

**INFORMES, ESTUDIOS Y DOCUMENTOS**  
**SITUACIÓN JURÍDICA Y ASISTENCIAL**  
**DE LOS EXTRANJEROS EN ESPAÑA**

DEFENSOR DEL PUEBLO

**INFORMES, ESTUDIOS  
Y DOCUMENTOS**

**SITUACION JURIDICA Y ASISTENCIAL  
DE LOS EXTRANJEROS EN ESPAÑA**

Reuniones de trabajo celebradas entre organizaciones  
no gubernamentales y el Defensor del Pueblo  
los días 8 y 22 de febrero, 15 y 29 de marzo  
y 19 de abril de 1993  
Conclusiones  
Recomendaciones del Defensor del Pueblo

Madrid, 1994

ISBN: 84-87182-19-4

Depósito legal: M. 2.507-1994

Impreso en España por Closas-Orcoyen, S. L. Polígono Igarsa  
Paracuellos de Jarama (Madrid)

## SUMARIO

	<u>Pág.</u>
INTRODUCCION.....	6
RELACION DE PARTICIPANTES.....	10
REUNION PREPARATORIA. Sede del Defensor del Pueblo. Día 25 de enero de 1993. Acta .....	13
PRIMERA REUNION. Sede del Defensor del Pueblo. Día 8 de febrero de 1993.  Ponencia: Consideraciones y casuística sobre entrada, expulsiones y centros de internamiento, por José Mario Fernández Mateos, del Defensor del Pueblo.....	20
Acta .....	44
SEGUNDA REUNION. Sede del Defensor del Pueblo. Día 22 de febrero de 1993.  Ponencias: La residencia, por José Valero, de la Delegación Diocesana de Inmigrantes del Arzobispado de Madrid .....	60
Los trabajadores inmigrantes y la consolidación de su situación irregular, por José Serrano Villamanta, de la Delegación Diocesana de Inmigrantes del Arzobispado de Madrid.....	69
La problemática de la reagrupación familiar, por José Valero, de la Delegación Diocesana de Inmigrantes del Arzobispado de Madrid .....	78
Acta .....	85

TERCERA REUNION. Sede del Defensor del Pueblo. Día 15 de marzo de 1993.

Ponencia: Los servicios sociales y la integración de los inmigrantes, por José Manuel Herrera, de Cáritas Española.....	98
Acta.....	115

CUARTA REUNION. Sede del Defensor del Pueblo. Día 29 de marzo de 1993.

Ponencia: La situación sanitaria de la población inmigrante, por José Ramón Bronet Sinovas y Manuel Javier Pretel Pretel, de Cruz Roja Española .....	124
Acta.....	132

QUINTA REUNION. Sede del Defensor del Pueblo. Día 19 de abril de 1993

Ponencia: La función de las ONG ante los problemas migratorios, por José Antonio Gimbernat Ordeig, de la Asociación Pro Derechos Humanos de España.....	142
Acta.....	146

CONCLUSIONES..... 159

RECOMENDACIONES DEL DEFENSOR DEL PUEBLO..... 170

Al Ministro de Asuntos Exteriores .....	171
Al Ministro del Interior .....	173
A la Ministra de Asuntos Sociales.....	176
Al Fiscal General del Estado .....	179

## INTRODUCCIÓN

Desde el comienzo de las actividades del Defensor del Pueblo ha sido una línea constante en su actuación la supervisión con relación a la aplicación de las normas que en materia de extranjeros se producen a diario por parte de todas las Administraciones y la defensa de los derechos y libertades de los extranjeros en España según lo preceptuado en nuestra Constitución.

No obstante, en los últimos años la acentuación de los problemas detectados en materia de extranjería y los últimos acontecimientos en todo el mundo, que han provocado el aumento de corrientes migratorias desde terceros países hacia la Comunidad Económica Europea, ha hecho necesario profundizar más en la búsqueda de respuestas válidas a estos problemas.

En este sentido, se tuvo conciencia que desde la experiencia de determinadas ONG en este campo y de la propia institución del Defensor del Pueblo, manifestada a través de sus informes anuales, podía servir como fuente de información veraz para un conocimiento real de esa problemática planteada a partir de la experiencia deducida de las propias actuaciones en los ámbitos de actuación específicos de cada uno de ellos.

Por ello, en diciembre de 1992 se iniciaron, a instancia de D. Alvaro Gil-Robles, Defensor del Pueblo, reuniones de trabajo con las organizaciones no gubernamentales Cáritas Española, Cruz Roja Española, Delegación Diocesana de Inmigrantes y Asociación Pro Derechos Humanos.

Con estas reuniones se ha pretendido un doble objetivo. Por un lado, conocer, como se ha dicho, desde la propia experiencia de estas organizaciones y desde la del Defensor del Pueblo, el catálogo de problemas que se vienen produciendo. Y, de otro, conocer la labor que cada una de ellas viene desarrollando en el campo de la inmigración.

Estas reuniones, llevadas a efecto a lo largo del primer semestre de 1993, han detectado una serie de problemas o cuestiones de relevancia que deberían ser abordadas en el futuro mediante una variada gama de iniciativas para tratar de dar solución a algunos de estos problemas, sin intención de agotar las diferentes expectativas y sin que

necesariamente todas esas iniciativas o sugerencias se suscriban por el conjunto de las organizaciones o por el propio Defensor del Pueblo.

Más bien se ha querido hacer acopio de información que sirviese al fin último, que preside la actividad diaria de todos los concurrentes a estas reuniones, de defensa de los derechos fundamentales de la persona, teniendo como referencia lo dispuesto en el artículo 13 de la Constitución.

Sin duda, la dificultad mayor ha estado en encontrar puntos comunes que, en todo caso, respetasen la especificidad de las misiones que legalmente tienen encomendadas las ONG y constitucionalmente la institución del Defensor del Pueblo.

El método de trabajo que se ha seguido ha consistido en abordar toda la problemática, dividiéndola en cinco grandes bloques.

En el primero de ellos, relativo a las entradas, expulsiones y centros de internamiento, fue su ponente la institución del Defensor del Pueblo. En el segundo, relativo a los problemas sobre permiso de trabajo y residencia de los extranjeros, corrió la ponencia a cargo de la Delegación Diocesana de Inmigrantes. El tercero, a cargo de Cáritas Española, versó sobre servicios sociales e integración de los inmigrantes. El cuarto analizó el estado de cobertura sanitaria de los extranjeros en España, siendo ponente Cruz Roja Española. Y, por último, la Asociación Pro Derechos Humanos desarrolló el tema sobre el papel de las ONG con relación a la inmigración.

Como ya se ha señalado en el informe anual del Defensor del Pueblo correspondiente al año 1992, «durante este año la sociedad española se ha visto afectada por hechos de marcado significado discriminatorio racial, producto de ciertas actitudes xenófobas y de rechazo a grupos étnicos, que por las cambiantes circunstancias internacionales se ven obligados a inmigrar a otros países, entre ellos España...

No obstante, es necesario llamar la atención sobre el hecho de que ya, anteriormente, se han producido ejemplos de estas actitudes con grupos raciales, como los gitanos, por lo que desde distintas instancias y desde hace mucho tiempo se vienen buscando soluciones y ofreciendo alternativas que permitan en última instancia hacer realidad el principio constitucional de no discriminación por razón de raza a través de una efectiva y real integración de estas personas en el conjunto de la sociedad.

Es pues este fin el que debe presidir, en todo caso, cualquier medida que se adopte por la Administración en su conjunto con relación a quienes, bien por su condición de extranjeros o por su diferente raza, se encuentran viviendo en España, y es este fin el que debe impulsar a los poderes del Estado a no permitir que se produzcan situaciones discriminatorias...».



Estas palabras han sido en realidad el espíritu que ha animado permanentemente las reuniones celebradas en la sede de la institución del Defensor del Pueblo con las asociaciones no gubernamentales aludidas anteriormente, afrontando los distintos temas desde la perspectiva de la existencia de extranjeros en situación de legalidad y de ilegalidad.

Ello ha originado que este documento, recopilador de toda la información aportada por los particulares, contemple un primer grupo de cuestiones de carácter marcadamente jurídico, y en donde se advierten posibles disfunciones de la Administración en la aplicación del actual marco normativo, y un segundo grupo donde se analizan los aspectos sociales más relevantes de la problemática sobre extranjería.

## **RELACION DE PARTICIPANTES**

AZNAR LOPEZ, MANUEL. Asesor Responsable del Area de Trabajo, Seguridad Social y Sanidad del Defensor del Pueblo.

BRONET SINOVAS, JOSE RAMON. Director del Departamento de Actividades y Servicios de Cruz Roja Española.

CAVESTANY, PILAR. Delegación Diocesana de Inmigrantes del Arzobispado de Madrid.

FRANCISCO, LUIS. Presidente de Cáritas Española.

FERNANDEZ ALVAREZ, FRANCISCO SANTIAGO. Abogado de la Delegación Diocesana de Inmigrantes del Arzobispado de Madrid.

FERNANDEZ MATEOS, JOSE MARIO. Asesor Responsable del Area de Defensa e Interior del Defensor del Pueblo.

GIL-ROBLES Y GIL-DELGADO, ALVARO. Defensor del Pueblo.

GIMBERNAT ORDEIG, JOSE ANTONIO. Presidente de la Asociación Pro Derechos Humanos de España.

GIOL i AYMERICH, JOAQUIM. Cáritas Diocesana de Gerona.

HERRERA, JOSE MIGUEL. Técnico de Migraciones de Cáritas Española.

LOPEZ GARRIDO, DIEGO. Vicepresidente de la Asociación Pro Derechos Humanos de España.

MARTINEZ FERNANDEZ, ANA MARIA. Cruz Roja Española.

