

LA PRÁCTICA  
ADMINISTRATIVA EN  
MATERIA DE  
EXTRANJERÍA E  
INTEGRACIÓN

AÑO 2008

# LA PRÁCTICA ADMINISTRATIVA EN MATERIA DE EXTRANJERÍA E INTEGRACIÓN

**AÑO 2008**

## ÍNDICE

1. METODOLOGÍA.....	3
2. RESULTADOS DE LA ENCUESTA.....	4
2.1. Entradas: carta de invitación.....	4
2.2. Tarjeta sanitaria.....	6
2.3. Empadronamiento.....	11
2.4. Situación de los subsaharianos traídos a la península desde Canarias.....	15
2.5. Autorizaciones de residencia por circunstancias excepcionales.....	16
2.6. Reagrupación familiar.....	21
2.7. Régimen de extranjeros comunitarios.....	25
2.8. Régimen general de extranjeros.....	28
2.9. Residentes de larga duración.....	36
2.10. Procedimiento sancionador.....	37
2.11. Menores extranjeros no acompañados..	38
3. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS.....	39

## 1.- METODOLOGÍA

El presente documento recoge los datos obtenidos a partir de la sistematización de la encuesta realizada sobre *práctica administrativa en materia de extranjería e integración de la población inmigrante* en distintas localizaciones territoriales en las que existe representación del movimiento asociativo Acoge.

Dos han sido los objetivos que con este trabajo nos marcamos: en primer lugar, visualizar la diversidad y diferencias existentes en la práctica administrativa, ya observadas en el trabajo diario, y que consideramos afectan y condicionan la garantía de acceso a derechos y servicios por parte de la población inmigrante en los distintos territorios, y, en segundo lugar, presentar una serie de propuestas para que las distintas administraciones implicadas puedan solventar los problemas detectados.

El documento de registro o encuesta se elaboró y trasladó a las organizaciones que componen Red Acoge y fue cumplimentado en el año 2008 por las siguientes entidades:

Albacete Acoge; Algeciras Acoge; Alicante Acoge; Bayt Al Thaqafa; Burgos Acoge; Cantabria Acoge; Centro de Acción Social San Rafael; Centro de Acogida de Inmigrantes (CEAIN); Córdoba Acoge; Elche Acoge; Granada Acoge; Guada Acoge; Huelva Acoge; Jaén Acoge; Las Palmas Acoge; Lucena Acoge; Mancha Acoge; Málaga Acoge; Motril Acoge; Murcia Acoge; Valladolid Acoge; Rioja Acoge; Salamanca Acoge; Talavera Acoge y Vega Baja Acoge.

Esto supone que las provincias de las que hemos recogido información son las siguientes: Andalucía (Cádiz, Córdoba, Granada, Huelva, Jaén, Málaga); Canarias (Las Palmas); Cantabria; Castilla La Mancha (Albacete, Ciudad Real, Guadalajara, Toledo); Castilla-León (Burgos, Salamanca, Valladolid); Cataluña (Barcelona); Comunidad Valenciana (Alicante); Madrid; Murcia y La Rioja

## 2. RESULTADOS DE LA ENCUESTA

### **2.1. ENTRADAS: CARTA DE INVITACIÓN**

La Orden PRE/1283/2007, de 10 de mayo, establece los términos y requisitos para la expedición de la carta de invitación de particulares a favor de extranjeros/as que pretendan acceder al territorio nacional por motivos de carácter turístico o privado.

En cuanto a los requisitos de la solicitud, el/la particular que pretenda obtener una carta de invitación a favor de un/a extranjero/a deberá dirigir su solicitud a la Comisaría de Policía de su lugar de residencia. La solicitud deberá contener los siguientes datos:

- Nombre, apellidos, lugar y fecha de nacimiento, nacionalidad, número del documento de identidad o pasaporte, cuando se trate de español, o pasaporte, tarjeta de identidad de extranjero o número de identidad de extranjero, cuando no ostente la nacionalidad española, y domicilio o lugar completo de residencia.
- Manifestación expresa de su voluntad de invitar y de acoger a la persona invitada, bien en su domicilio principal, que será el arriba indicado, bien en una segunda vivienda, en cuyo caso, determinará el lugar concreto. El invitante aportará documentación acreditativa de la disponibilidad de la vivienda (título de propiedad, contrato de arrendamiento u otros, de acuerdo con la legislación civil vigente).
- Relación o vínculo que mantiene con el invitado.
- Nombre, apellidos, lugar y fecha de nacimiento, nacionalidad, lugar concreto de su residencia o domicilio y número de pasaporte del invitado.
- Período durante el cual está prevista la estancia del invitado, especificando, de manera aproximada, el primer y el último día de la misma.
- Antes de la firma, deberá constar que el invitante declara que la información expuesta es verídica.

A pesar del detalle con el que se establecen los criterios que debe de tener la solicitud en esta orden, en muchas ocasiones se demandan documentos adicionales o se pide acreditar cuestiones que no aparecen mencionadas en la misma.

Para empezar, en algunas provincias se exige la acreditación de los medios económicos, cuestión que no aparece en la Orden citada. Por ejemplo, en Córdoba, La Rioja y Santander se demandan los contratos de trabajo del/de la solicitante mientras que en Albacete, Barcelona, Cádiz, Córdoba, Rioja y Santander se piden sus nóminas. En otras provincias es necesario presentar la declaración de la renta (Albacete, Barcelona, Cádiz y Santander).

No creemos ajustada a derecho la exigencia de este requisito, pues de acuerdo con el art. 7 y 8 del RELOEX, la carta de invitación sólo servirá para justificar el alojamiento en nuestro país, y en ningún caso suplirá la acreditación por el/la extranjero/a de los demás requisitos exigidos para la entrada, como lo es la acreditación de medios económicos.

También difiere la práctica administrativa en cuanto a la documentación acreditativa de la disponibilidad de vivienda, ya que hay lugares en donde se exige, además del título de propiedad o contrato de arrendamiento, un certificado municipal que recoja el nº de personas que habitan en la vivienda (Albacete, Barcelona, Burgos, Cádiz, Jaén, Madrid) e incluso un certificado del/de la presidenta de la comunidad de vecinos/as especificando el número de personas que conviven en la misma (Albacete, Barcelona, Jaén y Madrid). En ocasiones también se demanda un certificado de habitabilidad (Alicante, Elche y Cádiz).

En este punto, el Defensor del Pueblo ha realizado una recomendación la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración para “modificar el impreso normalizado que la administración General del Estado ha facilitado para la solicitud de la carta de invitación, suprimiendo el certificado o justificante del presidente de la comunidad de propietarios a la que pertenece la vivienda destinada al alojamiento, especificando el número de personas que conviven en la misma” ya que, a su entender, “no se alcanza a comprender la naturaleza jurídica de las facultades que, en desarrollo de un procedimiento regulado por una Orden Ministerial, se otorgan a un presidente de una comunidad de propietarios”

Asimismo existen diferencias a la hora de acreditar la vinculación con familiares o amistades, siendo necesario la presentación de documentos traducidos y legalizados que acrediten el parentesco familiar en Albacete, Alicante, Barcelona, Burgos, Ciudad Real, Córdoba, Málaga, Rioja, Santander, Talavera y Valladolid. Para acreditar el vínculo con amistades, todas estas localizaciones (además de Huelva) piden pruebas como correspondencia y fotografías

Cabe destacar que en Madrid y Murcia, en ocasiones se realiza una entrevista personal con el/la interesado/a en la que se le informa de las obligaciones y consecuencias que tiene el firmar la solicitud así como la documentación necesaria y los trámites a seguir. Sin embargo, según la Orden citada, solo “cuando el instructor del procedimiento lo juzgue conveniente, se podrá emplazar al solicitante para mantener una entrevista personal con el objeto de comprobar su identidad, la validez de la documentación aportada y la veracidad de la información contenida en la solicitud”

También a este respecto, el Defensor del Pueblo ha realizado una recomendación “para dejar sin efecto el punto que habilita al instructor del procedimiento a solicitar la comparecencia personal del solicitante” ya que afirma que “el ciudadano español o residente legal en nuestro país que, a través de una administración española invita a una persona extranjera a visitarle en el domicilio que mantenga en el territorio español, no está iniciando un proceso de autorización de estancia en materia de extranjería”

En general, las cartas de invitación no se suelen denegar, excepto en algunas ocasiones por la existencia de antecedentes penales o la prohibición de entrada de la persona invitada (Burgos, Jaén). En otras ocasiones, por no acreditar el /la solicitante la vivienda o medios económicos suficientes (Alicante y Murcia), no acreditar suficientemente la relación o dar datos no verídicos (Murcia).

## **2.2 TARJETA SANITARIA**

La universalización de la asistencia sanitaria a toda la población comprende la inclusión, no sólo de los/as trabajadores/as que cotizan al Régimen General de la Seguridad Social, sino también de las personas que no están afiliadas, ya sea porque han dejado de estarlo o no lo han estado nunca y, dentro de este segundo grupo de no afiliadas, las personas sin recursos económicos. Mediante disposiciones reglamentarias se han desarrollado los requisitos para acreditar la falta de recursos económicos y la extensión de la cobertura sanitaria y farmacéutica a este colectivo.

El artículo 12 de la Ley de Extranjería introduce el derecho a la asistencia sanitaria de los/as extranjeros/as mayores de edad que se encuentren en el Estado español (los/as menores y mujeres gestantes tienen así mismo asegurado este derecho, sin requisito previo), *siempre que figuren inscritos en el padrón* del municipio en el que residan habitualmente.

Con este requisito, el/la extranjero/a tiene derecho a la tarjeta sanitaria en las mismas condiciones que los/as españoles/as y por lo tanto, en el caso de las personas sin recursos económicos, su expedición se rige por el Real Decreto 1.088/89 de 8 de septiembre en el ámbito del Instituto Nacional de la Salud (INSALUD). Tal y como está establecido, el acceso a la asistencia universal requiere antes formalizar un mero trámite que consiste en obtener la tarjeta sanitaria.

Su solicitud se formaliza en los Centros de Salud y la documentación requerida es la siguiente:

- Modelo F6 para el reconocimiento del derecho a asistencia a personas sin recursos económicos.
- Formulario (F1) para la emisión de la tarjeta sanitaria.
- Fotocopia pasaporte.
- Certificación de inscripción en el Padrón Municipal.
- Declaración de carencia de recursos.
- Certificación municipal de convivencia y dependencia económica del solicitante de los menores o incapacitados que se relacionen en el modelo de solicitud (F6).
- Fotocopia del Libro de Familia

En este sentido, y tal y como establece la encuesta, encontramos disparidad de criterios en los distintos territorios de las CCAA en relación a:

- I. Documentación requerida.
- II. Tiempo de espera para acceder a la atención sanitaria desde su solicitud.
- III. Inclusión de beneficiarios/as menores de edad dependientes de un/a titular.
- IV. Procedimientos especiales para garantizar la atención sanitaria normalizada.

#### **I. Documentación requerida.**

En todos los territorios la documentación requerida es el pasaporte y certificado de empadronamiento, excepto en la CA de Andalucía en la que no es necesario demostrar empadronamiento. Las diferencias por territorios se dan respecto a la acreditación de insuficiencia de recursos. En la mayoría de los territorios la carencia de ingresos se acredita a través de declaración jurada, y en otros, es necesario además, aportar certificaciones de

otros organismos o administraciones, no aplicándose en estos casos un mismo documento de acreditación.

