



FAVORECER LA INMIGRACIÓN LEGAL Y ERRADICAR LA ENTRADA ILÍCITA DE INMIGRANTES IRREGULARES EN EL ESTADO ES EL PRINCIPAL OBJETIVO DE ESTA REFORMA QUE SUPONDRÁ, ASIMISMO, LA MODIFICACIÓN DE LA LEY 7/1985, REGULADORA DE LAS BASES DE RÉGIMEN LOCAL, INCORPORANDO LOS DOCUMENTOS ACREDITATI-

VOS DE IDENTIDAD DE LOS EXTRANJEROS QUE DEBEN CONSTAR EN SU INSCRIPCIÓN PADRONAL, Y DE LA LEY 30/1992, DE RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN, AL IMPLICAR ESTA REFORMA UNA IMPORTANTE SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA.



La cuarta reforma de la Ley de Extranjería

Dice un refrán que «a la tercera va la vencida», pero en extranjería vamos, de momento, por la cuarta.

La Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, de Derechos y Libertades de los Extranjeros en España fue derogada por la Ley Orgánica 4/2000, 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 8/2000, convirtiéndose así la Ley 4/2000 en la Ley Orgánica con la vida más breve desde que existe la democracia en España.

Durante la vigencia de la Ley Orgánica 8/2000, 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 2003, el Consejo de Ministros remitió al Consejo de Estado el texto sobre la reforma de la Ley Orgánica 4/2000, 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 2003 el Proyecto de

Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, estableciendo un plazo de enmiendas por un periodo de 8 días hábiles, que finalizó el día 30 de junio de 2003.

Esta importante reforma, que durante meses ha monopolizado las portadas de los diarios nacionales, busca endurecer el control de la inmigración irregular y facilitar las expulsiones, a la vez que reduce los trámites burocráticos para trabajar legalmente

en España. Sin cambiar el catálogo de derechos y libertades de los extranjeros en España, la nueva norma prevé aumentar los beneficios de asistencia sanitaria y educativa reconocidos a los inmigrantes.

Esta nueva reforma, la cuarta que se realiza sobre la Ley de Extranjería desde 1999, además de recoger en su articulado la jurisprudencia del Tribunal Supremo surgida a raíz de la Sentencia de 20 de marzo de 2003, en la que el Supremo anuló 13 artículos del Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica de Extranjería, aproba-

Objetivos de la reforma

- ▶ La nueva Ley de Extranjería garantizará el catálogo de derechos de los extranjeros en España.
- ▶ Se simplificarán los trámites de permisos y visados, y se mejorará la gestión para evitar los fraudes de mafias.
- ▶ Se unificarán los criterios para las repatriaciones y para un mejor control fronterizo en el ámbito europeo.
- ▶ Las nuevas medidas impedirán las reagrupaciones fraudulentas en cadena.
- ▶ Mejora de los instrumentos sancionadores. Será infracción grave la acción individual con lucro que facilite la inmigración clandestina.
- ▶ Se potenciará la colaboración con las compañías de transportes para contar con mayor información sobre las personas que vayan a ser trasladadas hasta el territorio español.

Simplificación administrativa

Se recoge la obligación de que determinadas gestiones sean tramitadas de forma individual por el propio interesado ante el



JOSE LUIS ROCA

órgano competente para ello y evitar así que terceras personas se lucren a costa de éste.

La personación del interesado en la presentación de solicitudes relativas a las autorizaciones de residencia y trabajo deberá realizarse en los registros de los órganos competentes para su conocimiento.

En este sentido, se inadmitirán a trámite las solicitudes que vulneren los requisitos exigidos por la ley o aquellas que se presenten por extranjeros que se encuentren en España de forma irregular, salvo aquellos casos en los que la

Administración aprecie circunstancias excepcionales de arraigo o humanitarias u otras establecidas reglamentariamente.

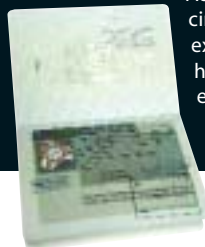
Visados

Junto a la obligación de proveerse de una tarjeta de identidad de extranjero, como documento acreditativo de la autorización administrativa para residir, con la reforma se otorga al visado un valor adicional al habilitar a su titular a permanecer en España en la situación para la que éste ha sido expedido, sea ésta de permiso de trabajo o bien de permiso de residencia.

Así, el visado, además de servir como documento de entrada en España, habilitará también para residir y trabajar. No obstante, no será exigible el visado cuando el extranjero se encuentre provisto de la tarjeta de identidad de extranjero o, excepcionalmente, de una autorización de regreso.