MARTINEZ RODRIGO, ANTONIO. Delegado Diocesano de Inmigrantes de la Delegación Diocesana de Inmigrantes del Arzobispado de Madrid.

MESTRE VERGARA, MARIA DEL CARMEN. Presidenta de Cruz Roja Española.

NOLLA FERNANDEZ, FERNANDO. Asesor del Area de Trabajo, Seguridad Social y Sanidad del Defensor del Pueblo.

OROZCO JIMENEZ, FERNANDO. Asesor del Area de Trabajo, Seguridad Social y Sanidad del Defensor del Pueblo.

PRETEL PRETEL, MANUEL JAVIER. Director del Departamento de Recursos Humanos de Cruz Roja Española.

RETUERTO BUADES, MARGARITA. Adjunta Primera del Defensor del Pueblo/Defensor del Pueblo en funciones.

ROVIRA VIÑAS, ANTONIO. Adjunto Segundo del Defensor del Pueblo. SERRANO VILLAMANTA, JOSE. Responsable del Departamento de Documentación de la Delegación Diocesana de Inmigrantes del Arzobispado de Madrid.

VALERO, JOSE. Delegación Diocesana de Inmigrantes del Arzobispado de Madrid.

## **REUNION PREPARATORIA**

Celebrada el 25 de enero de 1993  
en la sede del Defensor del Pueblo

## ACTA

Tuvo lugar la reunión en la sede de la institución del Defensor del Pueblo el 25 de enero de 1993, asistiendo Cruz Roja Española, Cáritas Española, Delegación Diocesana de Inmigrantes y Asociación Pro Derechos Humanos, iniciándose la sesión a las 10,30 de la mañana con unas palabras del Defensor del Pueblo señalando que esta reunión tiene como objetivo reflexionar sobre el conjunto de los problemas de los extranjeros en España, a fin de conocer qué labor desarrolla cada una de las organizaciones allí presentes al respecto, qué es lo que se puede hacer en el futuro y, en suma, si es posible llegar a coordinar unitariamente a todas ellas con la propia institución del Defensor del Pueblo, que, en todo caso, ya ofrece sus mecanismos legales para hacer llegar a todas las instancias los resultados de estas reuniones a través de su informe anual, de las recomendaciones que pueda elevar a la Administración para cambios de conducta de la misma, o mediante comparecencias ante la Comisión Mixta del Congreso o ante el Pleno de las Cámaras.

En este sentido, continúa señalando el Defensor del Pueblo, deben encontrarse vías comunes entre todos los presentes, respetando en todo caso la especificidad propia de cada una de las organizaciones no gubernamentales, a cuyo fin parece llegado el momento de pasar de estas reuniones generales a reuniones más concretas donde exponga cada uno de los intervinientes un catálogo de problemas, de los que es previsible que se deduzcan cuestiones como las ya apuntadas por la Delegación Diocesana en un documento entregado a todos los presentes, y en el que se advierte que muchas soluciones a los problemas de los extranjeros se alcanzarán si la Administración tuviera un criterio interpretativo de las normas menos restrictivo que el que hasta la fecha viene desarrollando.

Insiste, por último, el Defensor del Pueblo sobre la necesidad, por tanto, de comenzar a trabajar en Comisiones y a elaborar un documento único.

A continuación toma la palabra la Presidenta de Cruz Roja, quien señala que, como la propia institución indica en el documento que ha entregado a los intervinientes, Cruz

Roja centra su campo de actuación en la problemática social de los extranjeros y, en concreto, en el punto relativo a la atención a inmigrantes ilegales en dos frentes muy específicos: sanidad y vivienda.

Asimismo señala que la Cruz Roja ha tenido intervención muy directa en el problema de los temporeros en las zonas de Salamanca, Extremadura y La Rioja.

Por último indica que en este sentido se está llevando a cabo una labor de recopilación de información en cada una de las zonas donde Cruz Roja interviene con relación a extranjeros, al objeto de elaborar y sistematizar el posible catálogo de problemas sociales que se derivan directamente de la documentación del extranjero y de ciertos problemas de racismo detectados en la sociedad.

Interviene a continuación un Asesor de Cruz Roja, quien señala que la labor desarrollada por Cruz Roja a efectos de la sistematización de información apuntada por la Presidenta se ha concretado en la elaboración de un cuestionario, del que tienen copia todos los asistentes, en el que se analizan las características de la población y las necesidades y cobertura de las mismas. Dentro del primer bloque se busca conocer el número aproximado de inmigrantes en la zona, número de personas atendidas por Cruz Roja y edad de los beneficiarios del proyecto, así como situación familiar, tiempo de estancia en España, nivel de estudios, dominio de nuestro idioma, situación legal actual y alojamiento. Dentro del bloque segundo, qué necesidades básicas respecto a alojamiento, manutención, vestuario, salud, información y asesoramiento general existe.

En este cuestionario a cada una de estas materias se va a buscar respuesta en relación a las necesidades detectadas en la población atendida, existencia o no de cobertura para las mismas, agente que la presta y limitaciones de la cobertura que se ofrece.

Espera que en breve plazo, una o dos semanas, se pueda tener recuperada toda la información.

A continuación interviene el representante de la Delegación Diocesana, quien plantea como primera cuestión la necesidad de abordar el mantenimiento de la legalidad del extranjero en España. En este sentido, se abunda en la idea, ya señalada por la propia institución del Defensor del Pueblo, de que no es necesario un cambio legal, sino una profundización de la que ya existe al objeto de dar una respuesta no sólo en el campo de los regularizados, sino también con relación al régimen general.

A este respecto señala que sólo el 50 ó 60 por 100 de los extranjeros regularizados han intentado la renovación de su legalidad, lo que demuestra que existe una actitud del inmigrante extranjero de desconfianza que se refleja en la problemática de los temporeros o del tratamiento que el Ministerio del Interior da a sus resoluciones, que no contesta por existencia de antecedentes policiales, o el problema de los familiares de

inmigrantes con estancia en España anterior al 15 de mayo de 1991, a quienes, para la resolución de su situación legal, se les ha remitido a la vía de la exención de visado, con todos los problemas que la misma tiene, fundamentalmente el tratamiento tan restrictivo que a la misma se da por la Administración.

Por otro lado, señala el representante de la Delegación Diocesana que, como se viene observando y ponen de manifiesto las propias Direcciones Provinciales de Trabajo, el problema ya no solamente está en este proceso de regularización y de renovación, sino en el régimen general, afirmando el mismo que dicho régimen está convirtiéndose en «una fábrica de ilegales», puesto que la normativa actual, para alcanzar el extranjero su legalidad, obliga a éste a depender del cumplimiento de las obligaciones correspondiente a terceras personas.

Apunta igualmente la problemática de los niños nacidos en España a los que no se les renueva su documentación, o los problemas surgidos de la reagrupación tanto de sus mujeres como de jóvenes, insistiendo en la problemática especial de lo que se denomina segunda generación y los problemas que ésta va a tener para encontrar un puesto de trabajo.

Finalmente, el representante de la Delegación Diocesana advierte de la falta en nuestro ordenamiento jurídico de una reglamentación sobre la residencia permanente, y que al parecer es el único país de los doce miembros de la Comunidad que carece de una mínima referencia normativa a este respecto; con ello se trataría de dar una respuesta a los problemas socio laborales que se plantean en general, y permitiría la resolución de colectivos de inmigrantes clandestinos, como ya la Delegación Diocesana logró después de terminado el proceso del año 1985-1986.

Interviene a continuación el representante de Cáritas, quien señala que el problema fundamental es una respuesta a la integración del inmigrante que quiere quedarse en España.

En este sentido preocupa a Cáritas el tema de las expulsiones, donde al parecer, y según su información, se produce mediante redadas masivas en la zona del País Vasco, desplazándose a las personas que son detenidas a los centros de internamiento de Barcelona y Tarifa; es preocupante, igualmente, la no aplicación de todas las garantías jurídicas previstas para el proceso de expulsión.

Señala a continuación que, tal y como figura en el documento que le ha entregado a todos los comparecientes, el tema rural tiene singular importancia, fundamentalmente respecto a la inaplicación de la propia legislación española no ya sólo a los inmigrantes, sino a los propios trabajadores del campo españoles.

De otro lado, indica el representante de Cáritas el tema de la reagrupación familiar y, en concreto, el margen de discrecionalidad de los Cónsules en cuanto a la aplicación de la normativa a este respecto.

Asimismo, y como aparece reflejado en el documento, las tasas para la obtención y renovación de los permisos de trabajador constituyen una penalización para la contratación de extranjeros frente al trabajador español, así como la inaplicación de los convenios bilaterales internacionales, sobre todo en países sudamericanos.

Por último, pone de relieve las dificultades prácticas que encuentran los trabajadores en el acceso a los cursos de formación profesional, que normalmente se concentran, únicamente, para los mismos, en materia sobre lengua.

Señala el representante de Cáritas cómo la mujer extranjera es posiblemente la que más discriminación sufre, en cuanto a que es mayor el impacto ante el cambio de cultura y el rol que desempeña en los países occidentales en relación a su país de origen.

Respecto a la propuesta de esta institución sobre crear equipos de trabajo que avancen específicamente en temas concretos, el representante de Cáritas señala su apoyo y se adhiere a la propuesta por considerarla sumamente válida, como lo demuestra el trabajo elaborado por Cáritas en Gerona «50 propuestas sobre migraciones», por la Comisión de Asociaciones y Organizaciones Gubernamentales de la comarca de Gerona.

Interviene a continuación el representante de la Asociación Pro Derechos Humanos, quien señala que, si bien esta Asociación no tiene una estructura de atención al inmigrante, desarrolla una labor de actuación ante la opinión pública, al entender que actos de xenofobia y racismo atentan contra la propia democracia y son la raíz del problema de la inmigración.