	PASAPORTE	CERTIFICADO EMPADRONAM.	DECLARACIÓN JURADA DE CARENCIA DE INGRESOS	OTROS DOCUMENTOS
ALBACETE	X	X	X	
ALICANTE	X	X	X	Certificados oficiales (RENTA; INSS; SERVEF;) y entrevista personal con trabajador social (Orihuela).
BARCELONA	X	X	X	
BURGOS	X	X	X	Certificado Negativo de Hacienda, dependiendo de cada centro de salud
CÁDIZ	X		X	
CIUDAD REAL	X	X	X	Certificado de la embajada en el que consten ingresos económicos.
CÓRDOBA	X		X	
GRANADA	X		X	
GUADALAJARA	X	X	X	Certificado de la embajada en el que consten ingresos económicos.
HUELVA	X		X	
JAEN	X		X	
LAS PALMAS	X	X		Certificado Negativo de Hacienda y Certificado de Bienes del Catastro
MADRID	X	X	X	
MÁLAGA	X		X	
MURCIA	X	X	X	
RIOJA	X	X	X	
SALAMANCA	X	X	X	
SANTANDER	X	X		Certificado Negativo de Hacienda
TALAVERA	X	X	X	Certificado de la embajada en el que consten ingresos económicos.
VALLADOLID	X	X	X	Certificado Negativo de Hacienda, dependiendo de cada centro de salud

## II. Tiempo de espera para acceder a la atención sanitaria desde su solicitud.

El formulario (F1) habilita en la mayor parte de las CCAA para acceder de forma inmediata a la atención sanitaria (documento acreditativo de solicitud), mientras que en otras este acceso no es inmediato, sino que está condicionado a que se resuelva la solicitud de tarjeta sin recursos (Modelo F6). Es decir, que el resguardo de solicitud no sirve como documento provisional, y sólo le permite el acceso a los servicios de urgencias, al igual que antes de



iniciar el trámite de solicitud. Esta situación está contraviniendo la normativa interna emitida por el INSALUD<sup>1</sup>, en la que se recoge el siguiente texto: “ *El ejemplar para el usuario (F1), una vez adherida la etiqueta de adscripción de facultativo, se entregará al interesado, sirviendo, desde ese mismo momento, como documento provisional acreditativo para el acceso a la asistencia sanitaria.*”

	ACCESO INMEDIATO ATENCIÓN SANITARIA.	PROBLEMAS DETECTADOS
ALBACETE	X	
ALICANTE		Es necesario esperar resolución de solicitud de tarjeta. El tiempo de espera es de seis meses y transcurrido este tiempo se remite por correo tarjeta sanitaria con el facultativo designado.
BARCELONA	X	
BURGOS	X	
CÁDIZ	X	
CIUDAD REAL	X	
CÓRDOBA	X	
GRANADA	X	
GUADALAJARA	X	
HUELVA	X	
JAEN	X	
LAS PALMAS	X	
MADRID	X	
MÁLAGA	X	
MURCIA	X	
RIOJA	X	
SALAMANCA	X	Encontramos varios casos con problemas de información, en los que no se ha aceptado la solicitud manifestando que solo tendrán ese derecho cuando estén en situación de alta a la Seguridad Social. También se han dado casos empadronados en el centro de acogida de la organización con un retraso de un año para la concesión de la tarjeta
SANTANDER	X	
TALAVERA	X	Encontramos problemas en los casos en los que habiendo tramitado una solicitud para personas sin recursos, y cuando está caduca y la persona ya está regularizada no se renueva hasta no renovar la residencia.
VALLADOLID	X	

<sup>1</sup> Instrucciones para hacer efectivo el derecho a la asistencia sanitaria a los extranjeros que se encuentre en España, en aplicación de la Ley Orgánica 4/2000, emitidas con fecha 31 de Enero de 2000.

### **III. Inclusión de beneficiarios/as menores de edad.**

El Real Decreto 84/1996, de 26 de enero, regula la inscripción de titulares y beneficiarios/as a cargo, estableciendo como requisitos: ser familiar en primer grado de consanguinidad, convivir con el titular (salvo separados/as y divorciados/as) y estar a su cargo, no realizar trabajo remunerado alguno, ni percibir renta patrimonial ni pensión alguna superiores al doble del IPREM y no tener derecho a esta prestación por título distinto.

En este sentido encontramos disparidad de criterios respecto a poder incluir a menores irregulares como beneficiarios/as de un/a titular del derecho (extranjero/a titular de autorización de trabajo y alta en Seguridad Social), aún cuando no se establece en la legislación restricción alguna respecto a su situación documental. En este momento encontramos dificultades o denegación para inscribir como beneficiarios/a a menores inmigrantes en situación de irregularidad administrativa dependientes de un/a titular en las provincias de: Barcelona, Granada, Jaén, La Rioja y Las Palmas. Dicha situación supone el incumplimiento de la normativa.

### **IV. Procedimientos especiales para garantizar la atención sanitaria normalizada.**

Por último, quisimos a través de la encuesta comprobar la existencia de procedimientos alternativos para garantizar la asistencia sanitaria de las personas indocumentadas que no pueden, por carecer de empadronamiento, acceder a esta, más allá de la atención de urgencia.

El resultado es que solo tres Comunidades autónomas han regulado procedimientos especiales. Dichos procedimientos están dirigidos a garantizar la atención de personas en situación de exclusión, que por distintas circunstancias no puedan acreditar su identidad o presentan dificultades para empadronarse. La normativa que regula dichos procedimientos en cada comunidad es la que a continuación detallamos:

1. **Andalucía:** *Acuerdo de colaboración entre la Consejería de Salud de la Junta de Andalucía, organizaciones sindicales y entidades no gubernamentales en materia de atención sanitaria a inmigrantes.* Se corresponde con un compromiso recogido en el II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía, que es garantizar la asistencia normalizada para toda la población.

2. **Comunidad Valenciana:** A las personas inmigrantes en situación irregular y no empadronadas, que cuenten con algún tipo de identificación y puedan demostrar que llevan más de 3 meses en España se les tramita un *Tarjeta Solidaria (TAS)*. Dicha tarjeta se encuentra regulada en el *Art. 9.2 de la Ley 6/2008, de 2 de junio, de la Generalitat, de Aseguramiento Sanitario del Sistema Sanitario Público de la Comunidad Valenciana*).
3. **Comunidad de Madrid.** Para facilitar la asistencia sanitaria de urgencia, así como la atención primaria y especializada, se emite un *Documento de atención Sanitaria (DAS)*, que tiene un periodo de validez de seis meses que puede ser prorrogado con carácter excepcional. Solo se aplica a enfermos/as crónicos/as o con necesidad de atención sanitaria continuada. *Resolución de 21 de Marzo de 2006 de la D. Gral. de Atención al Paciente y relaciones Institucionales de la Consejería de Sanidad y Consumo de la CAM.*

### **2.3. EMPADRONAMIENTO**

El padrón municipal es el registro administrativo donde figuran todos/as los/as vecinos/as que viven o residen habitualmente en una población. *Empadronarse es un derecho que comporta automáticamente otros derechos.* Por tanto, para la persona inmigrante en situación irregular, dentro de la precariedad que dicha situación conlleva, la posibilidad de empadronarse permite un avance al acceder a derechos de pura supervivencia: asistencia sanitaria pública, educación obligatoria y prestaciones sociales básicas.

Tal y como establece la normativa sobre padrón municipal<sup>2</sup>, hay que decir que cualquier persona que viva en un municipio y tenga documentación que le identifique, independientemente de su situación administrativa, y disponga o no de una vivienda (puede empadronarse una persona que viva en un parque, en una furgoneta, en una chabola o debajo de un puente), puede y debe ser empadronada. En esas situaciones de dificultad y marginalidad, es determinante el papel de los/as trabajadoras sociales, pues si esas personas están atendidas por los servicios sociales, están localizadas, y se les puede notificar cualquier resolución oficial. Además, los servicios sociales podrán hacer un análisis real de las necesidades de las personas que conviven en el territorio.

---

<sup>2</sup> Resolución de 4 de julio de 1997, conjunta de la Presidenta del Instituto Nacional de Estadística y del D. Gral. De Cooperación Territorial, por el que se dictan instrucciones técnicas a los ayuntamientos sobre actualización del Padrón Municipal.

Así mismo, el objetivo del Padrón es dejar constancia de un hecho, por lo que, en principio, no debe resultar distorsionado ni por los derechos que puedan o no corresponder al/la vecino/a para residir en ese domicilio, ni por los derechos que podrían derivarse de la expedición de una certificación acreditativa de aquel hecho. En consonancia con este objetivo, la norma fundamental que debe presidir la actuación municipal de gestión del Padrón es la contenida en el artículo 17.2 de la Ley de Bases de Régimen Local: los ayuntamientos y mancomunidades *“realizarán las actuaciones y operaciones necesarias para mantener actualizados sus padrones de modo que los datos contenidos en éstos concuerden con la realidad.”*

De la misma manera que la actuación municipal no debe controlar la legalidad o ilegalidad de la ocupación de la vivienda, tampoco debe realizar ningún control sobre la legalidad o ilegalidad de la residencia en territorio español de ninguno/a de sus vecinos/as; debe limitarse a constatar el hecho de la residencia, y no controlar los derechos de los/as residentes. En esta línea se encuadra el art. 18.2 de LRL: *“la inscripción patronal no es un acto administrativo idóneo para que de él se extraigan consecuencias jurídicas ajenas a su función”*.

Los documentos que según el art. 16.2 de la Ley de Bases de Régimen Local, deben aportarse para solicitar el alta en el padrón municipal son los que a continuación detallamos:

1. Documento identificativo de la persona que solicita el empadronamiento: tarjeta de residencia en vigor, expedida por las autoridades españolas o, en su defecto, documento acreditativo de la identidad o pasaporte en vigor expedido por las autoridades del país de procedencia, tratándose de ciudadanos/as nacionales de estados miembros de la Unión Europea, y tarjeta de residencia o pasaporte en vigor en el caso de extranjeros/as no comunitarios/as.
2. Documento que acredite el domicilio: escritura de compra de la vivienda; contrato de alquiler o subarriendo o el último recibo de cualquier suministro (agua, gas, electricidad, etc.) donde conste el nombre y el domicilio de la persona que solicita el empadronamiento. De no existir ningún documento con que acreditar el domicilio, el gestor municipal deberá comprobar por otros medios (informe de Policía Local, inspección del propio servicio o de servicios sociales...) que realmente el/la vecino/a habita en ese domicilio.
3. En caso de que la vivienda no sea propiedad del/de la solicitante del empadronamiento y quiera hacerla constar como domicilio, necesitará una

autorización firmada del/ de la titular de la vivienda y una fotocopia de su DNI, pasaporte u otro documento personal identificativo.

Las dificultades detectadas, en la encuesta sobre el empadronamiento de personas inmigrantes responden a dos tipos diferenciados:

**1. Las dificultades y obstáculos que encuentran las personas inmigrantes en situación irregular**, bien por no poder demostrar su identidad al carecer de pasaporte en vigor, aún cuando puedan tener otro tipo de documentación que les identifique (p.e tarjeta de identidad o permiso de circulación del país de origen, pasaporte caducado, etc.) o bien por estar viviendo en situaciones de subarriendo, en las que el/la titular de la vivienda y/o el/la titular del contrato de alquiler no quieren certificar que un tercero vive en ese domicilio. También puede ocurrir que el/la propietario/a de la vivienda desconozca la situación.

La respuesta institucional en este tema es diversa, y en varias ocasiones sobrepasa con creces la documentación exigible de acuerdo a la normativa. Por ejemplo: exigencia de tarjeta de residencia (NIE), contrato de trabajo u oferta de contratación, acreditar un determinado número de meses de estancia en España, etc.

**2. Se observa en los resultados de la encuesta un segundo grupo de problemas que afectan, tanto a extranjeros/as en situación regular como irregular, como a españoles/as**, que es carecer de vivienda o ocupar infraviviendas (empadronamiento de marginados<sup>3</sup>), no poder demostrar la ocupación de una vivienda por no ser titular del contrato, o simplemente, no poder empadronarse (por negativa de los municipios) porque en la vivienda ocupada cuentan como registradas un gran número de personas que, o bien comparten vivienda realmente, o simplemente, no figuran de baja aún cuando actualmente no vivan en el domicilio.

En este caso, la administración sigue sin tener una respuesta unánime y establece exigencias no recogidas en la normativa. Por ejemplo: la exigencia de un número máximo de personas que pueden empadronarse en una vivienda, sin que el ayuntamiento en cuestión informe ni tramite el procedimiento de baja de oficio del padrón, aunque haya sido informado

---

<sup>3</sup> Idem.

de que las personas que aparecen empadronadas ya no viven en ese domicilio<sup>4</sup> o la no admisión del empadronamiento en centros de acogida y alojamiento gestionados por ONG, aún siendo el domicilio habitual del/ de la extranjero/a...

