Migratorias, recibiendo aportaciones escritas de las Cáritas Diocesanas de Vitoria, Pamplona, Tenerife y Granada.

En relación con el trabajo en red, se alcanzó un documento conjunto de enmiendas al articulado, consensuadas por las tres organizaciones para presentar a los distintos grupos parlamentarios.

Este documento de enmiendas fue presentado a los siguientes grupos parlamentarios:

- Partido Socialista Obrero Español (PSOE)
- Partido Popular (PP)
- Unión Progreso y Democracia (UPyD)
- Partido Nacionalista Vasco (PNV)
- Convergencia y Unió (CiU)
- Izquierda Unida (IU)
- Iniciativa per Catalunya (ICV)
- Nafarroa Bai (NaBai),
- Bloque Nacionalista Gallego (BNG)

Finalmente, indicar como en estos momentos que el proyecto de reforma se encuentra en el Senado, Cáritas, Cear y Red Acoge han mantenido una reunión con:

- Presidenta de la Comisión de Trabajo e Inmigración: Lenxtu Rubial (PSOE)
- Los senadores del PSOE que serán ponentes de la Ley: Matilde Fernández y Aurelio Abreu.
- Imanol Zubero, senador del PSOE por el País Vasco.

## 3. **DIVULGACIÓN Y FORMACIÓN**

Desde Servicios Generales se ha brindado vía correo electrónico información actualizada (noticias, materiales e informes) a la Confederación sobre la reforma. Se ha animado un trabajo en red que ha posibilitado el intercambio de las experiencias en el territorio, además de la asesoría y acompañamiento a las Cáritas que nos lo han solicitado.

Se han remitido tres circulares internas de información y sensibilización a las entidades confederales en: 1) Febrero, 2) Abril, y 3) Junio de 2009.

Muchas Cáritas Diocesanas han realizado un trabajo de sensibilización a nivel diocesano y en algunos casos, también de incidencia parlamentaria, destacamos los trabajos de Albacete, Barcelona, Bilbao, Burgos, Canarias, Ciudad Real, Getafe, Mérida-Badajoz, y Tui-Vigo. Además también se ha realizado una importante labor de trabajo en red con otras organizaciones.

#### 4. **INCIDENCIA PÚBLICA Y SENSIBILIZACIÓN**

El proyecto de Ley tuvo su entrada en el Congreso de los Diputados el 26 de Junio de 2009 mediante el trámite de urgencia. La justificación para su tramitación por esta vía ha sido la Presidencia Española de la Unión Europea que comenzará en Enero de 2010.

Tres grupos parlamentarios presentaron enmienda a la totalidad: el Partido Popular, Izquierda Unida –Iniciativa Per Catalunya y el Partido Nacionalista Vasco. El debate de dichas enmiendas a la totalidad tuvo lugar el día 17 de septiembre.

El 16 de septiembre se realizó una rueda de prensa conjunta de las tres organizaciones en la que se trasladaba a la opinión pública española la valoración de la reforma presentada en el Congreso. La relación de los medios de comunicación que cubrieron la rueda de prensa: ***Diarios:*** EL MUNDO, Público; ***Radios:*** RADIO NACIONAL (*redactores de tres programas, uno de ellos entró por teléfono*), Cadena SER, COPE, Onda Cero, Radio Intereconomía, Cataluña Radio, Radio Tentaciones; ***Agencias:*** EFE, EUROPA PRESS; ***Televisión:*** Al Yazeera España, Popular TV; ***Semanarios:*** Alfa & Omega, Revista Toumai, Procesos; ***Digitales:*** Religión Digital. El mismo día de la rueda de prensa también se envió una nota a todos los medios de comunicación, que recogía los puntos que considerábamos afectarían de manera más grave a las personas inmigrantes que viven en España.

Con posterioridad, el día 28 de septiembre se envió a los medios una nota de prensa en la que se confirmaba la adhesión de más de 500 organizaciones. *Federación Estatal de Refugiados e Inmigrantes en España (FERINE), de la que forman parte 52 organizaciones; Federación de asociaciones de chilenos en España (FEDACHES); la Coordinadora de ONG para el Desarrollo (CONGDE), que integra a más de 400 entidades de toda España; el Servicio Jesuita a Migrantes–España, del que forman parte 10 entidades de ámbito estatal; la Taula d'entitats del Tercer Sector Social de Catalunya, formada por 25 organizaciones catalanas; la Xarxa Per la Inclusió Social-EAPN Illes Balears, que integra a 20 entidades, la Red Aragonesa de entidades sociales para la inclusión, de la que forman parte 52 entidades; y la Red Navarra de la EAPN (European AntiPoverty Network), que integra a 23 entidades de la Comunidad foral. Asimismo, se han sumado a la propuesta la Unión Sindical Obrera (USO), la Asociación Pro Derechos Humanos de España (APDHE), IEPALA, Save the Children, la Asociación Martín Fierro de Valencia, la Asociación Paz Ahora, y la Asociación Semilla.*

Este pasado 29 de octubre se envió otra nota de prensa en la que se denunciaba que la reforma de la ley de Extranjería aprobada en el Congreso de los Diputados, restringía los derechos fundamentales de los inmigrantes.