En este sentido pone de manifiesto las campañas desarrolladas por la Asociación, como la que actualmente se lleva a cabo de «Democracia es Igualdad» o la desarrollada bajo el lema «Iguales en Derechos».

Igualmente indica el apoyo de la Asociación a todas las organizaciones dedicadas a la cuestión de inmigrantes, y en este sentido abogó por cualquier medida que tienda a fortalecer estas organizaciones, e incluso apunta a la posibilidad de crear una infraestructura mayor sin que pierdan sus capacidades individuales dichas organizaciones.

En esta labor de apoyo y difusión de las ideas de la igualdad del inmigrante está la convocatoria que en mayo se llevará a cabo por la Asociación Pro Derechos Humanos, conjuntamente con el Instituto Carante de Madrid, en donde se tratarán de plantear alternativas políticas y legislativas para mejorar toda la cuestión de la inmigración, siendo una de las propuestas que en este sentido formalizará la propia Asociación la de



que se desarrolle una ley de inmigración en donde se afronten las cuestiones de derecho migratorio, creando las vías de recepción del inmigrante y las posteriores medidas para su integración social.

A continuación interviene la Adjunta Primera del Defensor del Pueblo, quien señala que se han cumplido los objetivos con respecto a la primera reunión, en el sentido de aportar cada uno de los intervinientes un diagnóstico sobre los problemas detectados con relación a la inmigración en la actividad diaria de cada asociación y de cada organización, y resalta la convergencia en el tratamiento de los problemas de todos los presentes, fundamentalmente en aspectos como la dimensión social, el estado jurídico del inmigrante, la falta de motivación ante las decisiones que en muchos casos adopta la Administración o los problemas de los temporeros en el campo.

En última instancia, la Adjunta señala e indica la importancia que tienen estas reuniones de cara a lograr la consolidación de las garantías jurídicas de los inmigrantes dentro del territorio nacional.

A continuación interviene el Asesor Responsable del Area de Interior del Defensor del Pueblo, quien señala su coincidencia con todas las cuestiones planteadas hasta ahora por los asistentes, haciendo hincapié en la necesidad de buscar una solución global a todos los problemas, destacando la importancia de la inmigración ilegal que existe en nuestro país como uno de los temas que debería ser abordado en estas reuniones.

Acto seguido toma la palabra el representante de Cáritas, quien aboga por la creación de una figura, como al parecer en algún país que no ha sabido determinar existe, del Defensor del Inmigrante, señalando que con ello se pudiese dar un tratamiento global a todos los problemas planteados en el campo de la inmigración en general, entendiéndolo, asimismo, la gran importancia del proyecto de ley contra la xenofobia elaborado en Luxemburgo.

Posteriormente interviene el Adjunto Segundo del Defensor del Pueblo, quien señala que el Defensor del Inmigrante ya es una realidad cuando hoy por hoy se están celebrando estas reuniones en la sede del Defensor del Pueblo, precisamente para dar respuesta a los problemas de inmigración; que en todo caso es fundamental la actitud de los nacionales que se puede observar a través de los fenómenos de xenofobia y racismo, por lo que es necesario profundizar en las medidas de acogida por parte de la población española a los inmigrantes extranjeros.

Señala igualmente que debe aportarse efectivamente un catálogo de los problemas, pero, ante todo, debería profundizarse en el tema de la igualdad de derechos ante españoles y extranjeros, que por ser un tema complejo no ha sido abordado hasta ahora de una manera específica.

A este respecto indica que el estatus jurídico del español nunca será como el del extranjero y que la Constitución no señala un catálogo de derechos de los extranjeros, por lo que siempre ha de acudir a la interpretación que hasta ahora haya podido hacer al respecto el Tribunal Constitucional.

Por último apunta que parece imprescindible hacer algún tipo de sugerencia o recomendación sobre desarrollo legislativo con relación a la materia que actualmente regula el tema de los extranjeros en España.

Ha habido posteriormente intervenciones de todos los presentes, abundándose en las cuestiones señaladas por unos y otros intervinientes, y finalmente el Defensor del Pueblo ha propuesto que se aborde ya el tema de la forma de trabajar al objeto de obtener un resultado práctico de esta reunión.

En este sentido el representante de la Asociación Pro Derechos Humanos propone los siguientes cinco temas: entradas y expulsiones, residencia y regularización, problemas sociales, problemas laborales y papel de las ONG.

Tras un debate respecto al contenido de estos temas y a la forma en que debía constituirse la Comisión, se llega a las siguientes conclusiones:

Constitución de una comisión integrada por uno o dos expertos representantes de cada una de las asociaciones intervinientes y reparto de los temas antes señalados, concretado de la siguiente forma:

La institución del Defensor del Pueblo abordará el tema de entradas y expulsiones en la primera sesión que se celebrará el día 8 de febrero a las diez de la mañana; en el segundo tema sobre residencia y trabajo será ponente la Delegación Diocesana y se llevará a efecto el día 22 de febrero; en el tercero y cuarto, es decir, problemática social y de migraciones, será ponente Cáritas, aunque contando con la colaboración también, por su experiencia, de la Delegación Diocesana, el próximo 15 de marzo.

En una cuarta reunión se abordará el tema sanitario, del que se encargará la ponencia Cruz Roja, prevista para el 29 de marzo, y, finalmente, en una quinta reunión abordando el papel de las ONG será la Asociación Pro Derechos Humanos la encargada de preparar la ponencia, que tendrá lugar el día 19 de abril.

Señalar, por último, y con relación al tema primero de expulsiones, que aparte de la experiencia propia que el Defensor del Pueblo aporte, deberían abordarse temas como las expulsiones indiscriminadas, el control de los inmigrantes por terceros países o el problema de los niños que quedan en España después de las expulsiones.

Sin más que tratar se levanta la sesión.

## **PRIMERA REUNION**

Celebrada el día 8 de febrero en la sede  
del Defensor del Pueblo

# **CONSIDERACIONES Y CASUÍSTICA SOBRE ENTRADA, EXPULSIONES Y CENTROS DE INTERNAMIENTO**

**JOSE MARIO FERNANDEZ MATEOS**

Asesor Responsable del Área de Defensa  
e Interior del Defensor del Pueblo

## **I. ENTRADAS EN TERRITORIO NACIONAL**

### **1. CONSIDERACIONES GENERALES**

Las actuaciones efectuadas con motivo de las quejas presentadas como consecuencia de la decisión administrativa adoptada en puestos fronterizos, de impedir la entrada en territorio nacional de ciudadanos extranjeros son numerosas y exigen, en la mayoría de los casos, la realización de gestiones directas con los responsables policiales en esta materia.

La respuesta que ha de dar esta institución a las solicitudes de intervención, en estos casos, ha de ser lógicamente rápida, por cuanto la inadmisión en territorio español y la devolución al país de origen se efectúa en un breve período de tiempo. Ello obliga a llevar a cabo una investigación sumaria al objeto de contrastar la información que nos proporciona la persona compareciente, con los elementos que han valorado los funcionarios policiales para adoptar tal decisión.

En consecuencia, y sin que ello suponga prejuzgar la legalidad o no de la decisión adoptada, de no admitir la entrada de un ciudadano extranjero en el territorio nacional, el Defensor del Pueblo viene solicitando información a los funcionarios policiales adscritos a los puestos fronterizos, en cuanto que ellos son los que toman la primera decisión valorando las circunstancias concurrentes en cada caso.

Aun cuando se reciben quejas que hacen referencia a decisiones de esta naturaleza adoptadas en diversos puestos fronterizos, debe significarse que es el aeropuerto de

Madrid-Barajas el que origina un mayor número de quejas, obligando a la comparecencia en esta dependencia de asesores de esta institución, resaltando la colaboración prestada por los funcionarios policiales que atienden con prontitud nuestras demandas de información.

Ahora bien, aun comprendiendo las dificultades objetivas y la intensidad que el problema migratorio está teniendo en nuestro país, se aprecia que gran parte de las actuaciones y decisiones de rechazo se toman sobre la base de la presunción de que determinados ciudadanos procedentes de países de bajo nivel de rentas vienen a nuestro país con el único objetivo de buscar trabajo, sin que los funcionarios intervinientes den crédito a las manifestaciones de estas personas sobre la razón de su viaje, que en no pocas ocasiones se corresponde solamente con motivos puramente turísticos, familiares o de visita a amigos y sin intención de permanecer ilegalmente en el país.

También ha de reconocerse que en muchos casos son ciertas las sospechas que se plantean los funcionarios policiales, aun en aquellos supuestos de ciudadanos extranjeros que cumplen formalmente los requisitos exigidos por nuestra legislación para la entrada en nuestro país. Ello, sin embargo, plantea en nuestra opinión una situación de inseguridad jurídica que resulta discutible desde la perspectiva del Estado de Derecho.

## 2. LA MERA SOSPECHA COMO CAUSA DE INADMISIÓN

Un denominador común es aquel que se da en los casos de ciudadanos extranjeros, que cumpliendo los requisitos exigidos (pasaporte en regla, billete de regreso cerrado y medios económicos suficientes) no se permite su entrada sobre la única base de sospecharse que su pretensión real es la de quedarse en España para trabajar y no la de turismo como manifiestan.

Teniendo en cuenta las numerosas quejas recibidas referentes a la no admisión en territorio nacional de ciudadanos extranjeros, fundamentalmente en el aeropuerto internacional de Madrid-Barajas, se solicitó del Ministerio del Interior información de carácter general sobre la existencia de algún tipo de instrucción que desarrollase la Orden Ministerial de 22 de febrero de 1989.