	LIMITACIÓN NÚMERO MÁXIMO DE EMPADRONAMIENTOS	NO SE REALIZA LA BAJA DE OFICIO	OTRAS EXIGENCIAS O LIMITACIONES NO RECOGIDAS EN LA NORMATIVA
<b>ALBACETE</b>	Si, número máximo de personas para inscribir en una vivienda son 12.	X	El propietario debe personarse
<b>ALICANTE</b>	Si, número máximo de personas para inscribir en una vivienda son 10.	X	NIE. Los contratos de arrendamiento deben estar liquidados en el registro de la propiedad.
<b>BARCELONA</b>	No existe limitación en de un número de personas empadronadas		
<b>BURGOS</b>	No existe limitación en de un número de personas empadronadas		
<b>CÁDIZ</b>	Si, si estiman que hay muchas personas ya empadronadas. No establecen un número determinado	X	El propietario debe personarse. No se permite el empadronamiento en centros de acogida
<b>CIUDAD REAL</b>	No existe limitación en de un número de personas empadronadas		
<b>CÓRDOBA</b>	No existe limitación en de un número de personas empadronadas		No se permite el empadronamiento en centros de acogida
<b>GRANADA</b>	Si, número máximo de personas para inscribir en una vivienda son 4 ó 5.	X	
<b>GUADALAJARA</b>	No existe limitación en de un número de personas empadronadas		Se ponen dificultades cuando se carece de vivienda
<b>HUELVA</b>	No existe limitación en de un número de personas empadronadas	X	Oferta o contrato de trabajo.
<b>JAEN</b>	No existe limitación en de un número de personas empadronadas		
<b>MÁLAGA</b>	No existe limitación en de un número de personas empadronadas		
<b>MURCIA</b>	Si, número máximo de personas para inscribir en una vivienda son 10.	X	
<b>RIOJA</b>	Si, si estiman que hay muchas personas ya empadronadas. No establecen un número determinado	X	Acreditar seis meses de estancia en España además del resto de los requisitos.
<b>SALAMANCA</b>	Nos hemos encontrado en algunas ocasiones con problemas cuando existen más de 5-6 personas empadronadas.	X	
<b>SANTANDER</b>	No existe limitación en de un número de	X	

<sup>4</sup> **Bajas de oficio solicitadas por otras personas y empadronamiento de marginados** (Resolución de 4 de julio de 1997, conjunta de la Presidenta del Instituto Nacional de Estadística y del Director General de Cooperación Territorial, por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre actualización del Padrón municipal). (REAL DECRETO 2612/1996 de 20 de diciembre, por el que se modifica el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales aprobado por el Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio).

	personas empadronadas		
<b>TALAVERA</b>	No existe limitación en de un número de personas empadronadas	<b>X</b>	No se permite el empadronamiento en centros de acogida
<b>VALLADOLID</b>	No existe limitación en de un número de personas empadronadas		

#### **2.4. SITUACIÓN DE LOS SUBSAHARIANOS TRAJIDOS A LA PENINSULA DESDE CANARIAS**

Se constata que los subsaharianos llegan a la Península normalmente con orden de devolución y el correspondiente certificado del Centro de Internamiento de Extranjeros (CIE) del tiempo de permanencia en el centro. Siempre están indocumentados y a veces también llegan con orden de expulsión. Esta situación es la comúnmente detectada por todas las organizaciones encuestadas.

No existe, como regla general, ninguna posibilidad de regularizar su situación, ni de ser documentados con una cédula de inscripción, aunque tampoco puedan ser expulsados. Por ello, permanecen en una situación de exclusión social y con unas ínfimas posibilidades de poder integrarse de manera normalizada en la sociedad.

Esto es debido a que las personas extranjeras indocumentadas, una vez que ha quedado acreditada la negativa de la misión diplomática u oficina consular a documentarle para ejecutar la expulsión, la única vía que poseen para poder acceder a la autorización de residencia, es dotarles de una cédula de inscripción que le permita su identificación. Pero no se dotará al indocumentado/a que haya solicitado de cédula de inscripción, en caso de hallarse éste/a incurso/a en alguno de los supuestos de prohibición de entrada o de haberse dictado contra él/ella una orden de expulsión (artículo 34.2 LO4/2000), como es el caso.

De acuerdo con la normativa vigente, tampoco podrán regularizar su situación aunque cumplan los requisitos para solicitar una autorización de residencia por circunstancias excepcionales por arraigo en nuestro país, puesto que estar indocumentado y contar con orden de expulsión o devolución, es causa de inadmisión a trámite de la solicitud. La única posibilidad es esperar y solicitar la prescripción de la prohibición de entrada en la devolución<sup>5</sup> o, la prescripción, en su caso, de la orden de expulsión. En algunas provincias, detectamos que se están revocando las órdenes de expulsión, si se presenta solicitud de arraigo y el único requisito que no se cumple es que haya sido decretada en contra del solicitante una orden de expulsión.

---

<sup>5</sup> La prohibición de entrada dictada con la devolución tiene una clara naturaleza sancionadora; así lo ha reconocido, entre otros el TSJ de Andalucía sala de Málaga, en sentencia de 28 de marzo del 2007, al reconocerle una naturaleza limitativa de derechos.

Por otro lado, no pueden empadronarse, ya que no cuentan con un pasaporte en vigor, y por tanto sólo podrán acceder a la asistencia sanitaria de urgencia, tal y como se ha visto en el apartado 2.3.

## **2.5. AUTORIZACIONES DE RESIDENCIA POR CIRCUNSTANCIAS EXCEPCIONALES**

A lo largo de los años se ha ido produciendo una evolución en cuanto a las competencias asumidas en materia de inmigración e integración de personas inmigrantes en el ámbito de la Administración Local.

Hasta el año 2000, la legislación vigente estaba fundamentalmente dirigida al control de flujos migratorios. Sin embargo, con la Ley Orgánica 4/2000, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social, reformada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, se produce un cambio de perspectiva, al poner de manifiesto que para alcanzar la integración social de los/as inmigrantes, resulta necesario desarrollar una serie de políticas públicas en ámbitos en que tradicionalmente tanto las CCAA, como las entidades locales tienen un papel significativo.

En un inicio, la respuesta en algunos ayuntamientos y mancomunidades a la inmigración tenía que ver con la atención de necesidades básicas, alimentación, vestido, alojamiento, etc. y atención legal con el fin de favorecer la regularización administrativa de quien se encontraba en situación irregular. Bajo éstas premisas surgieron los "Servicios de Atención al Inmigrante", que aunque con varias posibles denominaciones, venían a suponer un servicio de atención específico a la población inmigrante sea cual fuera su demanda o necesidad.

No obstante, paulatinamente se le requiere al ámbito local una mayor implicación y participación en los procesos administrativos relacionados con la extranjería y el control de flujos, resaltando los referidos al **arraigo social, la reagrupación familiar y la regularización de menores** que residen en España al menos durante dos años. Esto supone la realización de un trabajo que culmina con la elaboración de informes por parte de los servicios sociales.

El artículo 31.3 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero establece que, en atención a las circunstancias excepcionales que concurren, se podrá conceder una autorización de residencia temporal a los/as extranjeros/as que se hallen en España en los supuestos determinados en ese artículo, siempre que no haya mala fe del/de la solicitante. Entre estas circunstancias excepcionales se encuentra la del **arraigo**, que podrá ser "**laboral**" o "**social**".



El artículo 45.2 b) del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000 (RELOEX)<sup>6</sup> establece que se podrá conceder una autorización de residencia a los/as extranjeros/as que acrediten la permanencia continuada en España durante un período mínimo de tres años, siempre que carezcan de antecedentes penales en España y en su país de origen, cuenten con un contrato de trabajo firmado por el/la trabajador/a y el/la empresario/a en el momento de la solicitud cuya duración no sea inferior a un año y bien acrediten vínculos familiares con otros/as extranjeros/as residentes, bien presenten un *informe que acredite su inserción social emitido por el ayuntamiento* en el que tenga su domicilio habitual.

En los supuestos de arraigo acreditado mediante informe emitido por un ayuntamiento, en éste deberá constar: tiempo de permanencia del interesado en su domicilio, medios de vida con los que cuenta, grado de conocimiento de las lenguas que se utilicen, inserción en las redes sociales de su entorno, programas de inserción sociolaboral de instituciones públicas o privadas en los que haya participado y cuantos extremos puedan servir para determinar su grado de arraigo. Así mismo, existe un modelo de informe recogido en la Instrucción de 22 de Junio de 2005 de la Secretaría de Estado para la Inmigración.

El principal problema encontrado en este sentido es que cada ayuntamiento y mancomunidad establece sus propias condiciones, requisitos, etc. para expedir, realizar, gestionar y tramitar dicho informe. Algunos ejemplos de esta disparidad de criterios los reflejamos en los siguientes apartados:

- En parte de las encuestas realizadas, observamos el establecimiento de un tiempo mínimo de empadronamiento en el municipio para la realización del informe de arraigo. Nos encontramos con diversas situaciones: en Orihuela se exige 1 año, en Elche un mínimo de 6 meses. En otros lugares, aunque no se exige, sí se recomienda, y en la práctica, no se dan informes favorables a menos que se lleve un mínimo de tiempo residiendo en el municipio, como es el caso de Guadalajara.

Está claro que este requisito no responde a la normativa vigente, sino más bien es consecuencia de una lectura restrictiva por parte de los ayuntamientos de su responsabilidad en la elaboración de informes. No parece coherente restringir y limitar más allá del tiempo establecido de tres años de residencia continuada,

---

<sup>6</sup> Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

independientemente del lugar o lugares donde se ha estado empadronado, tal y como marca la *Instrucción sobre Arraigo* de la Secretaría de Estado de Inmigración<sup>7</sup>.

- También hay ayuntamientos en el que se valora como requisitos: vivir en una vivienda que cumpla unas condiciones mínimas de habitabilidad, o incluso, es requisito imprescindible haber entregado al técnico una copia del resguardo de la solicitud presentada en la Oficina de Extranjeros, asegurándose así el/la profesional que ha sido admitido su expediente quedando pendiente de recibir el informe que nos ocupa.

En esta misma línea, destacamos algunas de las conclusiones recogidas en el Documento de Conclusiones de las Jornadas de “*Trabajo social e Inmigración*” del Colegio Oficial de Diplomados en Trabajo Social de Murcia, recogidas a su vez en el Informe del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes 2008

- En la mitad de los ayuntamientos y mancomunidades no exigen requisitos adicionales a los solicitados por la Oficina de Extranjeros. En la otra mitad, se establece un requisito que está relacionado con el hecho de “residir habitualmente en el municipio”, y éste es el de figurar empadronado/a en el municipio donde solicita el informe. durante al menos 6 meses, o incluso en algún caso 1 año.
- Se expresa la consideración de que la realización de éste informe es un mero trámite administrativo. Se desconoce el resultado o resolución emitida por la Oficina de Extranjeros, salvo que el solicitante lo comunique. Es decir, existe una total falta de coordinación entre la administración local y la Oficina de Extranjeros. Así mismo, la mayoría de los técnicos considera que existe una falta de unificación de criterios técnicos en cuanto a la valoración de la inserción social.
- En cuanto a las actuaciones que el/la profesional realizan habitualmente para la realización de éste informe, hay que decir que en casi la mitad de los ayuntamientos y mancomunidades no se realiza visita domiciliaria. En todos los casos se realiza al menos una entrevista personal y revisión de la documentación aportada. Y en un tercio de los casos se solicitan además informes municipales como certificados de empadronamiento, certificados de convivencia, etc.
- En la mayoría de los casos se le entrega al/ a la solicitante un original del informe, independientemente de que el profesional envíe otro original a la Oficina de Extranjeros. En una minoría de casos se envía un original a la Oficina de Extranjeros, y una

---

<sup>7</sup> <http://www.intermigra.info/extranjeria/archivos/reloex/INSTARRAIGOSOCIAL.pdf>

notificación al/ a la solicitante informando de la fecha en la que el informe ha sido enviado.