Finalmente, indicar cómo en estos meses se han venido atendiendo distintas demandas en los medios de comunicación de ámbito nacional.

#### 5. **VALORACIÓN DE LOS CAMBIOS INTRODUCIDOS**

En estos momentos el Proyecto de Ley ha sido aprobado por el pleno del Congreso de los Diputados el 29 de Octubre 2009. En el trámite del Congreso se analizaron un total de

730 enmiendas planteadas por todos los grupos, de las que cerca de 300 fueron incorporadas.

El debate ahora se ha trasladado al Senado que lo tramitará por el procedimiento de urgencia. El plazo para la incorporación de las enmiendas termina el martes 10 de noviembre; luego el texto con las enmiendas se someterá probablemente para su estudio por la Comisión de Trabajo e Inmigración, el jueves 12 de noviembre. La posible aprobación en el pleno del Senado sería el día 18 o, como más tarde el día 23 de Nov. Posteriormente, se prevé su devolución al Congreso para su aprobación definitiva en el Pleno del 15 de Diciembre (o, si fuera necesario en pleno extraordinario antes del 31 de Diciembre).

Cáritas, considera que el proyecto aprobado ha mejorado bastante el primer proyecto presentado por el Gobierno pero no puede dejar de advertir que sigue conteniendo importantes restricciones que afectarán gravemente a las personas inmigrantes. Además se han introducido aspectos nuevos (fruto de la aceptación de enmiendas presentadas por otros grupos, principalmente Convergencia I Unió y Coalición Canaria) que, a priori, nos preocupan. Señalamos de forma especial la introducción de la figura del “esfuerzo de Integración”; la regulación de la situación de protección de los Menores Extranjeros No acompañados.

Estos dos motivos (la permanencia de restricciones de derechos, y la introducción de aspectos nuevos) refuerzan la necesidad de un trabajo conjunto con CEAR y RED ACOGE buscando de nuevo el apoyo de la sociedad civil, de las organizaciones sociales, de la Universidad, de los profesionales del Derecho, con una labor de interlocución con los grupos políticos con representación en el Senado para intentar introducir enmiendas a la reforma de la ley.

Destacar como el Gobierno por medio de su secretaria de Estado e Inmigración, Consuelo Rumí, ha anunciado que se encuentra trabajando el nuevo reglamento de la Ley de extranjería. Situación que nos hace prever que durante todo el próximo año estaremos desarrollando un intenso trabajo, con los mismos tres ámbitos de actuación que en la reforma de la ley.

A continuación exponemos los puntos más relevantes y su estado actual:

### **1. ACCESO AL EMPADRONAMIENTO**

En el proyecto de ley se restringe el acceso al Padrón ya que a tenor de lo dispuesto en la Exposición de Motivos, en el apartado siete, se establece que cuando en la Ley aparezca la palabra “residente” o “residencia” hemos de leer autorización de estancia o residencia legal.

Este mandato, aplicado al acceso al Padrón, recogido en el artículo 6.3 de la LOEX, implica directamente que los extranjeros que no estén en poder de una de estas autorizaciones, aunque estén documentados (tengan pasaporte) no van a poder empadronarse.

La imposibilidad de empadronarse tiene otras consecuencias sobre el acceso, por ejemplo, a la tarjeta sanitaria o a la educación, con lo que –de hecho– se contradice el propio espíritu de la norma, que busca la extensión de los derechos fundamentales a todos los extranjeros.

Esta restricción no sólo supone una merma de derechos para el ciudadano extranjero, sino que desvirtúa el objetivo del empadronamiento, que no es otro que dejar constancia de las personas que viven en un municipio, tal y como menciona la Ley de Bases de Régimen local.