Asimismo se solicitaba información acerca de las averiguaciones y comprobaciones que se llevan a efecto por los funcionarios policiales, distintas a la mera entrevista personal que se mantiene con el extranjero en el puesto fronterizo, para valorar la admisión o no en territorio nacional de personas que cumplen en principio con los requisitos legales de entrada y si estas averiguaciones se reflejan en algún informe o diligencia.

En contestación a nuestra petición, la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior remitió informe elaborado por la Dirección General de la Policía en el que se significa lo siguiente:

«Precisamente, la más exacta aplicación de lo dispuesto en el artículo 4.1 de la referida Orden Ministerial, en lo que se refiere a un control más exhaustivo en el caso de extranjeros procedentes de países estadísticamente más sensibles a la emigración ilegal en España (entre ellos se encuentran de una manera pública y notoria los de Sudamérica, quienes viajan a este país bajo fórmulas aparentes de turismo o visita familiar), exige llevar a cabo una valoración en el puesto fronterizo correspondiente, que contemple el conjunto de circunstancias que concurren en cada extranjero, y no sólo la simple posesión de una determinada cantidad de dinero, con el fin de determinar la coherencia entre lo que manifiestan y lo que las evidencias constatan.

Respecto a la citada posesión de dinero, debe hacerse notar la práctica continua que vienen desarrollando las redes de introducción de ilegales en España, consistente en entregar al interesado la referida cantidad en el aeropuerto de salida, recogidosela inmediatamente después de su entrada en España. Recientemente, por la Brigada Provincial de Documentación de Madrid, se han desarticulado dos redes de estas características.

Evidentemente, en estos casos la discrepancia entre las manifestaciones y opiniones de los interesados, o de sus supuestos "familiares y amigos", y las de la policía, en cuanto a las causas reales de inadmisión, es notoria. Por ello, en aras de la transparencia en la actuación policial, los funcionarios policiales en general, y los del aeropuerto de Barajas en particular, realizan las gestiones y comprobaciones necesarias y posibles, a fin de verificar lo manifestado por los extranjeros de que se trate, recogiendo lo actuado en un informe individualizado sobre cada situación de devolución que se produce.

La experiencia viene demostrando, en cuanto al aeropuerto de Barajas se refiere, que cuando se hace una aplicación de la citada Orden Ministerial en sentido favorable al interesado y se permite su entrada, previa limitación de estancia, en el 90 por 100 de los casos no se efectúa la salida del territorio nacional; en el mismo porcentaje, asimismo, se suele solicitar inmediatamente exención de visado, aun a sabiendas de no reunir los correspondientes requisitos de excepcionalidad.

En cuanto a la información a familiares, amigos, etc., de los extranjeros que no son admitidos en territorio nacional, cuando aparece probado el vínculo de parentesco o relación de amistad, los funcionarios policiales facilitan información amplia y precisa sobre las causas de inadmisión.

Finalmente, desde la Dirección General de la Policía o desde la Comisaría General de Documentación no se ha dictado instrucción alguna que desarrolle la Orden Ministerial de 22 de febrero de 1989, ya que, si bien la octava disposición de la misma prevé dicha posibilidad, no se ha considerado

necesario toda vez que dicha norma legal es suficientemente clara en todos sus puntos.»

Sentimos no poder compartir plenamente este criterio de la Administración. Sin que pueda negarse el hecho cierto de que a España llegan por distintos puestos fronterizos personas que, bajo la apariencia de turistas, lo que desean es consumir un proceso de emigración laboral, no deja de ser cierto también que la experiencia de años anteriores y el presente, ponen de manifiesto que incidentes de rechazo en frontera se han producido con personas que realmente venían de turismo o con un fin concreto y temporal perfectamente comprobable.

Para ello, bastaba con comprobar afirmaciones y alegaciones hechas por los interesados en la misma frontera, conectar con los parientes o personas que avalaban las verdaderas intenciones de estos turistas y comprobar hasta qué punto es cierto. En algunos casos, simplemente se trataba de entrar en contacto con los consulados correspondientes. En no pocos casos esto no se ha hecho y basados en una posición o en unas apariencias externas, se ha aislado a la persona en la zona internacional, se ha dificultado que tome contacto con parientes o amigos, e incluso en alguna ocasión se ha dificultado el contacto con un abogado.

Cuando el Defensor del Pueblo ha tenido noticia de esta situación por parientes, amigos o abogados, siempre se ha realizado una investigación y justo es decir que con una colaboración notable de los funcionarios correspondientes y si en ocasiones hemos coincidido con el criterio de éstos ante un posible fraude, en otras ocasiones hemos tenido que recordar que la investigación realizada para comprobar las alegaciones del extranjero habían sido insuficientes o nulas, y que las meras apariencias no eran suficientes para un rechazo y que efectivamente no estaban ante un intento de inmigración laboral.

Estos casos nos ponen de relieve la necesidad de considerar lo que tiene de moralmente aflictivo, para la persona afectada, el ser rechazada y devuelta a su país cuando el objetivo de su viaje no era el que se le atribuye y las explicaciones que se le dan son prácticamente inexistentes y no se ha atendido ninguna de sus fundadas alegaciones. Una vez más hemos de solicitar que se precisen bien las instrucciones de aclarar cada caso en profundidad, sin juicios previos aplicables necesariamente, instruyendo un expediente en el que de forma sucinta y clara queden registradas todas las alegaciones del extranjero y los pasos dados para comprobar, antes de que se acuerde definitivamente la devolución y se ejecute ésta.

Otro tanto pudiera decirse de la necesidad de constituir una policía especializada de fronteras que pudiere abordar el tratamiento de todos estos casos con la formación y medios que sean indispensables.

### 3. CASUÍSTICA

Los casos que a continuación se recogen pueden servir de muestra de fundamento en cuanto ha quedado dicho.

A) Ciudadana dominicana que venía a ver a su madre, residente legal en España, no era el único, estimando que su pretensión era quedarse en nuestro país para trabajar y, por consiguiente, estimaban que en este caso no se cumplían los requisitos aunque existiera suficiencia de medios económicos y billete cerrado, por cuanto carecía del visado de residencia necesario para la residencia en nuestro país.

B) En otros supuestos, se han efectuado actuaciones con ocasión de quejas en las que se expone que no se admite la entrada en territorio español, sobre la base de no cumplir el requisito de suficiencia de medios económicos, interviniendo en estos casos exclusivamente sobre la base de las circunstancias de índole familiar, afectiva, etc., alegadas por los comparecientes y suficientemente acreditadas.

Así, no se permitía la entrada de una ciudadana dominicana que traía billete cerrado para su vuelta y una cantidad aproximada de 1.800 dólares para su estancia. Asimismo esta persona manifestaba que venía invitada por su hermano, residente y trabajador legal en nuestro país, casado además con una nacional española.

Tras la intervención de esta institución se admitió su entrada.

C) Caso de un ciudadano peruano que venía por razones de turismo y traía medios económicos suficientes (aproximadamente 2.000 dólares) y billete de regreso a su país.

Requerida información a la comisaría del aeropuerto de Barajas, se comunicó que, en efecto, este ciudadano peruano reunía en principio los requisitos exigidos para su entrada en territorio español, si bien en el informe elaborado se hacía constar que los medios económicos de que disponía le habían sido enviados desde España.

Asesores del Defensor del Pueblo visitaron a esta persona en el aeropuerto y mantuvieron una conversación con él, quien manifestó que venía con 2.000 dólares y que incluso había hecho una reserva de hotel desde Perú a través de una agencia de viajes.

Al día siguiente, puestos en contacto con el comisario-jefe, se informó que se habían realizado nuevas comprobaciones, de las que se verificó que esta persona efectivamente había efectuado una reserva de hotel, pero que no obstante, la misma no había sido pagada, y por otra parte, se puso de relieve que el dinero que portaba había sido remitido desde España.



Finalmente se informó que se había autorizado la entrada de esta persona en territorio nacional.

D) En este caso, no se había permitido la entrada en territorio español de una colombiana con la que mantenía el compareciente una relación afectiva y con la que pensaba contraer matrimonio, aduciéndose por los funcionarios policiales que no acreditaba medios económicos suficientes para su estancia en España.

Según manifestaciones de esta persona, la pretensión de la ciudadana colombiana al venir a nuestro país era pasar las vacaciones de verano, significando, además, que él había realizado diversos viajes a Colombia para estar junto a esta persona, informando también que habían adquirido una vivienda en la ciudad de Pereira (Colombia), y que tenían a nombre de los dos una cuenta bancaria en aquel país.

Por último, y entre la serie de documentos aportados para acreditar la existencia de la relación afectiva que le unía a esta persona, presentó unas pólizas de un seguro de vida y seguro médico, donde resultaba beneficiaria la citada ciudadana.

A la vista de este conjunto de datos, se solicitó de la comisaría del aeropuerto información sobre las causas por las que no se había permitido la entrada de esta persona, siéndonos manifestado que al no portar dinero en efectivo no cumplía el requisito de disponibilidad económica exigido en la legislación vigente y que, consecuentemente, estaba programada su devolución a su país de origen.

En vista de ello, se puso de manifiesto a estos funcionarios que la Orden Ministerial de 22 de febrero de 1989, esgrimida para no permitir la entrada, contempla supuestos excepcionales en los que no se exige la aportación del dinero en efectivo, posibilitando la acreditación de esta disponibilidad por cualesquiera otros medios.

Por otra parte, se sugería que, con carácter previo a la devolución de esta persona, se llevasen a cabo las comprobaciones necesarias para verificar si las manifestaciones vertidas por la persona compareciente eran verídicas.

Estos antecedentes fueron trasladados a la Delegación del Gobierno en Madrid, solicitando el informe preceptivo previsto en la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo.