Hasta aquí, hemos abordado las cuestiones relativas al arraigo social, por ser el procedimiento más habitual para la regularización de extranjeros/as en situación irregular. Con respecto a otros procedimientos y supuestos para acceder a la residencia por circunstancias excepcionales, la encuesta muestra las siguientes conclusiones:

1. En cuanto al tiempo medio de resolución de una autorización de residencia por circunstancias excepcionales encontramos varios plazos posibles: **De 1 a 3 meses:** Alicante, Burgos, Córdoba, Granada, Guadalajara, Murcia, Rioja, Talavera y Valladolid **Entre 3 y 6 meses:** Albacete, Cádiz, Ciudad Real, Málaga, Santander y las Palmas. **Más de 6 meses:** Barcelona y Huelva.
2. Aun existiendo jurisprudencia del Tribunal Supremo respecto del art. 45 del Reglamento de extranjería, al interpretar que no son supuestos tasados (STSS 10/01/07, contra el RD 2393/2004), detectamos que no se están concediendo otras autorizaciones por circunstancias excepcionales diferentes a los supuestos recogidos en el citado artículo.

En Madrid sí se están concediendo en el supuesto de pareja de hecho de residente legal, con hijos en común, por arraigo familiar. También en el caso de padres o madres de un/a menor español en Salamanca y Talavera.

3. No existe un criterio único en las diferentes Subdelegaciones/Delegaciones de Gobierno respecto a los requisitos exigibles a mujeres víctimas de violencia de género para la concesión de la autorización por circunstancias excepcionales, respecto a la necesidad de acreditación de medios de vida, en el caso de no contar con oferta de trabajo.

Sería importante que se aclarara que en estos supuestos no será exigible la acreditación de que cuenta con medios de vida suficientes evitando las diversas interpretaciones que hacen las Subdelegaciones del art. 46.4 del RELOEX, de forma que no queda claro qué documentos o requisitos pueden exigirse. La no exigencia de medios económicos ya se regulaba en el art. 46 d) del anterior reglamento de extranjería (RD 864/2001).

4. Así mismo, los resultados de la encuesta demuestran disparidad de criterios respecto a cuándo una mujer víctima puede solicitar el permiso por circunstancias excepciones y cuándo este es concedido.

	<b>DIFICULTADES DE DOCUMENTACIÓN EN EL CASO DE VÍCTIMAS DE VIOLENCIA DE GENERO EN SITUACIÓN IRREGULAR</b>
<b>ALBACETE</b>	Solicitud condicionada a Orden de Protección. Resolución tras sentencia condenatoria. Documentación requerida: certificado penales país origen, certificado médico y medios de vida.
<b>ALICANTE</b>	Solicitud condicionada a Orden de Protección. Resolución tras sentencia condenatoria. Documentación requerida: certificado penales país origen, certificado médico y medios de vida. No se exigen medios económicos ni oferta de empleo.
<b>BARCELONA</b>	Solicitud condicionada a Orden de Protección. Resolución tras sentencia condenatoria. Documentación requerida: certificado penales país origen, certificado médico y medios de vida.
<b>BURGOS</b>	Solicitud condicionada a denuncia. Resolución tras sentencia condenatoria. Documentación requerida: certificado penales país origen, certificado médico y medios de vida.
<b>CÁDIZ</b>	Solicitud condicionada a Orden de Protección. Resolución tras sentencia condenatoria. Documentación requerida: certificado penales país origen, certificado médico y medios de vida. Inadmisión a trámite por tener incoado un procedimiento de expulsión, es decir, no aplican la instrucción que existe al respecto. Del mismo modo, cuando son nacionales de Nigeria también exigen los antecedentes penales, algo que les resulta imposible aportar por la problemática que existe al respecto.
<b>CIUDAD REAL</b>	Solicitud condicionada a denuncia. Resolución tras sentencia condenatoria. Documentación requerida: certificado penales país origen, certificado empadronamiento.
<b>CÓRDOBA</b>	Solicitud condicionada a denuncia. Resolución tras sentencia condenatoria. Documentación requerida: certificado penales país origen, certificado médico y medios de vida.
<b>GRANADA</b>	Solicitud condicionada a denuncia. Resolución tras sentencia condenatoria. Documentación requerida: certificado penales país origen, certificado médico y medios de vida.
<b>GUADALAJARA</b>	Solicitud condicionada a denuncia. Resolución tras sentencia condenatoria. Documentación requerida: certificado penales país origen, certificado médico y medios de vida.
<b>HUELVA</b>	Solicitud condicionada a denuncia. Resolución tras sentencia condenatoria. Documentación requerida: certificado penales país origen, certificado médico y medios de vida.
<b>JAEN</b>	Hasta hace poco tiempo estaban exigiendo que la solicitante tuviese una oferta de trabajo o bien que estuviesen cobrado la Renta Activa de Inserción –RAI- (de la que no puede ser beneficiaria si está en situación irregular) con lo cual había muchas mujeres víctimas de malos tratos que no podían acceder a la autorización por circunstancias excepcionales.
<b>MÁLAGA</b>	Solicitud condicionada a denuncia. Resolución tras sentencia condenatoria. Documentación requerida: certificado penales país origen, certificado médico y medios de vida.
<b>MURCIA</b>	Solicitud condicionada a denuncia. Resolución tras sentencia condenatoria. Documentación requerida: certificado penales país origen, certificado médico y medios de vida.
<b>RIOJA</b>	Solicitud condicionada a denuncia. Resolución tras sentencia condenatoria. Documentación requerida: certificado penales país origen, certificado médico y medios de vida.
<b>SALAMANCA</b>	Solicitud condicionada a denuncia. Resolución tras sentencia condenatoria. Documentación requerida: certificado penales país origen, certificado médico y medios de vida.

<b>SANTANDER</b>	Solicitud condicionada a denuncia. Resolución tras sentencia condenatoria. Documentación requerida: certificado penales país origen, certificado médico y medios de vida.
<b>TALAVERA</b>	Solicitud condicionada a denuncia. Resolución tras sentencia condenatoria. Documentación requerida: certificado penales país origen, certificado médico y medios de vida.
<b>VALLADOLID</b>	Solicitud condicionada a denuncia. Resolución tras sentencia condenatoria. Documentación requerida: certificado penales país origen, certificado médico y medios de vida.

5. En la mayoría de las localizaciones no están recibiendo casos de inmigrantes que quieran acogerse al arraigo laboral (Albacete, Barcelona, Ciudad Real, Guadalajara, Murcia, Salamanca, Talavera). Sin embargo, sí demandan información al respecto, aunque generalmente desisten cuando se les hace saber que deben realizar una denuncia y no quieren exponerse a posibles repercusiones o perjudicar al empresario/a (Cádiz, Huelva, La Rioja). En algunas localizaciones se han detectado casos aislados, aunque no siempre han sido aceptados (Granada, Valladolid, etc.). En Málaga han presentado actos de conciliación entre trabajador/a y empresario/a firmados ante el Juzgado Social y se han admitido sin multas.
6. En cuanto a la consideración de países en guerra, que puede implicar peligro en el traslado al país para solicitar el visado por parte de un/a inmigrante, no parece que las delegaciones o subdelegaciones manejen ningún listado por lo que se valora caso por caso (Barcelona, Córdoba). En ocasiones se consulta con el Ministerio de Asuntos Exteriores (Jaén y Valladolid). En Ciudad Real se considera como países en guerra los reconocidos por la ONU. En Alicante son considerados países en guerra aquellos que se encuentran en un conflicto bélico muy evidente pero no en supuestos de revueltas, disturbios o inseguridad en el país. En algunas localizaciones no se considera ningún país en guerra, a efectos de concesión de este tipo de autorización (Burgos, Granada, Jaén, Santander).

## **2.6. REAGRUPACIÓN FAMILIAR**

Los/as extranjeros/as extracomunitarios/as que pretendan ejercer el derecho de reagrupación familiar, deberán aportar la prueba de que disponen de un alojamiento adecuado y de los medios de subsistencia suficientes para atender las necesidades de su familia una vez sea reagrupada (art. 18.1 de la LODYLE). Para acreditar la disponibilidad de éste alojamiento adecuado, la normativa reglamentaria (art. 42.2 e) RD 2393/2004, de 30 de diciembre), requiere, entre la documentación que debe aportarse al procedimiento administrativo, un informe expedido por la corporación local del lugar de la residencia del

reagrupante. La emisión de éste informe debe hacerse en un plazo máximo de 15 días. En caso de que la entidad local no hubiera emitido el informe en el plazo indicado, podrá subsidiariamente sustituirse por un acta notarial mixta de presencia y manifestaciones.

Este es uno de los pocos procedimientos administrativos de control de flujos migratorios en los que puede participar la entidad local ya que es una intervención que se basa fundamentalmente en sus competencias municipales en materia de vivienda. A dicho informe, por tanto, únicamente le corresponde verificar que el inmigrante reagrupante dispone de una vivienda de características y amplitud consideradas “normales” para los/as ciudadanos/as españoles de la zona de residencia del reagrupante.

Se basa por tanto, en una comprobación en base a criterios meramente técnicos en relación al estándar considerado normal para la población existente en el municipio. No obstante, la norma establece unos criterios o extremos mínimos que deben figurar en el informe:

- Título que habilite para la ocupación de la vivienda
- Número de habitaciones y uso al que se destina cada una de las dependencias
- Número de personas que habitan la vivienda
- Condiciones de habitabilidad y equipamiento.

El informe negativo debidamente fundamentado en criterios objetivos, lleva necesariamente a la denegación de la solicitud de reagrupación.

El informe debería entenderse como una aproximación más a la realidad del hecho migratorio en un municipio, pudiendo así “promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal”, tal y como plantea el art.25.1 de la Ley de Bases de Régimen Local (LBRL).

A continuación se mencionan los resultados de la encuesta respecto a los problemas observados en la realización de dicho informe en los distintos territorios. Dos son los principales problemas detectados respecto a disparidad de criterios y práctica administrativa en los distintos territorios:

1. Se **incumplen los plazos** de resolución de procedimiento de reagrupación familiar de acuerdo con la Disposición Adicional octava del RELOEX. El tiempo de resolución varía considerablemente en las distintas provincias.
2. Así mismo, cada provincia tiene un **criterio muy diferente** a la hora de exigir y valorar los recursos económicos suficientes y el modo de acreditarlos, respecto al

procedimiento de reagrupación familiar (art. 42.2d) RELOEX), pendiente de desarrollo mediante Orden Ministerial desde el año 2004.

	<b>CRITERIOS PARA ACREDITAR MEDIOS DE VIDA SUFICIENTES</b>
<b>ALBACETE</b>	No hay ninguno oficial.
<b>ALICANTE</b>	SMI Incrementado en 150 euros por familiar a reagrupar.
<b>BARCELONA</b>	SMI, mas una cantidad (no definida) por persona reagrupada. Nos consta que utilizan unas tablas internas, pero no se nos ha proporcionado esta información.
<b>BURGOS</b>	SMI, mas 100 euros por familiar dependiente.
<b>CÁDIZ</b>	Además de la nómina tienen en cuenta cuánto se paga de alquiler. (Ej: Con 1.200 euros mensuales se ha permitido la reagrupación del cónyuge y un hijo)
<b>CIUDAD REAL</b>	SMI mas una cantidad (no definida) por persona reagrupada.
<b>CÓRDOBA</b>	SMI que se incrementa por familiar a cargo (aunque no existen instrucciones específicas escritas).
<b>GRANADA</b>	SMI mas una cantidad (no definida) por persona reagrupada.
<b>GUADALAJARA</b>	Se sigue el criterio aproximado de 7.000 euros anuales, cuando se reagrupa a una persona, al que se irán añadiendo tres mil euros por cada nueva persona reagrupada. Es un criterio orientativo. Esta cantidad se calcula una vez deducidos los gastos anuales por vivienda.
<b>HUELVA</b>	SMI mas una cantidad (no definida) por persona reagrupada.
<b>JAEN</b>	Valoran la renta del alquiler o la hipoteca junto con los ingresos y el número de personas que ya viven con el reagrupante y a las que se vayan a reagrupar junto con el coste de la vida, que es diferente en cada pueblo o municipio de Jaén y la capital.
<b>LAS PALMAS</b>	El doble del SMI.
<b>MADRID</b>	SMI incrementado en un 20% por cada miembro de la unidad familiar distinto al reagrupante. (Se entenderá a cargo del mismo toda persona que viva en el domicilio, salvo que se justifique lo contrario)
<b>MÁLAGA</b>	1.000 € para cónyuge y otros 200 € para cada familiar reagrupado.
<b>MURCIA</b>	SMI y 100 euros más por cada uno de los/as hijos/as, hasta seis. En el caso de que haya más hijos/as, a partir del séptimo, 50 euros más por cada uno de ellos.
<b>RIOJA</b>	No existe una cuantía marcada. Aunque en la práctica son bastante flexibles en este requisito, se basan en lo que <i>consideran evidente</i> .
<b>SALAMANCA</b>	SMI más una cantidad (no definida) por persona reagrupada.
<b>SANTANDER</b>	SMI más una cantidad (no definida) por persona reagrupada. No se tiene en cuenta lo que se paga por la vivienda sea alquilada o propia.
<b>TALAVERA</b>	SMI mas una cantidad (no definida) por persona reagrupada.
<b>VALENCIA</b>	SMI, más 20% por cada familiar.
<b>VALLADOLID</b>	SMI