-

Situación actual:

*Este artículo se ha modificado permitiéndose el empadronamiento de personas en situación irregular.*

## **2. DERECHO A LA EDUCACIÓN**

El Tribunal Constitucional ha sido claro al declarar nula la palabra “residente” de la vigente Ley de Extranjería (artículo 9.3) Se reconoce, por tanto, el derecho a la educación (obligatoria y no obligatoria) en las mismas condiciones que los españoles a los extranjeros que se encuentren en España, aunque no sean titulares de una autorización para residir.

Sin embargo, la reforma limita de forma clara el acceso a la educación no obligatoria, con lo que se impediría el acceso de los menores a la educación infantil y el acceso de los mayores de edad a los estudios post-obligatorios.

Existe un estrecho vínculo entre educación e inclusión social. Esta limitación no sólo vulnera un derecho fundamental reconocido a todos, sino que puede conllevar además unas graves consecuencias en la construcción de una sociedad común.

Situación actual:

*Este precepto continúa igual y se agrava además con la obligatoriedad por parte de los extranjeros residentes de acreditar la escolarización de menores para renovar la autorización.*

## **3. ACCESO A LA VIVIENDA**

La reforma plantea una nueva condición para acceder a los sistemas públicos de ayudas en materia de vivienda, al exigir la residencia de larga duración (que se obtiene a los cinco años de residencia).

Esta nueva condición ha de ser examinada, no sólo desde la clave de los derechos sino desde la propia eficiencia económica y política.

Las políticas de vivienda, y más en concreto las políticas sociales de vivienda, tienen por objetivo –entre otros-- erradicar situaciones de infravivienda y de exclusión residencial, ordenando y facilitando el acceso a espacios normalizados.

Al imponer una condición más gravosa a los extranjeros para solicitar estas ayudas, no sólo estamos mermando su derecho sino también provocando una política ineficiente, ya que el criterio deja de ser la ordenación de un espacio determinado por el del tiempo de residencia de quienes lo habitamos.

Situación actual:

*Se mantiene la exigencia de residencia de larga duración.*

## **4. ACCESO A LA ASISTENCIA SANITARIA Y A LOS SERVICIOS Y PRESTACIONES SOCIALES BÁSICAS**

Al mantenerse la sanción de consentimiento de empadronamiento recogida en el art. 53.2, c previsiblemente se producirá una mayor dificultad en el acceso real al padrón, y como consecuencia un más difícil acceso a la asistencia sanitaria y a los servicios y prestaciones sociales básicas.

Situación actual:

*ES cierto que con la modificación del empadronamiento señalada en el punto 1, la asistencia sanitaria quedaría cubierta. Sin embargo, no podemos dejar de señalar nuestra preocupación por las consecuencias de la aplicación de la sanción prevista en el art. 53.2.c.*

Del mismo modo queda limitado en el apartado artículo 14 el acceso a los servicios y prestaciones sociales básicas (apartado dieciséis, que modifica el artículo 14 de la LOEX).

Esto supone un claro retroceso sobre la legislación vigente que, de nuevo, no sólo tiene consecuencias directas para los extranjeros sino también para toda la sociedad, ya que se pone en riesgo un Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración que busca precisamente tejer una red básica de asistencia, servicios y prestaciones, al entender que esto nos beneficia a todos y que supone una medida eficiente en términos de inversión social.

Situación actual:

*Este artículo introduce algún cambio pero solo para los menores de edad, con discapacidad y en situación irregular. Quedan excluidos el resto de los menores de 18 años en situación irregular.*

## **5. ACCESO AL DERECHO DE JUSTICIA GRATUITA**

Este es un derecho fundamental para todos los ciudadanos, pero que reviste una importancia vital en el caso de los migrantes, quienes, en ocasiones, ni siquiera se encuentran ya en nuestro territorio para defender sus derechos.

En el proyecto se imponen al extranjero condiciones más gravosas para el acceso de ese derecho, que quiebran el principio de igualdad de trato. Así lo menciona entre otros, el informe realizado por el Consejo General del Poder Judicial.

Esta modificación supone, en suma, una restricción en el acceso a los tribunales por parte de los extranjeros.

Situación actual:

*Se mantiene como está. No se han recogido los cambios propuestos.*

## **6. REAGRUPACIÓN FAMILIAR**

Con esta reforma se restringe el derecho a la vida en familia de los migrantes al limitar la reagrupación de los ascendientes.

Entre los meses de enero y mayo de 2008, según datos proporcionados por la propia Administración, fueron reagrupados 450 ascendientes, lo que no parece que sea una cifra que justifique un endurecimiento en las condiciones de reagrupación.