En el informe remitido se pone de relieve que la ciudadana colombiana carecía de medios económicos y había manifestado que el billete de avión fue enviado por su novio desde España, al objeto de poder visitarle por un período de treinta días, por lo que no reunía los requisitos que exige la legislación vigente sobre entradas en territorio nacional; no obstante, ante la mediación del Defensor del Pueblo, se procedió a autorizar su entrada con una limitación de estancia por un período de un mes.

Transcurrido dicho período de tiempo se ha comprobado que esta persona salió con destino a Bogotá.

A este respecto, esta institución quiere significar, como ya se puso de relieve en el informe del pasado año, el que los funcionarios del aeropuerto de Madrid-Barajas soliciten el aval de esta institución o de sus asesores para permitir la entrada en nuestro país de aquellas personas a quienes en principio se les ha denegado la misma, no es el camino adecuado.

Por ello, una vez más, se ha de dejar constancia de que ningún funcionario del Defensor del Pueblo, y así se ha manifestado en las ocasiones en que se ha solicitado, ha avalado ni avalará la entrada de ningún extranjero en nuestro país, pues no es ésta su función ni la de la institución en cuyo nombre intervienen investigando una queja.

Únicamente se transmiten los datos objetivos que obran en poder del asesor interviniente y que son desconocidos, en algunos casos, por los funcionarios policiales, al objeto de que se pueda valorar adecuadamente y, en su caso, reconsiderar la decisión adoptada, a la vista de las dudas razonables que pudieran existir.

Por ello, no es aceptable la contestación de la Delegación del Gobierno en Madrid, manifestando que la entrada de esta persona se había permitido por la intercesión de esta institución, cuando en este caso era fácilmente comprobable la veracidad de los datos aportados por la persona interesada.

En todo caso, la experiencia acumulada en estos años permite deducir que la actual normativa que regula la entrada de extranjeros en nuestro país, ha originado que la discrecionalidad en su aplicación pueda, en muchos casos, desfigurar la realidad.

#### 4. CONDICIONES DE ESTANCIA EN LOS PUESTOS FRONTERIZOS

También en este ámbito de la actuación administrativa viene preocupando la situación, condiciones y duración en la que pueden encontrarse las personas extranjeras cuya entrada en territorio nacional no es autorizada.

Debe significarse que en las quejas recibidas, en ocasiones, se plantean las inadecuadas condiciones en que se hallan las personas inadmitidas en territorio nacional, al no disponer de instalaciones adecuadas para esta obligada permanencia.

Asesores de esta institución han realizado comprobaciones in situ sobre la situación de ciudadanos extranjeros a los que se les denegaba la entrada, y que manifestaban, además, encontrarse detenidos en una habitación del aeropuerto que no reunía condiciones para largas permanencias.

Se comprobó que la sala donde permanecían las personas no admitidas en territorio nacional contaba con una superficie aproximada de 700 metros cuadrados, teniendo como único mobiliario los sillones propios del aeropuerto. Asimismo, existían dos estancias formadas por mamparas en las que se encuentran almacenadas alrededor de 130 camas, entregadas por la Cruz Roja, y que, al parecer, se iban a instalar ese mismo día.

Los servicios de este recinto eran buenos y estaban limpios, si bien no existían duchas cuya instalación, al parecer, estaba también prevista.

Por otra parte, en esta visita se mantuvieron distintas entrevistas con las personas que allí se encontraban, destacando la presencia de dos ciudadanos ecuatorianos que manifestaron que llevaban una semana en dicha sala, permaneciendo incomunicados e ignorando cuándo iban a ser devueltos a su país.

Considerando que el tiempo transcurrido de permanencia de estas personas privadas de libertad en dependencias administrativas superaba en mucho cualquier plazo razonable para resolver su situación de entrada en nuestro país o su posible devolución, es por lo que con carácter urgente se solicitó informe de la Delegación del Gobierno en Madrid al objeto de que por ese Organismo se adoptasen las medidas precisas para resolver a la mayor brevedad posible la situación de estas personas.

Al mismo tiempo se remitía al Ministro del Interior una amplia comunicación, exponiendo de modo sucinto las principales disfunciones apreciadas al examinar el conjunto de quejas recibidas en esta materia y poniendo de relieve, asimismo, las deficientes condiciones de estas dependencias del aeropuerto de Madrid-Barajas.

Esta misma situación ya había sido puesta en conocimiento del Ministerio con fecha 4 de febrero de 1992. No obstante, y dado que las deficiencias persistían y que, por otra parte, en la investigación realizada se comprobó que las personas afectadas permanecían en estas dependencias por períodos prolongados (más de una semana), sin poder salir de dicha sala, ni tener acceso a su equipaje y custodiadas por vigilantes jurados, se advertía e insistía en que ello puede llegar a constituir una forma de privación de libertad que debe estar sujeta a las garantías de protección previstas constitucionalmente para el derecho a la libertad.

Recientemente la Delegación del Gobierno en Madrid ha remitido un proyecto de las obras que, al parecer, se van a acometer en las instalaciones de la zona internacional del aeropuerto de Madrid-Barajas para la construcción de unas dependencias específicas, donde prestar asistencia y acoger a las personas a las que no se les permita la entrada en territorio español y hasta que sean devueltas a sus países de origen.

## II. EXPULSIONES

### 1. CONSIDERACIONES GENERALES

Durante este año se han continuado recibiendo quejas que hacen referencia a la incoación de procedimientos de expulsión de extranjeros que, por diversas razones, manifiestan que en su caso no procede aplicar dicha medida.

En estos casos y como se ha venido manteniendo en anteriores informes, analizan con exhaustividad las alegaciones presentadas por estas personas que se dirigen al Defensor del Pueblo, examinando asimismo los documentos que aportan acreditando su derecho a permanecer en nuestro país.

De entre todas ellas, determinados supuestos han promovido una especial atención de esta institución. Así, debe significarse que en el año 1992 se han producido actuaciones administrativas en orden a incoar procedimientos de expulsión o a llevar a cabo órdenes de expulsión con respecto a personas amparadas por el Acuerdo de Regularización, que hace, en consecuencia, discutible la adopción de la referida medida de expulsión.

### 2. CASUÍSTICA

Cabe señalar en este sentido algunos de los expedientes tramitados que hacen referencia a estas situaciones.

#### 2.1. *Expulsión durante el proceso de regularización*

A) Así, un letrado en representación de un ciudadano marroquí pone de manifiesto que su representado había sido detenido en una población próxima a Madrid por efectivos de la Guardia Civil, significando que en el momento de la detención llevaba en su poder, entre otros documentos, resguardo de la solicitud de regularización presentada en agosto de 1991.

Igualmente, el abogado ponía de manifiesto que al prestar declaración su representado ante la Guardia Civil, había indicado que siempre tuvo el mismo domicilio, que era el que figuraba en la solicitud de regularización; que eran reiteradas las veces que se había dirigido a la Dirección General de Migraciones solicitando información sobre la resolución recaída en su petición de regularización y que los antecedentes policiales que al parecer constaban sobre su persona, se debían únicamente a la detención

que le fue practicada por estar vendiendo sin los correspondientes permisos en el año 1990.

Estas manifestaciones, así como un resguardo de su solicitud no fueron tomadas en cuenta por los funcionarios actuantes, por cuanto la Dirección General de la Policía, en comunicación telefónica, les había participado que la solicitud presentada por el detenido había sido denegada.

Por estas razones, se solicitó del Juzgado de Instrucción competente el internamiento de esta persona en un centro de extranjeros.

Con carácter inmediato, esta institución se dirigió a los responsables policiales en materia de extranjería habida cuenta que se presentaban serias dudas sobre la procedencia de la privación de libertad decretada, ya que según nos había comunicado la promovente de la queja, en ningún momento el ciudadano marroquí había recibido resolución a su petición de regularización.

Los citados funcionarios informaron que, examinados los documentos que constaban sobre esta persona y comprobado que, en efecto, no le había sido notificada la resolución recaída, sería puesta en libertad con carácter inmediato.

Asimismo, se informó que esta persona había permanecido privada de libertad seis días a contar desde el momento en que se practicó su detención.

Trasladados estos antecedentes a la Delegación del Gobierno en Madrid, en el informe remitido se confirman los datos aportados por el compareciente y se indica que no sólo fue puesto en libertad, sino que en ningún momento se le incoó expediente de expulsión.

Hay que significar que, aun cuando la respuesta por parte de los responsables policiales fue rápida, ya que de un modo inmediato fue puesto en libertad, no puede pasar por alto el hecho de que una persona fuera privada de libertad durante seis días sin que la misma estuviera justificada, teniendo su causa en una descoordinación por parte de las Fuerzas de Seguridad intervinientes.

B) Idéntico problema se plantea en el expediente en el que se dirige un abogado que, cuando se encontraba de guardia, fue requerida su asistencia tras la detención de dos ciudadanos marroquíes que se encontraban a disposición de la Guardia Civil de una población próxima a Madrid.

Según informaba el letrado, los detenidos portaban el resguardo sellado de haber solicitado dentro del plazo establecido al efecto la regularización, sin que ninguno de los dos hubiera recibido contestación administrativa formal respecto a esta solicitud. Asimismo uno de los detenidos portaba una hoja expedida por la comisión ad hoc,

encargada de la revisión de las solicitudes, donde se hace constar frente a cualquier autoridad que, a falta de comunicación expresa, el extranjero puede considerarse documentado con el mentado resguardo de solicitud.

Efectuadas diversas gestiones con carácter de urgencia, esta institución fue informada, por parte de funcionarios policiales adscritos al centro de internamiento de extranjeros de Moratalaz, de que las citadas personas, a raíz de la intervención del Defensor del Pueblo, habían sido puestas en libertad al comprobarse que poseían su resguardo de solicitud de regularización.