Para completar la información recogida a través de las encuestas de Red Acoge, citamos de nuevo las conclusiones del Colegio de Trabajo Social de Murcia respecto a la respuesta de

ayuntamientos y mancomunidades en este procedimiento. Entre otras conclusiones destacamos las siguientes<sup>8</sup>:

1. En la actualidad, como ya ocurría en el Informe de Arraigo, no existe un criterio unificado en cuanto al procedimiento administrativo para la expedición del citado informe. Tampoco en cuanto a las cuestiones técnicas al respecto, por lo que se da una disparidad relevante entre municipios. Tanto es así, que existen casi tantos modelos de respuesta como ayuntamientos y mancomunidades, al igual que respecto a los procedimientos. El/la solicitante presenta en el registro del ayuntamiento la solicitud del informe de disponibilidad de vivienda adecuada, y las respuestas pueden ser múltiples:
  - No se da respuesta a dicha solicitud y el/la solicitante acude a un/a notario para que éste/a le expida un acta notarial que sustituirá al informe.
  - Se le entrega un informe expedido por urbanismo.
  - Se le entrega un informe expedido por urbanismo y un certificado de convivencia.
  - Se le entrega un informe expedido por servicios sociales, con la única intervención de los mismos.
  - Se le entrega un informe expedido por servicios sociales y un certificado de convivencia.
  - Se le entrega un informe expedido por servicios sociales, con la intervención de otros profesionales (urbanismo, policía, estadística).
2. En todos los casos se le entrega un original al/ a la solicitante, y en algunos casos el ayuntamiento o mancomunidad envía otro original a la oficina de extranjeros con el fin de que conste ante la misma la realización del informe en el domicilio que corresponda.
3. En la mayoría de casos, para la realización de éste informe, se realiza con carácter habitual: -Entrevista personal, -Revisión documental, -Visita domiciliaria y con carácter menos habitual se realiza la petición de otros informes técnicos municipales.
4. Con carácter general no se suele realizar un seguimiento posterior una vez entregado el informe al solicitante. Es decir, no se complementa dicha actuación con otro tipo de actuaciones dirigidas a prevenir posibles situaciones de desarraigo y exclusión social.

---

<sup>8</sup> **Conclusiones de las Jornadas de “trabajo social e inmigración”**. Colegio Oficial de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales de la Región de Murcia.



## **2.7. REGIMEN DE EXTRANJEROS COMUNITARIOS**

De acuerdo con el art. 12.2 del RD 240/2007, *“la solicitud y tramitación del certificado de registro o de las tarjetas de residencia no supondrá obstáculo alguno a la permanencia provisional de los interesados en España, ni al desarrollo de sus actividades”*. Sin embargo, detectamos problemas para el desarrollo de las actividades profesionales de comunitarios/as en las provincias donde la oficina competente para la solicitud y tramitación de certificados de registro de comunitarios requiere de cita previa, lo que supone en ocasiones varios meses de espera.

Es en el momento de solicitud de certificado y, en todo caso, con la emisión del mismo, cuando se produce la asignación de NIE, que se está exigiendo en todas las provincias para el desarrollo de las actividades profesionales. Se constata con los datos de la encuesta que no en todas las provincias se asigna el NIE en el resguardo de solicitud, lo que puede llegar a alargar el plazo de espera varios meses más.

Esta situación podría solucionarse solicitando de la comisaría de policía competente, de acuerdo con el art. 101 del RELOEX, la asignación del indicado número. Sin embargo, detectamos que en algunas provincias no se procede a asignar el número de identidad del extranjero y es instado a solicitarlo directamente con su inscripción en el registro (Albacete, Córdoba, Murcia, Salamanca y Toledo). En contraposición a esta actuación, las provincias de Alicante y Barcelona exigen a los/as comunitarios/as solicitar primero la asignación de NIE, y después la inscripción en el registro de ciudadanos/as de la UE.

Respecto a la realización de actividades por los familiares de comunitarios, detectamos que en provincias como Córdoba y Toledo se exige tener la resolución concediendo la tarjeta de residencia, no siendo suficiente para el inicio de las actividades laborales correspondientes por parte del cónyuge e hijos/as menores de 21 años (en edad laboral), el resguardo de la solicitud de tarjeta de residencia de familiar de ciudadano/a de la Unión.

Así mismo, se detectan limitaciones en algunas provincias al trabajo de los hijos e hijas de comunitarios/as reagrupados/as. Al llegar a la mayoría de edad y aún continuando a cargo del/de la extranjero/a comunitario/a, en algunas provincias se les obliga a solicitar el cambio al Régimen General para poder trabajar en las condiciones precarias establecidas en el artículo 3.2 del RD 240/2007. Estas limitaciones se detectan en las provincias de Albacete, Alicante, Barcelona, Burgos, Ciudad Real, Córdoba, Guadalajara y Valladolid.

Por el contrario, en otras provincias (Granada, Jaén, Murcia y Cantabria) se emite una resolución autorizando a trabajar en virtud de la oferta de trabajo o contrato que se le haga y siguen conservando el régimen de comunitarios.

El artículo 3.2 del RD 240/2007 reconoce como regla general el derecho a trabajar por cuenta ajena o propia en las mismas condiciones que los/as españoles/as a las personas incluidas en su ámbito de aplicación, es decir, a los nacionales de algún estado miembro de la UE (art. 1 de la misma norma) y a determinados familiares enunciados en el artículo 2. No obstante, en este inciso se exceptúa de este derecho a los/as descendientes mayores de veintiún años y a los ascendientes que vivieran a su cargo, aunque el párrafo siguiente especifica que se les permite acceder a determinados empleos en condiciones precarias: a tiempo parcial o a tiempo completo por un tiempo inferior a tres meses en cómputo anual y sin continuidad como ocupación, insistiendo en ambos casos que los ingresos no tengan el carácter de recurso necesario para el sustento.

Esta previsión creemos que es contraria a la Directiva comunitaria 2004/38/CE, que la norma española transpone<sup>9</sup>. Esta Directiva establece en su artículo 23 lo siguiente: “Los miembros de la familia del ciudadano de la Unión, independientemente de su nacionalidad, que sea beneficiarios del derecho de residencia o del derecho de residencia permanente en un Estado miembro, tendrán derecho a trabajar por cuenta propia o ajena.”<sup>10</sup>

De hecho, esta transposición defectuosa fue denunciada por dos particulares ante la Comisión Europea, recibiendo la siguiente contestación de la Unidad C3 de Ciudadanía y Derechos Fundamentales de la Dirección General de Justicia y Seguridad (fecha de 19/2/2008): “contrariamente al derecho comunitario aplicable con anterioridad a la Directiva 2004/38 (Artículo 11 del Reglamento 1612/68, modificado por la Directiva 2004/38 y Artículo 2 de las directivas 90/364, 90/365 y 93/96 remplazadas por la directiva 2004/38) que solo acordaba el derecho a trabajar al cónyuge y a los descendientes menores de 21 años o a cargo, el artículo 23 de la Directiva 2004/38 no establece dicha limitación. La exclusión del derecho a trabajar de dichos miembros de la familia es pues, a primera vista, contraria a la directiva 2004/38. También parece contrario a la directiva que la finalización de la condición de familiar a cargo excluya al miembro de la familia de la normativa aplicable a los miembros de la familia de un ciudadano de la Unión en virtud de la Directiva.”.

---

<sup>9</sup> El RD 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada y libre circulación y residencia en España de nacionales de Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, y en concreto en este punto, se encuentra pendiente de Recurso Contencioso-Administrativo ante el Tribunal Supremo, interpuesto por las organizaciones Federación de Asociaciones Pro-Inmigrantes Andalucía Acoge, y Asociación pro Derechos Humanos de Andalucía.

Otros problemas de interpretación y aplicación observados dentro de este régimen son los siguientes:

1. Se está exigiendo, en el supuesto de matrimonio de español/a y extracomunitario/a celebrado en país extranjero, certificado de inscripción del Registro Civil Central (RCC) para la concesión de la tarjeta de residente comunitario del cónyuge extranjero. No se acepta el certificado de inscripción consular y el libro de familia.

También en algunos consulados exigen certificado del RCC para la solicitud de visado como familiar de comunitario, no aceptando el certificado de inscripción consular, lo que demora excesivamente la concesión de la tarjeta o del visado del cónyuge de español/a, sin una causa razonable. Y ello porque la ley y el Reglamento sobre Registro civil, establecen que el Registro Civil Consular, que se lleva en todas las Embajadas y Consulados de España en el extranjero, *tiene las mismas funciones que los Registros Civiles en España*. Es decir, se practican las inscripciones de nacimiento de hijos e hijas de españoles/as nacidos/as en el extranjero, se inscriben los matrimonios de españoles/as celebrados en el extranjero y, finalmente, se inscriben las defunciones de quienes fallecen en el extranjero.

Al mes siguiente de practicarse dichas inscripciones en el Registro Civil Consular, éste remite un duplicado de las mismas al Registro Civil Central para que los/as españoles/as que residen en España puedan pedir las certificaciones a dicho Registro Civil Central y no al Registro Civil Consular donde se hubieran practicado las inscripciones de nacimiento, de matrimonio o de defunción.

2. De los resultados de la encuesta se detecta que una de las mayores dificultades para la vida en familia y la reagrupación del matrimonio entre español/a y extranjero/a no comunitario es el prolongado tiempo que el Registro Civil Central tarda para resolver la inscripción de un matrimonio celebrado en el extranjero (un año y medio). Mientras no exista inscripción del matrimonio, los consulados no concederán los visados necesarios para la entrada de estos familiares en el caso de ser nacional de los países que requieren visado para la entrada<sup>11</sup>, y tampoco se concederá la tarjeta de residencia de familiar de comunitario si ya se encuentra en España.

---

<sup>11</sup> REGLAMENTO (CE) 539/2001 DEL CONSEJO de 15 de marzo de 2001 por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación y Reglamento (CE) 1932/2006 del Consejo de 21 de diciembre de 2006.

## **2.8. REGIMEN GENERAL DE EXTRANJEROS**

En este sentido, y tal y como establece la encuesta, encontramos disparidad de criterios en los distintos territorios de las CCAA en relación a:

1. **Documentación requerida** para solicitar autorización de residencia y trabajo por cuenta ajena inicial, que acredite que el/la extranjero/a no se encuentra en situación irregular en nuestro país.

A diferencia del resto de Subdelegaciones de las provincias encuestadas en las que sólo se exige la copia del pasaporte completo, en Burgos, Granada, Málaga, Las Palmas de Gran Canaria, Murcia, Rioja y Toledo se exige documentación específica de la residencia en su país, a través de la copia del pasaporte completo, adverbado por el Consulado español, así como *acta de comparecencia*, por lo que el trámite es personal.

En el caso de que el consulado se negara a realizar estos trámites (Ej.: Colombia), se aceptaría que la compulsión del pasaporte y el acta de comparecencia sea realizado ante notario y legalizado, excepto en el caso de Málaga, que en ese caso, exigiría declaración de presencia ante la policía de su país.

2. A diferencia de las otras provincias encuestadas, sólo en Albacete, Alicante, Barcelona, Granada, Jaén y Valladolid, se está exigiendo como norma general en todas las solicitudes de autorizaciones de residencia y trabajo iniciales, la *acreditación de la capacitación profesional* cuando no se requiere que posea una titulación específica (art. 50 e) del RELOEX).