Una vez que se haya firmado el contrato de trabajo por el inmigrante en el país de origen y el consulado español le haya concedido el visado, este documento tendrá el mismo efecto que un permiso laboral. En el nuevo visado, que deberá contar con un informe favorable del INEM, tendrá que constar, entre otros requisitos, el sector de actividad en el que va a estar empleado el inmigrante.

El texto provisional suprime los permisos de residencia por razones humanitarias, si bien se abre la posibilidad de que la





do por Real Decreto 864/2001, y tras la cual se ha aconsejado revisar diversos aspectos de la legislación vigente sobre extranjería e inmigración, pretende también adaptar las Directivas aprobadas en el marco de la Unión Europea desde la celebración en el mes de junio de 2002 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 obli-

gaciones de los transportistas y el reconocimiento mutuo de las resoluciones de expulsión entre los países miembros de la Unión.

El nuevo texto pone el acento en la mejora de la gestión de los trámites administrativos, simplificándolos, con el objeto de favorecer a aquellas personas que quieren acceder a nuestro país con la documentación

en regla y evitar, paralelamente, la comisión de actos fraudulentos por parte de las mafias.

El Proyecto de Ley Orgánica de reforma de la Ley de Extranjería establece una serie de medidas para luchar contra la inmigración ilegal, unificando los criterios para las repatriaciones, marcando un conjunto de obligaciones a los transportistas sobre



JOSE LUIS ROCA

Administración exima de visado de manera excepcional a los inmigrantes que estime oportuno; a éstos podrá darles una «autorización para trabajar», nuevo concepto en la legislación española que sustituiría al tradicional permiso de trabajo, al prever la nueva norma en su 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"».

Infracciones

Se extienden las conductas tipificadas como infracciones graves a todas las personas que, con ánimo de lucro, induzcan, favorezcan, promuevan o faciliten la inmigración clandestina de personas en tránsito o con destino a España o su permanencia en nuestro país. Constituyen también infracciones muy graves, el transporte de extranjeros por vía aérea, marítima o terrestre hasta el territorio español, por los sujetos responsables del transporte que no hubieran comprobado la validez y vigencia de sus pasaportes, títulos de viaje o documentos de identidad pertinentes o, en su caso, del correspondiente visado.

Se aplicará el procedimiento preferente de expulsión en un plazo de 48 horas a los supuestos de infracción grave previstos en la Ley de Extranjería, incluyéndose aquellas que supongan alteración del orden público, atenten contra los intereses de España o tengan como finalidad el tráfico ilegal de seres humanos.

Sanciones

La nueva Ley de Extranjería establece como sanciones muy graves la negativa de las aerolíneas y compañías marítimas a proporcionar a la autoridad española competente, antes de iniciar su salida el medio de transporte, una relación de aquellos extranjeros que hubiesen embarcado en el avión.

De 60.000 a 500.000 euros alcanzará la multa que se podrá

imponer por pasaje para las compañías aéreas o navieras que transporten en sus vuelos o en sus buques a inmigrantes clandestinos.

Compañías de transporte

La principal vía de entrada de inmigrantes ilegales en España no son las pateras sino los aeropuertos españoles. Por este motivo, es habitual que muchos inmigrantes entren como turistas y, concluido el período de legalidad, se queden a residir en España de forma irregular. La reforma pretende que las compañías de transporte puedan ser requeridas para informar a las autoridades de las personas que vayan a viajar a España antes de su salida de origen, así como sobre aquellos pasajeros que no hayan salido del país en la fecha prevista en su billete de vuelta.

Esta medida permitirá detectar los llamados vuelos calientes, aquellos trayectos aéreos en los que buena parte del pasaje, con visado de turistas de tres meses y la necesaria cantidad de dinero para garantizar su estancia ese tiempo, nunca regresa.

Las compañías también deberán hacerse cargo de aquellos pasajeros que, encontrándose en tránsito, no hubieran sido aceptados en el país de destino.

En este sentido, se unifican los criterios de repatriación, acabando con el tratamiento diferenciado entre el inmigrante que entraba de forma irregular por un paso fronterizo y el que lo hacía por las costas españolas.

Con el fin de dar respuesta a la entrada ilegal de viajeros, Rumanía, país del que procede



información del pasaje y mejorando el control fronterizo en el ámbito europeo a través del reconocimiento mutuo de las resoluciones de expulsión. De esta forma, 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.

El documento 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 3.ª

(«Lugares de presentación de las solicitudes y exigencia de comparecencia personal»), la 4.ª («Inadmisión a trámite de solicitudes»), la 5.ª («Acceso a la información y colaboración entre Administraciones Públicas») y la 6.ª («Acuerdos de readmisión»).