No obstante, estos antecedentes fueron trasladados al Ministerio del Interior, que en el informe remitido confirmó este proceder irregular al comprobarse que, en efecto, desde el momento de la detención, estos ciudadanos estaban debidamente documentados al aportar el resguardo de su solicitud.

Como consecuencia de ello, hemos dirigido recientemente una nueva comunicación poniendo de relieve al Ministerio del Interior la necesidad de que, por parte de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, se disponga de una información lo más amplia posible sobre las disposiciones de aplicación inmediata relativa a la situación de los extranjeros en España, solicitando a estos efectos información sobre las instrucciones que en su día se cursaron a las distintas comandancias de la Guardia Civil sobre el proceso de regularización.

En contestación a esta petición, la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior ha remitido las instrucciones de aplicación a la situación de los extranjeros en España, cursadas a las distintas unidades de la Guardia Civil.

A la vista de lo anterior, los problemas detectados no tienen su causa en que no existan unas instrucciones claras sobre el particular, sino más bien se trata de una inaplicación de hecho o de una falta de aplicación por parte de los funcionarios policiales intervinientes. Este problema, sin embargo, no puede ser calificado como anecdótico o de un supuesto aislado, por cuanto han sido numerosos los casos que esta institución ha tenido conocimiento de personas extranjeras que han sido detenidas, a pesar de disponer del resguardo de su solicitud de permiso de residencia y trabajo.

C) Igualmente, compareció una española en representación de un marroquí que se encontraba internado en el centro de extranjeros de Madrid a la espera de ser expulsado, al haberle sido incoado el correspondiente expediente por estar incurso en los apartados a) y f) del artículo 6.1 de la Ley Orgánica 7/1985.

En este caso, y de las manifestaciones vertidas por la persona compareciente, se ponía de relieve que en el momento de la detención el ciudadano marroquí entregó a los funcionarios de policía fotocopia de la documentación que acreditaba su estancia legal en España. La misma consistía en el recurso de reposición interpuesto contra la resolución

denegatoria de su solicitud de regularización, por no acreditar suficientemente su estancia en nuestro país con anterioridad al 15 de mayo de 1991.

Asimismo, portaba diversos documentos que acreditaban que se encontraba en nuestro país con anterioridad al plazo establecido en el Acuerdo de Regularización.

Solicitada información a la Delegación del Gobierno en Madrid sobre las alegaciones formuladas en relación con la situación de esta persona, se informó al Defensor del Pueblo que se había estimado el recurso de reposición interpuesto contra la resolución denegatoria de su solicitud de regularización y que, en consecuencia, comprobado que no existían motivos suficientes para decretar su expulsión del territorio nacional, se había procedido al archivo de la propuesta de expulsión y a su puesta en libertad.

## *2.2. Expulsiones por conducta antisocial*

También resulta cuestionable la actuación administrativa seguida en el caso en el que el compareciente manifiesta su disconformidad con la resolución denegatoria de su solicitud de permiso de trabajo y residencia, acogiéndose al Acuerdo de Regularización, al alegar que no son ciertos los hechos que han motivado esta denegación, dado que se le atribuye «una conducta antisocial contraria al orden público por haber sido detenido por actos atentatorios contra la paz y la tranquilidad social».

El compareciente refiere que la única vez que fue objeto de detención fue la practicada por funcionarios policiales, en fecha 20 de agosto de 1991, en la ciudad de Málaga, cuando volvía del Ayuntamiento de Málaga de recabar los documentos necesarios para acogerse al proceso de regularización, señalando asimismo que la detención se debió a que en aquellas fechas se encontraba en situación ilegal en España, al haber caducado el período de estancia.

Por consiguiente, se estima que no resulta conforme a derecho calificar como «conducta antisocial contraria al orden público» el hecho de ser detenido por carecer de los documentos que habilitan para estar en España de forma legal, conducta ésta que, en su caso, sería subsumible en el apartado a) del artículo 26.1 de la Ley Orgánica 7/1985 (encontrarse ilegalmente en territorio español).

## *2.3. Retención de documentos*

Más compleja es la situación expuesta por una marroquí, casada con un español, que había sido detenida para su expulsión y posteriormente puesta en libertad

retirándosele, no obstante, su permiso de trabajo y residencia, al parecer, por desarrollar actividades ilegales en nuestro país.

A la vista de estos antecedentes, solicitamos del Gobierno Civil de Málaga información sobre las circunstancias concretas que habían dado lugar a la detención de esta persona y la posterior retirada de sus permisos de trabajo y residencia.

En el informe remitido por el Gobierno Civil se indicaba que a la citada marroquí le fue levantada, en principio, la orden de expulsión decretada, al encontrarse en trámites su regularización al amparo del acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de junio de 1991.

No obstante, señala que con posterioridad se comprobó que la relación laboral alegada para su regularización no existía y que la interesada había contraído matrimonio de conveniencia sin que existiera realmente convivencia.

A la vista de estas circunstancias el Gobierno Civil había remitido a los responsables del proceso de regularización estos antecedentes, dada la posible falsedad en que había incurrido esta persona.

Asimismo, fue remitido al citado órgano otra nueva información, por dicho Gobierno Civil, dando cuenta de que la actividad real era la de «alterne». Finalmente significa que su actuación se ha limitado a remitir los informes mencionados a la Secretaría de la Comisión Interministerial de Regularización, estimando no procedente efectuar nuevas actuaciones hasta conocer su criterio.

Sin perjuicio de entender perfectamente adecuada a derecho y a la función propia de investigación de los órganos administrativos, sobre la autenticidad de las alegaciones formuladas por las personas que deseen regularizar su situación en España, no resulta aceptable que un funcionario de policía, por propia decisión, se incaute de unos documentos administrativos propiedad de la interesada y que se desee o no otorgar provisionalmente unos derechos a la interesada. Para ello existe un procedimiento administrativo que puede conducir a la anulación de esta documentación, acordada por el órgano competente, pero no es aceptable una confiscación de facto por autoridad no competente para ello y sin título jurídico que avale tal conducta.

Por otra parte, han continuado recibándose quejas en las que se pone de manifiesto que se van a llevar a cabo medidas de expulsión contra extranjeros que por diversas circunstancias acreditan suficientemente su arraigo en nuestro país, produciendo la medida de expulsión perjuicios desproporcionados.

#### *2.4. Expulsiones de mujeres con hijos*

En este sentido, merece destacarse el caso en el que la persona compareciente exponía que su hermana se encontraba detenida en el centro de internamiento de



extranjeros de Moratalaz, a la espera de que se ejecutase la orden de expulsión, acordada con fecha 8 de marzo de 1989, al estimar que estaba incurso en los apartados a) y f) del artículo 26.1 de la Ley Orgánica 7/1985.

El interesado señalaba que su hermana llevaba viviendo en España, al igual que él mismo y su madre, quince años, siendo, por otra parte, madre de dos hijos, uno de cinco años y otro de dos, que se encontraban cursando estudios en un colegio dependiente de la Comunidad Autónoma de Madrid.

Igualmente, informaba que uno de los hijos ostenta la nacionalidad española, al ser su padre español, y encontrándose en trámites de solicitud de nacionalidad española la hija pequeña.

Efectuadas gestiones con carácter previo a la admisión de esta queja, se comprobó que el motivo de hallarse incurso en el apartado D del artículo 26.1 antes citado no tenía su causa en la comisión de conducta delictiva alguna, sino al hecho de no justificar medios de vida.

También esta institución tuvo conocimiento de que la expulsión se verificaría junto con sus dos hijos a quienes se les facilitarían igualmente los oportunos billetes.

Es decir, estaba también prevista, aparentemente, la expulsión de un nacional español.

En el informe remitido se señalaban las circunstancias que sirvieron de base a la propuesta de expulsión, indicándose que esta persona había sido detenida por carecer de la correspondiente documentación que justificara su estancia legal en nuestro país y por carecer de medios lícitos de vida, no llevándose a efecto el decreto de expulsión al acogerse la interesada a la salida voluntaria de nuestro país, que no efectuó.

Con posterioridad a ello, constaban seis detenciones, todas ellas llevadas a cabo en zonas de ejercicio de prostitución, no habiéndose procedido a su expulsión en virtud del decreto anterior, al no autorizarse por el juzgado correspondiente su internamiento en el centro de internamiento, no siendo posible su localización después de haber sido puesta en libertad.

Asimismo, en cuanto a las circunstancias expuestas a la autoridad judicial, al solicitar la medida de internamiento, se indica que la misma se basó en los motivos que habían servido de base para el decreto de expulsión, estancia ilegal en España y carencia de medios lícitos.

Finalmente, en lo que se refiere a las previsiones sobre la puesta en libertad o expulsión de dicha persona, se expresaba que, dado que la misma no se había acogido al proceso de regularización, se consideraba procedente ejecutar la expulsión decretada y

en cuanto a los hijos de la interesada, se indicaba que los mismos se encontraban bajo la tutela de la Comisión de Tutela del Menor de la Consejería de Integración Social de la Comunidad de Madrid, donde fueron ingresados a petición expresa de sus padres, no existiendo inconveniente para facilitar billetes de salida para ambos menores en el caso de que acompañasen a su madre en su expulsión, siempre que el organismo de protección antes citado no tuviese la tutela jurídica de los niños o estimase que sería más conveniente para ellos permanecer con su madre.

Al no estar conformes con las consideraciones contenidas en el informe de referencia, esta institución dirigió un nuevo escrito solicitando informe urgente sobre la situación de esta persona en concreto, y sobre si la medida de expulsión acordada en virtud de un decreto adoptado hace más de tres años se iba a llevar a efecto.