Las condiciones que se fijan para la reagrupación imponen una determinada edad (65 años) además de exigir que estén a su cargo y que carezcan de apoyo familiar adecuado. El reagrupante debe tener residencia de larga duración.

Este claro endurecimiento reafirma la visión del migrante como elemento productivo y no como persona en todas sus dimensiones, entre ellas, la familiar.

Situación actual:

*Para la reagrupación de ascendientes se mantiene la exigencia, para el que reagrupa, de residencia de larga duración. El reagrupado ha de estar a su cargo, tener más de 65 años (aunque se permite excepción por razones humanitarias) y acreditar las razones que justifican la reagrupación.*

## **7. MENORES**

Por lo que respecto a los menores extranjeros no acompañados el texto se ha ido endureciendo durante la tramitación del proyecto. Así en el texto aprobado por el Congreso el pasado 29 de Octubre 2009, se recogen limitaciones claras y graves a los derechos de estos menores profundizando en un sistema ficticio que divide la atención jurídica de los menores extranjeros frente a los menores españoles.

Se han incluido algunas mejoras como el derecho del menor a ser oído y a nombrar un defensor judicial en lo que se refiere a su repatriación.

Con respecto a los menores-mayores, es decir, aquellos menores extranjeros que han sido previamente tutelados, no sólo no se avanza en su paso a la regularidad administrativa, sino que se introduce el esfuerzo de integración como una condición objetiva para la obtención de la residencia.

### **Situación actual:**

*Persiste la concepción a nuestro juicio equivocada de un tratamiento jurídico diferenciado de los menores extranjeros. Además no se soluciona la situación de los denominados menores-mayores, que queda sujeto al desarrollo reglamentario cuando deberían regirse por el régimen general.*

De este modo, una vez más estaríamos siendo ineficientes en los recursos invertidos con estos menores y rompiendo la continuidad de un proceso de integración que redundaría en beneficio de todos.

## **8. CENTROS DE INTERNAMIENTO**

Cuestionamos el aumento del tiempo de internamiento de 40 a 60 días porque entendemos que con este aumento ni se garantiza la efectiva expulsión del extranjero (objetivo último del internamiento) ni se aumentan las garantías de los internos.

El ingreso en los centros sigue siendo competencia de los Jueces de Instrucción Penal, lo que estigmatiza a los migrantes que no han cometido ningún delito. Dicha medida debería ser acordada por un juez de lo contencioso administrativo especialista en sancionador.

El Tribunal Constitucional estableció ya en el año 1985 que las personas privadas de libertad por infracción de la Ley de Extranjería nunca podrían tener condiciones inferiores a las privadas de libertad por comisión de un hecho delictivo. De hecho, ante la falta de regulación directa, el Tribunal Supremo declaró la aplicación subsidiaria de la normativa penitenciaria a los CIES.

El proyecto de Ley no mejora esta situación, que debería ser regulada por una Ley Orgánica y no mediante desarrollo reglamentario. Es necesario señalar, además, la falta de compromiso por mejorar la calidad de estos centros y las condiciones en las que seres humanos que no han cometido ningún delito se ven privados de libertad.

### **Situación actual:**

*Aunque reconocemos avances al suprimirse las causas de suspensión del internamiento (Habeas corpus y solicitud de protección internacional); al permitir que las organizaciones puedan entrar en los centros de internamiento, y al establecer la posibilidad de un control*

*judicial de los mismos, no podemos dejar de señalar nuestro rechazo al aumento del plazo de internamiento a 60 días,*

### **9. RÉGIMEN SANCIONADOR**

El proyecto de Ley endurece aun más el régimen sancionador, tanto para el migrante y para el empleador como para la propia sociedad de acogida, al incluir nuevos supuestos de sanción que debieran, en su caso, estar recogidos en otros instrumentos legales, con lo que se crea un régimen sancionador paralelo y más gravoso para los migrantes, que, además, incumple principios básicos del derecho administrativo sancionador.

Pero se sanciona también la solidaridad y la acogida mediante un nuevo supuesto: el de promover la permanencia irregular. Este supuesto es otro claro reflejo de que la Ley de Extranjería no sólo afecta a los extranjeros sino a toda la sociedad, de la que nosotros, como sociedad civil, también formamos parte. Es cierto que en el Texto remitido al Senado se suprime este supuesto, cuestión que creemos relevante señalar.

#### **Situación actual:**

*Es cierto que hay algunos avances en este sentido, pero se siguen manteniendo supuestos que no deberían regularse en una Ley de Extranjería porque pueden ser cometidos tanto por población española como por población extranjera. Sin embargo, solo se sanciona a los extranjeros.*