Esta capacitación deberá acreditarse a través de certificado de capacitación profesional expedido por centro docente público o privado así como el documento acreditativo de que dicho centro está oficialmente reconocido y autorizado por la autoridad competente para impartir dicha formación. Cuando se trate de centro docente extranjero, dichos documentos deberán estar debidamente legalizados y, cuando proceda, debidamente traducidos al castellano; en su defecto, podrá aportarse certificado acreditativo de la experiencia profesional del/la trabajador/a extranjero/a en puesto igual o similar al ofertado, que incluya el NIE/NIF/CIF de la empresa establecida en España.

Si se trata de experiencia profesional adquirida en empresa radicada en el extranjero, será preciso presentar el documento de inscripción de dicha empresa en la Seguridad Social, Organismo o Registro profesional oficial que corresponda, que incluya la referencia expresa del/ de la trabajador/a en puesto igual o similar al ofertado,

debidamente legalizado y, cuando sea necesario, debidamente traducido al castellano, sin perjuicio de otros medios de acreditación admisibles en Derecho, que resulten concluyentes.

3. Sobre la acreditación de los medios del/de la empleador/a en las solicitudes de autorización de residencia y trabajo inicial, por cuenta ajena, las diferencias de criterio entre las distintas Delegaciones/Subdelegaciones oscilan, para el servicio doméstico, entre los 20.000€ de ingresos anuales mínimos de la unidad familiar en Valladolid, a los 36.000 ó 50.000 (30.000 para jubilados/as) en Alicante o Barcelona.

Esta disparidad de criterios ha intentado ser subsanada por el Dirección General de Inmigración del Ministerio de Trabajo e Inmigración, a través de la Circular DGI/SGRJ/04/2008, de 24 de octubre de 2008, sobre acreditación, por la empresa o el/la empleador/a, en los procedimientos de autorización de residencia y trabajo por cuenta ajena, de que cuenta con medios que aseguren que puede hacer frente a las obligaciones dimanantes del contrato de trabajo, que unifica los criterios exigibles por todas las Delegaciones y Subdelegaciones de Gobierno.

Red Acoge lamenta que esta regulación no se haya realizado a través de decreto u orden ministerial, como desarrollo reglamentario de la normativa existente que garantice la seguridad jurídica del administrado.

4. Sobre la documentación exigida para acreditar en las ofertas de servicio doméstico las actividades que se van a realizar, hay que destacar la diferencia entre la exigida en Madrid y el resto localizaciones encuestadas. Mientras que en 8 de ellas no se exige ninguna documentación al respecto (Albacete, Alicante, Barcelona, Burgos, Cádiz, Hueva, Santander y Valladolid), en 9 de ellas se exige una breve memoria descriptiva de las actividades que va a realizar y la justificación de la necesidad (Ej.: a través del libro de familia para acreditar el número de hijos/as menores, certificados médicos para probar la enfermedad de algún miembro de la familia etc.)

Por otro lado, la Delegación de Gobierno de Madrid exige que se deba adjuntar:

- Para el cuidado de hijos/as menores, documentación acreditativa de los horarios escolares a los que asisten los hijos e hijas
- En conservación de jardines: cuando se realice formando parte del conjunto de tareas domésticas, acreditar la superficie de la finca (en m<sup>2</sup>) y distribución de las tareas domésticas.

- Conducción de vehículos: cuando se realice formando parte del conjunto de tareas domésticas, se exige la documentación del coche a utilizar y los horarios del/ de la conductor/a, permiso de conducir y distribución de las tareas domésticas,
  - Cuidado de mayores: acreditación de la persona a cuidar así como su grado de dependencia (certificado del IMSERSO o médico, pensionista,...), debe adjuntar documentación acreditativa de estar empadronado/a en el mismo domicilio del cabeza de familia.
  - Tareas domésticas: En general justificación de los metros cuadrados de la vivienda familiar y justificante de los miembros de la unidad familiar que conviven con el cabeza de familia.
  - Cualquier otra documentación que garantice al/a la trabajador/a extranjero/a una actividad continuada durante el período de vigencia de la autorización para residir y trabajar (ejemplo: Libro de familia, Declaración del Patrimonio, etc....).
5. En las provincias de Alicante y Burgos, se está exigiendo como norma general para todas las solicitudes de residencia y trabajo iniciales, que las empresas acrediten los medios económicos, materiales y personales de los que dispone para su proyecto empresarial (art. 50 c) del RELOEX).
- Esto supone no tener en cuenta lo establecido en el art. 51 c)<sup>12</sup>, que lo establece como una excepción para el caso de que la autoridad competente lo considere necesario para asegurar que el/la empresario/a podrá hacer frente a las obligaciones dimanantes del contrato de trabajo, y sin tener en cuenta que el requerimiento de los documentos que consideren oportunos para acreditar este extremo, deberán realizarse de forma expresa y motivada.
6. El tiempo medio de resolución de una renovación de autorización de residencia y trabajo es de: **1 a 3 meses** en: Alicante, Burgos, Ciudad Real, Córdoba, Granada, Guadalajara, Jaén, Madrid, Murcia, Rioja, Salamanca, Santander, Toledo y Valladolid, y de **entre 3 y 6 meses** en: Albacete, Barcelona, Cádiz, Huelva y Las Palmas.

Se ha detectado una mejora en el tiempo medio de resolución de solicitudes de renovación de autorizaciones de residencia y trabajo por cuenta ajena, tras el Plan de

---

<sup>12</sup> Art. 51 c) RELOEX: "Cuando la autoridad competente lo considere necesario para asegurar que el empresario podrá hacer frente a las obligaciones dimanantes del contrato de trabajo, éste deberá acreditar, con los documentos que expresa y motivadamente se le requieran, los medios económicos, materiales y personales de los que dispone para su proyecto empresarial y para hacer frente a dichas obligaciones."

Automatización de este procedimiento, que se puso en funcionamiento a mediados del año 2006, diseñado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y de Administraciones Públicas<sup>13</sup>.

Sobre el funcionamiento de este Plan de automatizaciones de las solicitudes de renovación, hay que destacar de los datos de la encuesta el funcionamiento irregular de la Subdelegación de Gobierno de Ciudad Real. El problema estriba en que, aun habiendo recibido el/la interesado/a la notificación del Ministerio de Trabajo, indicándole que está en condiciones de renovar, y habiéndosele indicado de que basta con la presentación de la solicitud, puesto que existe una continuidad en la relación laboral que dio lugar a la concesión de la autorización de residencia y trabajo por cuenta ajena (renovaciones automática), la Subdelegación está exigiendo para renovar: fotocopia compulsadas de NIE, pasaporte, contrato de trabajo, tres últimas nóminas e informe de vida laboral, lo que en algunos casos ha llevado incluso a la denegación de la renovación por cumplimiento fuera de plazo de los requerimientos, lo que supone una total inseguridad jurídica de los/as trabajadores/as extranjeros/as.

7. El artículo 54.10 del RELOEX establece que “transcurrido el plazo para resolver sobre una solicitud de renovación de autorización de residencia y trabajo por cuenta ajena, esta se entenderá estimada. La autoridad competente para conceder la autorización vendrá obligada, previa solicitud por parte del interesado, a expedir el certificado que acredite la renovación por este motivo...”

De los datos de la encuesta se desprende que al menos en cuatro de las provincias (Albacete, Alicante, Barcelona y Madrid) no se emiten estos certificados en el caso de que la resolución exceda de los tres meses, volviéndose a producir otro silencio administrativo. Entendemos que en este caso se está produciendo una aplicación incorrecta del art. 54.10<sup>14</sup> del Reglamento, respecto a la obligatoriedad del certificado de actos presuntos para la solicitud de tarjeta de identidad de extranjero, que supone un obstáculo a la efectiva integración de los/as inmigrantes.

Como ya se expuso en el Informe del Foro para la Integración de los Inmigrantes del año 2007 sobre este tema, el artículo 43.5, actualmente vigente de la Ley 30/1992,

---

<sup>13</sup> [http://www.map.es/servicios/servicios\\_on\\_line/extranjeria/renovaciones.html](http://www.map.es/servicios/servicios_on_line/extranjeria/renovaciones.html)

<sup>14</sup> Artículo 54.10 RELOEX: “Transcurrido el plazo para resolver sobre una solicitud de renovación de autorización de residencia y trabajo por cuenta ajena, ésta se entenderá estimada. La autoridad competente para conceder la autorización vendrá obligada, previa solicitud por parte del interesado, a expedir el certificado que acredite la renovación por este motivo y, en el plazo de un mes desde la notificación del mismo, su titular deberá solicitar la renovación de la tarjeta de identidad de extranjero.”

establece que el “certificado de actos presuntos sigue existiendo después de la reforma operada en 1999, pero reducido a simple medio probatorio, ni siquiera exclusivo de la existencia del silencio administrativo, por cuanto ha dejado de constituir un requisito de eficacia. Por tanto, producen efectos desde el vencimiento del plazo máximo en que debió dictarse y se podrán hacer valer ante la Administración.

Teniendo en cuenta lo anterior no tiene sentido que la solicitud de la tarjeta de extranjero quede condicionada a la emisión del certificado de acto presunto, ya que podría ser admitido cualquier medio de prueba alternativo admitido en derecho. En definitiva, consideramos que sería necesario que las Delegaciones y Subdelegaciones de Gobierno entregasen la tarjeta de extranjero con la simple solicitud de la renovación de la autorización de residencia no resuelta en el plazo concedido. Para ello se deberían dictar desde la Dirección General de Inmigración las oportunas instrucciones para aclarar la aplicación del artículo 54.10 del Real Decreto 2393/2004 y garantizar que independientemente de la emisión del certificado, se deberá iniciar la tramitación y posterior concesión de la tarjeta de extranjero”.

8. Con el fin de lograr una mayor eficacia administrativa y evitar la necesidad de iniciar procedimientos de modificación de autorizaciones que no tendrían valor añadido alguno a la situación de los/as trabajadores extranjeros/as a los/as que no se aplica la Situación Nacional de Empleo, la Dirección General de Inmigración, dictó las Instrucciones de 20 de diciembre de 2005 sobre la no limitación de las autorizaciones de residencia y trabajo por cuenta ajena iniciales, concedidas en los casos del art. 40 de la LOEX, y a los otros supuestos recogidos en la LOEX o RD de Comunitarios, a los que no se aplica SNE (ej.: Supuestos del art. 50. último párrafo, del Reglamento, referido a peruanos/as, chilenos/as, rumanos/as y búlgaros/as).

Del resultado de la encuesta, se constata que en contra de la Instrucción, en Madrid se están limitando las autorizaciones de arraigo social a ámbito territorial y provincia. En Jaén, Las Palmas de Gran Canaria y Córdoba, aunque como regla general no se limitan, se han detectado casos en los que se están restringiendo también algunas autorizaciones de arraigo social y de autorizaciones de residencia y trabajo de nacionales de Perú y Chile.

9. El art. 51.14 del RELOEX regula la posibilidad de extinción de la autorización de residencia y trabajo concedida, si desde el plazo de un mes de la entrada en España, no existiera constancia de que el/la trabajador/a autorizado/a inicialmente a residir y trabajar ha sido afiliado/a y/o dado/a de alta en la Seguridad Social. En este mismo artículo se establecen las posibles consecuencias para el/la empresario/a o



empleador/a, si al ser requerido por la autoridad competente no alegase ninguna justificación o si las razones aducidas se consideran insuficientes.