En contestación, la Delegación del Gobierno informó que, a tenor de las circunstancias concurrentes en este caso y dada la gran relación afectiva que mantiene con sus dos hijos, y habiendo perdido eficacia el decreto de expulsión, al haber transcurrido en exceso los tres años de sanción, se ha procedido a revocar el decreto de expulsión estimando el recurso de reposición interpuesto por la interesada en el año 1989.

## *2.5. No verificación de alegaciones*

Por otra parte, se han seguido detectando casos en los que, procediéndose a decretar la orden de expulsión, no se han verificado rigurosamente las alegaciones formuladas por la persona afectada por dicha medida.

Así, en el caso de un ciudadano marroquí, participaba que en el mes de septiembre de 1991, disponiendo de un precontrato de trabajo ofertado por una empresa agrícola de Castellón como recogedor de cítricos, fue detenido junto a otro compañero por agentes de la policía local acusados de haber sustraído una maleta, instruyéndoseles por estos hechos un procedimiento de expulsión y las consiguientes actuaciones judiciales.

Al efectuar las correspondientes alegaciones en las dependencias policiales, le fue retenido el pasaporte, así como otros documentos personales, sin que desde esta comparecencia hubiera tenido noticias de la resolución recaída y, en consecuencia, sin saber exactamente cuál era su situación en nuestro país.

Solicitado informe al Gobierno Civil de Castellón, éste comunicó que se había estimado el recurso de reposición interpuesto por el interesado, señalándose en la citada resolución que resultaba, a la vista de las alegaciones presentadas por el interesado, dudoso, y, en todo caso, un contrasentido, que la posible comisión de un delito menor fuera calificado como medios ilícitos de vida. Asimismo, en la misma se afirma que «es erróneo afirmar, como se hace en la resolución, que de las actuaciones practicadas

resultan acreditadas las causas que motivaron la incoación del expediente, dado que se personó en las dependencias de la policía un testigo presencial de los hechos imputados, quien exculpó por completo al recurrente, tal y como queda de manifiesto en las diligencias judiciales».

## *2.6. Redes ilegales de inmigrantes*

En estos casos, independientemente de considerar que tales actuaciones pueden ser causa suficiente para decretar la expulsión, esta institución ha hecho hincapié ante las autoridades sobre la necesidad de investigar estos hechos y dar traslado al Ministerio Fiscal de los mismos, al objeto de combatir estas actividades ilícitas que encubren un tráfico ilegal de personas y evitar así que tales circunstancias sirvan únicamente para la expulsión del extranjero sin otras consecuencias.

Así, en el caso de un paquistaní, al que se le detectó la falsificación de un documento que había servido para su posible regularización, esta institución ha señalado ante la Administración que aun cuando en este caso e in extremis «se suspendió» la expulsión hasta que el órgano competente resolviera el fondo de la petición de regularización y para ello analizare la autenticidad o no de los documentos aportados al expediente, es lo cierto que el criterio de actuación policial en este caso, como ya hemos constatado en otro que se ha expuesto anteriormente, consiste en sustituir a los órganos competentes en la adopción de resoluciones, resolver per se sobre el valor de los documentos y sus efectos jurídicos y no dar traslado a la autoridad judicial de una conducta posiblemente delictiva, máxime cuando el sujeto en concreto dicen que reconoció haber comprobado el documento con un tercero y en consecuencia podría haber toda una red delictiva que investigar y perseguir policial y judicialmente. Todo este proceder, que sería el adecuado, se sustituye simplemente por ejecutar lo más rápidamente una expulsión y pasar la página.

Con este método operativo no podemos estar de acuerdo. Deben respetarse los derechos de aquellas personas que efectivamente los tengan, pero también deben investigarse, por los órganos administrativos y judiciales competentes, las conductas infractoras del ordenamiento jurídico que se descubran a lo largo de una investigación.

## **III. CENTROS DE INTERNAMIENTO**

### **1. INTERNAMIENTOS EN PRISIONES**

Durante la visita que asesores de esta institución realizaron al Centro Penitenciario Preventivo de Cádiz en El Puerto de Santa María II, dentro del plan general de visitas a

las prisiones, se comprobó que, pese a todas las advertencias y con notoria infracción del ordenamiento jurídico, alguno de los internos estaba ingresado en el expresado centro con motivo de la instrucción por la autoridad gubernativa de un expediente administrativo de expulsión.

En esta situación se encontraban tres personas, dos de ellas de nacionalidad marroquí y una de nacionalidad albanesa, cuyo internamiento había sido acordado por los magistrados jueces de instrucción de Cádiz.

Llamó la atención también que, en los autos en virtud de los cuales la autoridad judicial había acordado el internamiento de estas personas, se ponía de relieve que «el Director de la Prisión Provincial de El Puerto de Santa María II admitirá y tendrá en ella en concepto de preso y a disposición de la autoridad gubernativa, por un plazo de cuarenta días, a D..., pues así lo ha acordado en la causa que con el número del margen se le sigue por delito de extranjería».

Considerando que en estos casos se estaba desarrollando por parte de estos juzgados una interpretación incorrecta de la Ley Orgánica 7/1985, se estimó conveniente remitir un escrito a la Fiscalía General del Estado, adjuntando al mismo el auto de internamiento decretado contra estas personas. Asimismo, se trasladó a la Fiscalía General una serie de consideraciones que han quedado reflejadas en los distintos informes presentados a las Cortes Generales sobre la interpretación y cumplimiento de la Ley Orgánica antes citada, y en concreto se reiteraba que:

«1. El artículo 26.2 de la citada Ley Orgánica especifica que los extranjeros sometidos a procedimiento de expulsión han de ser internados en centros o locales que no tengan carácter penitenciario, por lo que la situación de hecho detectada en el Centro Penitenciario de Preventivos ya citado incumple este artículo.

La pretensión del legislador ha consistido, en efecto, en que una mera irregularidad administrativa no suponga una privación de libertad en las mismas condiciones que aquellas personas a las que se les imputa un hecho delictivo.

2. Por otra parte, tal como ha resaltado la sentencia del Tribunal Constitucional de 7 de julio de 1987, recaída con motivo de la interposición de un recurso de inconstitucionalidad promovido por esta institución, el extranjero queda "a disposición de la autoridad judicial, por su carácter de garante principal de la libertad".

Resulta, en consecuencia, improcedente la manifestación que se vierte en los autos de los juzgados de instrucción antes referidos, en el sentido de que el extranjero queda a disposición de la autoridad gubernativa.

Es la autoridad judicial la que ha de supervisar las condiciones en que se verifica esta privación de libertad, habiendo de poner en su conocimiento, precisamente la

autoridad gubernativa, cuantas incidencias de importancia afecten a este régimen establecido.

3. Por otra parte, la resolución judicial que se extiende en estos casos ha de ser motivada, tal como afirma la sentencia del Tribunal Constitucional antes comentada (fundamento jurídico primero) y el plazo de cuarenta días, legalmente permitido, es un plazo máximo pudiendo, en consecuencia, la autoridad judicial, establecer menos días de privación de libertad, en atención a las características concretas del procedimiento de expulsión que se instruye.

4. Finalmente, significar que tampoco parece adecuada la especificación que se hace en los autos antes aludidos en el sentido que estas personas han sido internadas por "delito de extranjería", por cuanto como se deduce de lo expuesto se trata de una mera infracción administrativa.»

En razón de todo lo expuesto, se solicitó información sobre las siguientes cuestiones:

«1. Criterio de esa Fiscalía sobre la situación expuesta y medidas a adoptar para paliar las irregularidades detectadas.

2. Si en las instrucciones judiciales practicadas en estos casos ha tenido intervención el Ministerio Fiscal y cuál ha sido su criterio al respecto.

3. Si se han dado instrucciones por esa Fiscalía con carácter general para evitar internamientos de ciudadanos extranjeros en centros o locales con carácter penitenciario.»

Asimismo, en la misma fecha, se remitió una comunicación al Gobierno Civil de Cádiz dando traslado de estos antecedentes y al objeto de solicitar información sobre las causas que habían motivado el internamiento de estas personas en unos centros penitenciarios, así como las medidas que pudieran adoptarse para evitar una infracción de la Ley Orgánica 7/1985.

La Fiscalía General del Estado, en contestación a nuestra solicitud de informe, comunicó a esta institución que se había dictado la instrucción número 6 de 1991, en la que se recogen las recomendaciones formuladas por el Defensor del Pueblo sobre «garantías en las autorizaciones judiciales de internamiento de extranjeros sometidos a procedimiento de expulsión», así como la elaboración de consultas e instrucciones dictadas sobre otros aspectos relacionados con la situación de extranjeros.

Asimismo, en el informe remitido, la Fiscalía adjuntaba el informe elaborado por el Fiscal Jefe de la Audiencia de Cádiz en el que se contenía una explicación pormenorizada de las razones concretas que habían determinado el internamiento de extranjeros en un centro penitenciario.

No obstante, y aun considerando positivas las iniciativas adoptadas por la Fiscalía General, esta institución se dirigió nuevamente a la misma al tener conocimiento de que se seguían internando a ciudadanos extranjeros incurridos en expediente de expulsión en el citado centro penitenciario de Cádiz.

En concreto, en el mes de noviembre de 1991, se realizó una comprobación de seguimiento, puestos en contacto con el director de la prisión provincial, quien reconoció que en esa fecha se encontraban trece extranjeros ingresados por aplicación de la Ley de Extranjería, encontrándose en el mismo módulo que los presos comunes.