► un alto porcentaje de inmigrantes irregulares residentes en nuestro país, ya ha firmado un acuerdo con España por el que se obliga a las empresas rumanas de transporte de viajeros a comunicar los nombres y números de documento de viaje o de identidad, que serán remitidos a las autoridades españolas antes de que lleguen a sus puntos de destino.

Reagrupación familiar

La nueva normativa acaba con las reagrupaciones familiares irregulares. Para ello, 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 este 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 a su vez el 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.

Padrón

La Ley recogerá los documentos acreditativos que se necesitan aportar para acreditar la identidad de los extranjeros a la hora de su inscripción padronal, que para nacionales de terceros Estados serán el pasaporte o la tarjeta de identificación de extranjeros, adaptando de esta manera el régimen de los

ciudadanos comunitarios a lo dispuesto en el Real Decreto 178/2003, de 14 de febrero, sobre entrada y permanencia en España de nacionales de Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo.

Con el objetivo de reforzar la obligación de actualizar el





La futura norma, una vez cumplidos los trámites y el debate parlamentario con un estricto cumplimiento de los correspondientes cauces y plazos legales, es poco probable que pueda aprobarse antes de final de año. ■



JOSE LUIS ROCA

Padrón, se prevé un intercambio permanente de información entre el Instituto Nacional de Estadística y el Registro Central de Extranjeros de la Policía, de manera que los datos inscritos deberán ser objeto de renovación periódica cada dos años cuando se trate de la inscripción de extranjeros no comunitarios sin residencia permanente.

Conclusión

Junto al considerable incremento producido en el número de residentes extranjeros en España en los últimos años, también es un hecho constatado el importante cambio producido en las formas en las que se viene manifestando el fenómeno migratorio.

Si bien todo ello ha generado un mayor conocimiento de este fenómeno de la inmigración, no es menos cierta la necesidad de incorporar

novedosos instrumentos normativos que posibiliten una mejor y más sencilla ordenación de los flujos migratorios.

Con todos estos objetivos se pone en marcha esta reforma que confiamos pueda dar respuesta a los problemas que la realidad de la inmigración nos pone de manifiesto y que, de alguna forma, sirva también para poner en entredicho la estabilidad de los cuatro pilares en los que, en

opinión de un sector mayoritario de la judicatura, se apoya la extranjería:

- ▶ la retención de los «sin papeles» en centros de internamiento,
- ▶ la prohibición de las reagrupaciones en cascada,
- ▶ la devolución administrativa de inmigrantes y
- ▶ la expulsión de clandestinos recién llegados.



JUAN MARTIN

El nuevo texto endurecerá los requisitos obligando a los ayuntamientos a exigir a los ciudadanos extracomunitarios presentar el documento oficial, expedido por las autoridades españolas o por las de su país de origen, para poder ser empadronados en un determinado municipio.

Pateras

Con la reforma se pretende garantizar la devolución de los que entren ilegalmente en territorio nacional y lograr el mutuo reconocimiento de las resoluciones de expulsión dictadas en el marco de la Unión Europea.

Cuando la devolución no se pudiera ejecutar en el plazo de 72 horas, se solicitará de la autoridad judicial la medida de

internamiento prevista para los expedientes de expulsión.

La devolución acordada en los casos de expulsión por contravenir la prohibición de entrada en España conllevará la reiniciación del cómputo del plazo de prohibición de entrada que hubiese acordado la resolución de expulsión quebrantada. Cuando la devolución se acuerde por entrada ilegal en el territorio de un Estado, ésta llevará consigo la prohibición de entrada en territorio español por un plazo mínimo de tres años y máximo de diez.

Unificación de criterios

Se adapta a la legislación española la Directiva europea relativa al reconocimiento mutuo de las resoluciones de

expulsión entre los Estados miembros de la Unión Europea.

Cuando un inmigrante tenga una resolución de expulsión en cualquier país de la Unión Europea y sea detenido por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en otro Estado miembro, podrá ser expulsado inmediatamente sin que tenga que incoarse un nuevo expediente de expulsión, admitiéndose la posibilidad de que el juez pueda adoptar su ingreso en un Centro de Internamiento para garantizar dicha expulsión.

Se prevé que la nueva norma contenga un apartado dedicado a regular el régimen interno de estos Centros, garantizando el derecho de comunicación de los ciudadanos extranjeros que estén allí internados; dicha comunicación podrá establecerse periódicamente con sus abogados, familiares, amigos y representantes diplomáticos de su país, debiendo realizarse dichas comunicaciones dentro del horario establecido para la adecuada convivencia entre los internos del Centro.

Se traspone también la Directiva europea que obliga a abonar las tasas por expedición de visado cuando éste se solicita y no cuando se concede, evitándose así cualquier tentación fraudulenta. ■