Llama la atención que no se regulase la situación en la que quedaría el/la trabajador/a afectado/a por este desistimiento, que ya haya realizado su entrada conforme a la legalidad en territorio nacional, y que por causas sobrevenidas, suficientemente acreditadas y no imputables al mismo, no ha sido dado de alta en este plazo, por el/la empresario/a o empleador/a. Ante esta falta de regulación, de las encuestas se desprende que en algunas provincias se ha solucionado esta situación permitiendo la presentación de una nueva oferta por parte del/de la trabajador/a afectado/a, siempre que sea dentro del mismo ámbito y sector de actividad. En las provincias encuestadas encontramos diversas situaciones:

- Subdelegaciones/Delegaciones que aceptan nueva oferta en el mismo sector de actividad y ámbito geográfico, cuando se trata de una causa sobrevenida no imputable al/ a la trabajador/a: Albacete, Granada, Guadalajara, Huelva, Las Palmas de Gran Canaria, Málaga, Murcia, Valladolid y Toledo.
- Subdelegaciones/Delegaciones que aceptan nueva oferta en el mismo sector de actividad y ámbito geográfico, pero sólo en supuestos muy excepcionales no imputables al/a la trabajador/a y justificados por el/la empleador/a (ej.: quiebra o cierre de la empresa, muerte del/de la empleador/a, problemas justificados del/de la empleador/a): Alicante, Barcelona, Córdoba y Santander.
- Subdelegaciones/Delegaciones que aceptan nueva oferta en el mismo sector de actividad y ámbito geográfico, cuando es una causa sobrevenida no imputable al/ a la trabajador/a, exigiendo previa denuncia a la Inspección de Trabajo y presentada papeleta de conciliación: Ciudad Real.
- Subdelegaciones/Delegaciones que resuelven con la extinción de la autorización de residencia y trabajo, acogiendo al art. 75.2 c) del RELOEX, es decir, por entender que han desaparecido las circunstancias que sirvieron de base a su concesión, independientemente de que sea o no imputable al/a la trabajador/a o haya sido justificado, o no, por el/la empresario/a: Cádiz, Jaén y Rioja.

En este sentido entendemos que, permitiéndolo la situación nacional de empleo al tratarse del mismo sector y actividad para la que ha sido autorizado, y teniendo en cuenta todos los factores involucrados en un proyecto migratorio (pérdida del trabajo en

el país de origen, inversión económica para el viaje, familiares dependientes del/de la trabajador/a etc.) resulta contrario a la razón y desproporcionado e injusto para el/la trabajador/a que ha conseguido una nueva oferta y que ha obrado en todo momento según la ley, no tener más opción que regresar a su país con todos los perjuicios que ello puede implicarle, siendo la parte más desprotegida y vulnerable en este procedimiento de contratación.

10. En cuanto al tiempo medio de resolución de los recursos administrativos por denegación de renovaciones, encontramos que este varía: **De 1 a 3 meses:** Albacete, Burgos, Ciudad Real, Córdoba, Granada, Guadalajara, Jaén, Madrid, Rioja, Santander, Toledo y Valladolid. **De 4 a 6 meses:** Málaga. **De 7 meses a un año:** Alicante, Barcelona, Cádiz y Murcia.

El excesivo plazo para la resolución de los recursos de alzada contra las resoluciones de denegación de renovación de autorización de residencia y trabajo (en algunos casos hasta un año), perjudica seriamente la posibilidad de mantener o facilitar la posible contratación del/de la trabajador/a extranjero/a o su inscripción en los servicios públicos de empleo.

Uno de los problemas que se nos están planteando con mayor frecuencia es la inseguridad jurídica que en el ámbito de la contratación de trabajadores/as se produce cuando éstos/as tienen sus autorizaciones en trámite de renovación. Nos encontramos con que los/as empleadores/as al ver la tarjeta físicamente caducada desconfían y dan de baja a la persona.

Este problema también lo estamos detectando con algunos servicios públicos de empleo, puesto que a los tres meses de la solicitud de renovación, de acuerdo con el art. 4.2 y 3 de la ORDEN AS/3698/2006, de 22 de noviembre, por la que se regula la inscripción de trabajadores/as extranjeros/as no comunitarios/as en los Servicios Públicos de Empleo y en las Agencias de Colocación<sup>15</sup>, dan de baja al/a la extranjero/a

---

<sup>15</sup> ORDEN AS/3698/2006, de 22 de noviembre por la que se regula la inscripción de trabajadores extranjeros no comunitarios en los Servicios Públicos de Empleo y en las Agencias de Colocación:

2. Igualmente se podrán inscribir como demandantes de empleo los titulares de las autorizaciones caducadas a las que hace referencia el apartado anterior cuando acrediten haber solicitado la renovación de ésta con copia de la solicitud. La renovación deberá haberse solicitado con una antelación de 60 días naturales previos a la fecha de su expiración, pudiendo, no obstante, haberse solicitado dentro de los tres meses posteriores a la fecha en que hubiera finalizado su vigencia, según lo establecido en los apartados 1 y 5 del artículo 37 del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero. La validez de esta solicitud de renovación para la inscripción como demandante de empleo será hasta los tres meses siguientes de la fecha de presentación de dicha solicitud en el registro del órgano competente para tramitarlas o hasta su resolución.

como demandante, si no aporta el certificado de silencio positivo, que como puede verse en la encuesta, no se emite por todas las Subdelegaciones.

Por otro lado, si bien existe una circular conjunta de las Direcciones Generales de Ordenación de las Migraciones y de la Tesorería General de la Seguridad Social<sup>16</sup>, determinando que mientras una resolución no sea firme por encontrarse recurrida en alzada, cabe la contratación de un/a trabajador/a, pedimos que la normativa vigente aclare expresamente este punto, puesto que es uno de los supuestos también más problemáticos: convencer a los/as empleadores/as de que la contratación durante la sustanciación del recurso de alzada no supone una infracción de la normativa vigente.

11. El tiempo medio de resolución de una autorización de residencia y trabajo por cuenta ajena inicial, varía de la siguiente forma: **De 1 mes a mes y medio:** Alicante, Barcelona, Burgos y Jaén. **De 2 a 3 meses:** Córdoba, Granada, Las Palmas de Gran Canaria, Rioja y Valladolid. **De 4 a 5 meses:** Albacete, Cádiz y Guadalajara. **De 6 a 9 meses:** Málaga, Santander y Toledo. **De 10 a 15 meses:** Ciudad Real, Huelva y Murcia.
12. Así mismo, observamos una gran variedad en cuanto al tiempo medio de resolución de una autorización de residencia y trabajo por cuenta propia: **De 1 a 3 meses:** Alicante, Ciudad Real, Burgos, Córdoba, Granada, Guadalajara, Jaén, Las Palmas de Gran Canaria, Rioja, Valladolid. **De 4 a 7 meses:** Albacete, Málaga y Santander. **De 8 a 13 meses:** Cádiz y Murcia
13. Finalmente, no se observa variación en el plazo medio de resolución de la autorización para trabajar de los/as estudiantes; en todas las provincias encuestadas se sitúa entre 1 y 3 meses.

---

3. Transcurrido el plazo de tres meses indicado en el apartado anterior, si la solicitud no se ha resuelto, se entenderá estimada y, por tanto, también se podrán inscribir como demandantes de empleo los titulares de estas autorizaciones caducadas junto con el certificado que acredite la renovación por este motivo, al que hace referencia el artículo 37.7 del Reglamento citado.

<sup>16</sup> Resolución de 20 de febrero de 1998, por la que se ordena la publicación de la Circular conjunta de las Direcciones Generales de Ordenación de las Migraciones y de la Tesorería General de la Seguridad Social sobre afiliación, altas, bajas, variaciones de datos y cotización de trabajadores extranjeros en la Seguridad Social (BOE 04/03/98)

## **2.9. RESIDENTES DE LARGA DURACIÓN**

La Directiva 2003/109/CE referida a los residentes de larga duración, no ha sido traspuesta al ordenamiento nacional. El plazo para la transposición de la Directiva 2003/109/CE finalizó el 23 de enero de 2006, lo que motivó que España fuera condenada por el Tribunal de Justicia de las Comunidades en Sentencia de 15 de noviembre de 2007. Dicho Tribunal ha reconocido el efecto directo vertical que algunas disposiciones de una Directiva pueden desplegar, una vez que haya transcurrido el plazo de que dispone el Estado miembro para integrarla en el ordenamiento nacional; tal efecto directo se produce siempre que las disposiciones sean completas, jurídicamente perfectas o incondicionadas. El efecto directo vertical permite que los derechos y obligaciones que en ellas se contienen puedan ser invocados por los particulares frente a los poderes públicos y en concreto ante los jueces nacionales, frente a las disposiciones de derecho interno que sean contrarias a éstas.

Sobre la base de lo establecido por este marco legislativo y jurisprudencial, la Secretaría de Estado dictó la Instrucción DGI/SGRJ/04/2008, relativa al Estatuto de los/as nacionales de terceros países que acrediten ser titulares del Estatuto de residentes de larga duración en otro estado miembro de la UE, en relación con aquellos supuestos que deban resolverse por invocación directa de la referida Directiva.

La citada instrucción ha recogido la concesión de autorizaciones iniciales de residencia temporal, de residencia y trabajo y de residencia temporal por reagrupación familiar a aquellos nacionales de terceros países que acrediten la obtención del estatuto de residente de larga duración en otro Estado miembro de la Unión Europea (capítulo III de la Directiva 2003/109/CE).

La limitación establecida en la citada Instrucción respecto a la concesión de una autorización inicial de residencia y trabajo por cuenta ajena en España, "*siempre y cuando la situación nacional de empleo permita la contratación del extranjero*", habría dejado sin contenido el derecho de igualdad de trato a los/as residentes de larga duración en otros países de la Unión, y dejan la Directiva en una mera ventaja procedimental por la cual no tienen que tramitar el visado previamente.

De los datos de la encuesta se concluye que en 2008 no se estaba concediendo en ninguna de las localizaciones autorizaciones de residencia a extranjeros/as residentes de larga duración en otros países comunitarios que la soliciten, aunque la Directiva, a falta de transposición en plazo, sea de aplicación directa.

El 24 de abril de 2009, la Dirección General de Inmigración ha dictado una nueva Instrucción en aplicación directa de la Directiva, INSTRUCCIÓN DGI/SGRJ/04/2009, relativa al “estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración, en materia de concesión de la autorización de residente de larga duración”. Esta nueva instrucción viene a completar la Instrucción de 2008 mencionada, puesto que esta última no contemplaba el régimen de concesión del estatuto de residente de larga duración en nuestro país, de residentes permanentes en España (capítulo II de la Directiva 2003/109/CE).

El Anteproyecto de reforma de la LOEX actualmente en tramitación, ha introducido en su articulado las propuestas para incorporar al derecho nacional la Directiva referida.

## **2.10. PROCEDIMIENTO SANCIONADOR**

De las cuestiones planteadas en la encuesta, se detectan las siguientes incidencias o problemas respecto al procedimiento sancionador:

1. Como norma general, no parece aplicarse por las diferentes Subdelegaciones de Gobierno, o Delegaciones en su caso, la reiterada Jurisprudencia del Tribunal Supremo que establece que, en cuanto sanción más grave y secundaria, la expulsión requiere una motivación específica, y distinta o complementaria de la pura permanencia ilegal, ya que ésta es castigada simplemente, como hemos visto, con multa. (STS de 20 abril 2007, STS de 19 abril 2007).
2. En el supuesto de extranjero/a no comunitario/a contra el que se haya decretado una orden de expulsión, que contrae matrimonio durante la vigencia de la prohibición de entrada, con español/a o con nacional de alguno de los Estado Miembros, y solicita posteriormente que se les documente con tarjeta de residencia en régimen comunitario, se observa que en algunas provincias antes de solicitar su tarjeta de residencia, se les está exigiendo la previa solicitud de cancelación de la orden de expulsión, cuando no se deba a razones de orden público, seguridad pública o salud pública. No se revocan de oficio por la administración competente, ni puede solicitarse junto con la solicitud de residencia, lo que retrasa considerablemente la obtención de la tarjeta de residencia como familiar comunitario
3. En algunas Comisarías de Policía de la provincia de Alicante se produce la incoación de procedimientos sancionadores a los/as ascendientes en situación administrativa irregular de menor español/a, cuando van a tramitar la documentación legal de sus hijos e hijas. Dependiendo de la Comisaría proponen multa o incluso expulsión.

4. Sobre este supuesto, la Dirección General de Policía aceptó la recomendación del Defensor de Pueblo en el año 2004 a una queja concreta contra una comisaría de Canarias, sobre la exigencia de NIE a los padres (representantes legales) de menor español/a para tramitación de su documentación, dictando Instrucciones a todos los equipos del D.N.I y Pasaportes, para expedir dichos documentos sin la aportación del N.I.E.

### **2.11. MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS**

La Ley de Protección Jurídica del/de la menor contempla el derecho a ser oído/a en todo proceso judicial y que se garantice que lo puede ejercitar por sí mismo/a o a través de una persona que se le designe para su representación.

Las dificultades padecidas durante los últimos años y la respuesta dada por el Tribunal Constitucional en dos sentencias de 22 de diciembre 2008<sup>17</sup>, obligan a establecer el nombramiento de un/a defensor judicial para el/la menor no acompañado/a para el que se inicia un procedimiento de repatriación. En tal procedimiento además debe oírse al/a la menor, y para que se oiga como es debido, es preciso que tenga acceso al expediente y sepa con qué finalidad y alcance se toma en cuenta su opinión.

Sin embargo, como regla general, no se está notificando a los/as menores, o a las instituciones de guarda, en el caso de menores no acompañados/as, la apertura de un expediente de repatriación.

De los datos de la encuesta se observa que la Delegación de Gobierno de Cantabria extingue las autorizaciones de residencia de los menores no acompañados tutelados por la Comunidad Autónoma, al llegar a la mayoría de edad, por entender que han desaparecido las causas que motivaron su concesión.

La Oficina del Defensor del Pueblo ha calificado como "contraria a lo establecido en el ordenamiento jurídico vigente" la retirada de la tarjeta de residencia a menores tutelados/as, una vez que han cumplido la mayoría de edad. La respuesta del Defensor del Pueblo, de abril de 2008, se refería a la siguiente situación en Melilla: en junio de 2007 la Asociación Pro Derechos de la Infancia (Prodein) denunció que la Consejería de Bienestar Social de la ciudad autónoma estaba retirando a los/as menores que tutelaba, cualquier documento que pudiese demostrar su identidad o su situación de acogida.

---

<sup>17</sup> STC 22.12.2008 (Recurso de Amparo 3319-2007) y STC 22.12.2008 (Recurso de Amparo. 3321-2007).

### 3. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Tal y como se ha puesto de manifiesto en los distintos procedimientos analizados en la encuesta (carta de invitación, arraigo, reagrupación familiar, régimen general, régimen comunitario, etc.) , se detectan, con carácter general los siguientes problemas: disparidad de criterios en las provincias en relación a la documentación requerida o requisitos establecidos, diferencias sustanciales respecto a los plazos para resolver los procedimientos y tiempo de espera para hacer efectivos derechos y/o acceder a servicios.

Esta disparidad de criterios y procedimientos afecta a las Subdelegaciones o Delegaciones de Gobierno y también se da entre ayuntamientos y mancomunidades en lo que se refiere a la elaboración de informes preceptivos en los procedimientos de arraigo social y reagrupación familiar.

Las causas que han generado esta disparidad en los distintos territorios y administraciones se encuentran en varias circunstancias: falta de marco normativo suficiente, desconocimiento del marco normativo existente así como una interpretación restrictiva del mismo por parte de las distintas administraciones. Todo esto tiene como consecuencia la arbitrariedad ante un mismo hecho o procedimiento y por tanto, genera inseguridad jurídica e indefensión en el colectivo.

Así mismo, observamos que la falta de marco normativo suficiente, (el RELOEX, recoge que la regulación de algunos procedimientos se establecería con posterioridad a su entrada en vigor a través de ordenes ministeriales), ha llevado a una importante redacción de instrucciones o circulares internas, que no garantizan, por su carácter restringido y no público, su conocimiento por parte del/de la ciudadano/a para reclamar y ejercitar sus derechos.

Todas estas circunstancias justifican la redacción del presente informe, cuya motivación es:

- a. Visualizar los problemas detectados en el día a día, y en cada uno de los casos y situaciones tratadas por los departamentos jurídicos de las organizaciones *Acoge*.
- b. Dar una herramienta de análisis sobre la práctica administrativa vigente en materia de extranjería, y a partir de ahí, actuar en la solución y tratamiento de los problemas detectados en cada territorio.

En este sentido, desde Red *Acoge* presentamos a continuación las siguientes propuestas:

1. Instamos a una mayor coordinación dentro de la Administración Central, para lograr una mayor rapidez, simplificación y eficacia, así como la homogenización de criterios en los diversos ámbitos ministeriales (Ministerios de Interior, Trabajo y Asuntos Exteriores),

especialmente en los procedimientos de tramitación de visados, reagrupación familiar, y autorizaciones de trabajo.

2. No se deben delimitar derechos y situaciones jurídicas de los/as particulares a través de instrucciones y circulares internas sino que debe garantizarse dichos derechos mediante el desarrollo normativo a través de reglamentos que sí son fuente de derecho administrativo. Por ello, consideramos que es necesario el desarrollo del RELOEX a través del procedimiento adecuado.
3. Consideramos necesario a corto plazo que se establezcan criterios comunes, entendiendo que algunos criterios sociales o económicos necesitan unos indicadores precisos, fundamentalmente los que afectan a determinar: condiciones de habitabilidad, condiciones económicas mínimas exigibles en reagrupación familiar, solvencia económica para contratar o formalizar ofertas de empleo, realidad empresarial para entender necesidad de cobertura de puestos de trabajo, etc.)
4. Con respecto a las competencias en materia de integración atribuidas a la administración local (procedimientos de arraigo y reagrupación familiar), es fundamental situarlas en su ámbito de competencia e intervención. Es necesario considerar la realización de los informes que acreditan la inserción social o habitabilidad de la vivienda como un medio y no como un fin en si mismo. Es decir, como una herramienta para trabajar y promover la inserción social del inmigrante, y no como un mero trámite administrativo. Esto implica, que el informe no debe ser la finalización del proceso sino, al contrario, debe permitir e iniciar la valoración de necesidades en sentido amplio y la planificación de una intervención propia o a través de otros servicios.

Así mismo, es conveniente y necesario establecer una unificación de criterios técnicos y procedimentales en la elaboración de los informes de arraigo y habitabilidad. Se trataría de evitar someter la valoración de las solicitudes, respecto a determinados requisitos, a un doble filtro: el de la administración local y el de la Delegación o Subdelegación de Gobierno.

5. Instamos a la Administración Local, a aplicar las instrucciones técnicas dirigidas a los ayuntamientos sobre actualización del Padrón Municipal (Resolución de 4 de Julio del 97), respecto al derecho al empadronamiento. Así mismo queremos incidir que, en el caso de que los ayuntamientos reciban solicitudes de personas que desean se dé de baja en su domicilio a otras personas que aseguran no viven en él, si el ayuntamiento advierte que esas personas efectivamente han abandonado el domicilio, se deberá iniciar expediente de baja de oficio en su padrón. El mismo tratamiento se dará a las



solicitudes de baja presentadas por personas que desean empadronarse en un domicilio en el que consten empadronadas otras personas que ya no viven en él. En este caso, además, se aceptará el empadronamiento de los/as nuevos/as residentes conforme al procedimiento ordinario. Esta circunstancia podrá hacerse constar en el apartado “observaciones” de la certificación que pueda expedirse a instancia de las nuevas personas empadronadas.

6. Es necesario y urgente proceder al desarrollo normativo de los criterios o requisitos establecidos en la normativa de extranjería, respecto a la determinación de la cuantía de los medios de vida exigibles a efectos de acreditar recursos suficientes para los distintos procedimientos. (art. 42. y 39 del RELOEX). No es posible sostener por más tiempo la disparidad de criterios existentes entre las distintas Delegaciones y Subdelegaciones.
7. La incoación sistemática de órdenes de expulsión/órdenes de devolución junto a la imposibilidad material de ejecutarlas ha producido una nueva figura de hecho, la figura de los/as “inexpulsables”. Entendemos por persona “inexpulsable” a todo/a ciudadano/a extranjero/a no comunitario/a sobre el/la que se ha dictado una orden de expulsión o en su caso, de devolución, pero que por diversos motivos no se ha podido ejecutar.

Todas las organizaciones sociales que trabajan directamente en la atención a ciudadanos/a extranjeros/a (desde la acogida de urgencia o desde la intervención a medio y largo plazo), han solicitado a la Administración Pública la necesidad de buscar canales que eviten que este colectivo tenga como destino final la exclusión social. La Red Acoge también ha realizado una propuesta, junto con otras dos organizaciones sociales, en la búsqueda de alternativas viables y factibles para este colectivo<sup>18</sup>. En este mismo sentido, se han realizado recomendaciones por el Defensor del Pueblo y, por el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, en su Informe anual 2007<sup>19</sup>.

La propuesta jurídica que planteamos combina dos elementos necesarios:

- Dejar abierta la posibilidad de que la Administración ejecute la expulsión si se dan las circunstancias para ello.
- Evitar que este grueso de personas caigan en la exclusión mediante la habilitación de una autorización condicionada.

---

<sup>18</sup> Propuesta de alternativa jurídica a la situación de los inexpulsables: <http://www.redacoge.org/fijos/documentos/Inexpulsables.pdf>

<sup>19</sup> <http://www.mtin.es/es/migraciones/Integracion/Foro/docs/Informe-situacion-integracion-inmigrantes2007.pdf>

8. Con respecto al acceso y admisión del procedimiento de arraigo, consideramos necesario revisar de oficio y revocar los expedientes sancionadores de expulsión existentes, cuando el/la extranjero/a acredite que cumple el resto de los requisitos exigidos para regularizar su situación a través de una autorización de residencia por circunstancias excepcionales por arraigo social.
9. Red Acoge propone que se dicte desde la Dirección General de Inmigración las oportunas instrucciones para aclarar la aplicación del artículo 54.10 del Real Decreto 2393/2004 y garantizar que independientemente de la emisión del certificado que acredita el silencio positivo, con la simple solicitud de la renovación de la autorización de residencia y trabajo por cuenta ajena no resuelta en el plazo concedido, se pueda iniciar la tramitación y posterior concesión de la tarjeta de extranjero.
10. Es asimismo necesario que se dicte instrucción conjunta de la Tesorería General de la Seguridad Social y Dirección General de Inmigración, que aclare a las oficinas competentes que, mientras una resolución de denegación de renovación de autorización de residencia y trabajo no sea firme por encontrarse recurrida en alzada, cabe la contratación del/ de la trabajador/a. Este punto debe ser tenido en cuenta para introducirlo en futuras reformas del RELOEX.
11. Aplicación de la jurisprudencia del Tribunal Supremo respecto al régimen sancionador que establece que, en cuanto sanción más grave y secundaria, la expulsión requiere una motivación específica, y distinta o complementaria de la pura permanencia ilegal, ya que ésta es castigada simplemente, como hemos visto, con multa.
12. Es necesario que se dicten instrucciones para la revocación de oficio de las órdenes de expulsión de extranjeros/as a los que por matrimonio posterior con español/a o nacional de alguno de los Estado Miembros han quedado incluidos en el régimen de comunitarios, cuando no se deba a razones de orden público, seguridad pública o salud pública, y se solicite por el/la extranjero/a la tarjeta de familiar de residente comunitario.
13. Respecto a la situación de los/a menores no acompañados/as, consideramos necesario la aplicación de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de protección jurídica del/de la menor. Es decir, que se le permita al/ a la menor ejercitar el derecho de audiencia y la representación y defensa de intereses a través de la figura del defensor judicial.

14. Por último, Red Acoge propone, tal y como ya se hizo en el Informe 2008 del Foro para la Integración de los Inmigrantes<sup>20</sup>, que ante el colapso del Registro Civil Central, (problema no resuelto hasta la fecha) se modifique la normativa vigente para que la inscripción de matrimonio anterior a la adquisición de la nacionalidad española de extranjeros/as nacionalizados/as españoles/as por residencia, se realice, tal y como se hace con las de nacimiento, en los registros Civiles del domicilio del contrayente.

Consideramos que deben tomarse medidas urgentes en tanto que la situación actual atenta contra el principio de igualdad ante la ley de todos/as los/as españoles/as y al derecho a la vida en familia al aplicar limitaciones que los hacen impracticables o los dificultan más allá de lo razonable.

En este sentido, mientras no se solucione la situación de colapso del Registro Civil Central, proponemos:

- Proceder a la concesión de visados de entrada como familiares de comunitarios, al cónyuge e hijos/as del/de la español/a (nacionalizado/a o de origen), que tiene pendiente la inscripción de su matrimonio.
- Proceder a la concesión de tarjeta temporal condicionada de residente comunitario en el caso del cónyuge, a la inscripción del matrimonio en el Registro correspondiente, momento en el que se concederá la tarjeta definitiva.

---

<sup>20</sup> <http://www.mtin.es/es/migraciones/Integracion/Foro/docs/INFORME-ANUAL-FORO-2008.pdf>