En contestación a la comunicación urgente del Defensor del Pueblo, el Fiscal General confirmó que se había procedido a la inmediata excarcelación de los detenidos, al infringir la misma lo establecido en el artículo 26.2 de la Ley Orgánica 7/1981, de 1 de julio, de Extranjería, exponiendo asimismo que había remitido toda la documentación sobre estos antecedentes al Consejo General del Poder Judicial a los efectos oportunos.

Por otra parte, en la información recibida del Gobierno Civil de Cádiz, se señalaban los factores y circunstancias que habían dado lugar a que el internamiento se produjera en un centro penitenciario.

En este sentido, se informaba lo siguiente:

«1. Que ante la falta de establecimiento adecuado se interesa del juez ordinario el internamiento cautelar de extranjeros incurridos en la Ley Orgánica 7/1985 en el marco definido en el artículo 26.2 del expresado texto legal en relación con la Sentencia del Tribunal Constitucional número 115/1987, de 7 de julio.

2. Que sólo se procede de tal manera en aquellos casos en que resulta imprescindible ante el grado de peligrosidad del extranjero o porque carezca de solvencia y adolezca de cualquier circunstancia que hiciera inviable llevar a cabo la expulsión tras la resolución del expediente que se le siga.

3. De no procederse como se viene actuando, la única alternativa sería la del internamiento en las dependencias policiales (calabozos) que son a todas luces insuficientes tanto desde el punto de vista cualitativo como cuantitativo, máxime cuando debe tenerse en cuenta que la instrucción y resolución de los procedimientos administrativos de la Ley de Extranjería superan normalmente las setenta y dos horas.

4. Que el tema preocupa hondamente al Gobierno Civil y buena prueba es que ha promovido la construcción de un centro de internamiento en la zona portuaria de Algeciras que tendría una capacidad para noventa internos y un presupuesto aproximado de doscientos cincuenta millones de pesetas y en fase de próxima contratación.

5. Que las consecuencias de no tomarse tal tipo de previsiones sería, en muchos casos, la inaplicación de las medidas de expulsión, ya que los inmigrantes, cada vez más avisados, conocen las dificultades, en ocasiones insalvables, de identificar y documentar a extranjeros que se cuidan de ocultar su nacionalidad, lo que exige trámites laboriosos.

6. Finalmente, debe valorarse, de una parte, el carácter excepcional de la medida de internamiento en centros penitenciarios, aunque tal internamiento no tenga nunca carácter punitivo y, de otra, que tal medida cautelar se solicita del juez de instrucción que es quien, en definitiva, la ordena. A este respecto, debe tenerse muy en cuenta que no siempre sucede así, ni todos los jueces aceptan dicha fórmula.

La concurrencia de todos estos factores abona el carácter realmente excepcional de la medida, el escaso número de internamientos llevados a cabo y el hecho de que algunos de ellos presenten una larga duración motivada por las dificultades antes apuntadas.»

En relación con estos antecedentes, merece destacarse la colaboración ofrecida por la Fiscalía General del Estado dictando las instrucciones generales pertinentes y venciendo la resistencia de la Fiscalía de Cádiz para hacer respetar lo dispuesto en la Ley de Derechos y Libertades de los Extranjeros en cuanto al centro de internamiento.

No obstante, dada la importancia de la irregularidad detectada en la provincia de Cádiz, que tenía una de sus causas en la no existencia en esta provincia de un centro para el internamiento de extranjeros adecuado a la naturaleza de esta medida cautelar, se recomendó nuevamente la construcción urgente por el Ministerio del Interior del centro específico que ordena la Ley, sin que sea razonable que casi siete años después de publicada la Ley aún se planteen problemas de esta naturaleza.

## 2. INTERNAMIENTOS EN LA ZONA DEL ESTRECHO

Con independencia de esta circunstancia concreta y a la vista de las distintas informaciones que se publicaban sobre el paso de extranjeros por el estrecho de Gibraltar de forma clandestina en pequeñas barcas, las aprehensiones e internamiento de estas personas y los fallecimientos por naufragios, el Defensor del Pueblo realizó una visita personal a la zona, acompañado de la Adjunta Primera y del Gobernador Civil de Cádiz, que desde el primer momento, al igual que las Fuerzas de Seguridad a sus órdenes, prestaron total colaboración.

Se visitó el centro de internamiento de Tarifa, inspeccionándolo íntegramente, conversando con los internos, manteniendo posteriormente una reunión de trabajo con los responsables de las Fuerzas de Seguridad intervinientes en la zona, en la sede del Cuartel de la Guardia Civil de Tarifa, y tras una visita en helicóptero en las zonas de playa a donde llegaban clandestinamente las embarcaciones, se finalizó la visita inspeccionando personalmente las dependencias de la Comisaría de Algeciras.

A lo largo de la visita se pudo sostener una larga y muy positiva conversación con el juez decano de Algeciras, en torno a estos mismos problemas, las garantías de la intervención judicial en materia de extranjería y la colaboración institucional.

Muy en síntesis, las conclusiones de dicha visita ponen de manifiesto que el centro de internamiento de Tarifa, pese a su provisionalidad en ese momento, estaba perfectamente limpio, con duchas, y los internos tenían una alimentación adecuada. Ninguno había sobrepasado los cuarenta días de internamiento y recibían la visita periódica de los médicos y de alguna organización no gubernamental. No obstante, carecían de espacio para esparcimiento, debiendo permanecer todo el tiempo en el mismo local. Todos los internos con los que se conversó pusieron de manifiesto el buen trato de que eran objeto y su deseo de estar cuanto antes en libertad para encontrar trabajo.

En la reunión de trabajo con los responsables de seguridad intervinientes en estas operaciones, pusieron de relieve que se había decidido no interceptar las lanchas en alta mar, pese a ser detectadas, para impedir que se produjeran naufragios o los patronos de estas naves piratas arrojasen al mar a los pasajeros que casi nunca sabían nadar. En consecuencia, se les esperaba en la playa en donde eran interceptados y se procuraba luego detener al patrono de la embarcación cuando retornaba a Marruecos.

Preguntados sobre las cifras exactas de fallecimientos o cadáveres encontrados por la Guardia Civil en las playas, indican que el número de los encontrados entre el 10 de marzo de 1989 y el 6 de septiembre de 1992 era de cuarenta y siete personas, algunos identificados y otros enterrados sin identificación.

Por último, ha de indicarse que los locales generales de la Comisaría de Algeciras estaban en total degradación, al igual que las calderas, no habiéndose cumplido por el Ministerio del Interior la promesa de repararlos que se comunicó el pasado año a esta institución.

Como consecuencia de todo ello se trasladó al Ministerio del Interior la siguiente recomendación:

«1.º Que, a la mayor brevedad posible, se construya en Tarifa o en cualquier otro lugar de la zona que la Administración crea oportuno, un centro de internamiento de extranjeros, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, en condiciones suficientes de habitabilidad que permitan cumplir las previsiones de la Ley adecuadamente.

2.º Que, en tanto se consiga la construcción de dicho centro y teniendo en cuenta que la situación actual es de provisionalidad y debido a la avalancha imposible de prever que ha generado este problema, debería actualmente adecuarse un espacio en el centro de Tarifa, sito en los terrenos de El Puerto, para que los extranjeros allí internados puedan salir al exterior durante unas horas, evitándose los procesos de degradación psíquica o depresión a la que hacía referencia el responsable sanitario del servicio exterior.



3.º Que por dicho servicio o en cooperación con el Servicio Andaluz de Salud y los correspondientes del Estado, se dejara constancia en las fichas médicas de las distintas atenciones realizadas a los internos, de tal forma que éstos y los servicios de salud tengan antecedentes sanitarios de las actuaciones practicadas durante el período de internamiento.

4.º En cuanto a las personas sometidas no a un proceso de expulsión, que se encuentran en el centro de Tarifa, sino a aquellas otras a las que se aplica la devolución y durante el período máximo de setenta y dos horas en las que se proceda a su identificación y devolución, deberían estar en un centro distinto a la comisaría de Algeciras o en cualquier otra comisaría mezclada con delincuentes comunes, recomendándose que se adecue un local específico a estos efectos.

5.º Esta institución reitera a V. I. que la comisaría de Algeciras, al igual que se indicó hace un año, no reúne las condiciones mínimas requeridas para un local de esta naturaleza, en la atención al público, dignidad y trabajo de los funcionarios y, en ningún caso en cuanto a la habitabilidad de las celdas donde permanecen determinadas personas, debería, en consecuencia y a la mayor urgencia, adoptar las medidas necesarias para que no persista esta situación.

6.º Por último, parece necesario dejar constancia del problema que se suscita en el caso de aquellas personas internas en el centro de Tarifa que, no pudiendo ser documentadas y transcurrido el plazo de cuarenta días que permite la ley, son puestas en libertad en tanto las mismas se integran en la vida social española, sin documentación, sin medios y, en consecuencia, sin posibilidad de obtener trabajo en un medio legal de subsistencia.

Por lo que se pudo comprobar en los libros/registro del indicado centro, es alto el número de estas personas que son puestas en libertad cumpliendo las previsiones de la ley. Por ello y a los efectos de no generar situaciones de rechazo y conducir a estas personas a una dificultad extrema para su subsistencia, esta institución entiende que deberían arbitrase algún tipo de acuerdos, entre los organismos del Estado competentes por razón de materia y las organizaciones no gubernamentales, que articulasen un sistema ordenado de atención a estas personas para evitar las indicadas dificultades y consecuencias negativas para la colectividad.

7.º Finalmente, quisiera dejar constancia a V. I. de la colaboración que en todo momento ha recibido esta institución a la hora de realizar esta visita de los funcionarios responsables de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad y de los médicos que les atienden, de su inquietud e interés por abordar el tratamiento de los extranjeros internos en el centro de Tarifa con la humanidad y atención debidas.

Esta constatación no es obstáculo para que se coincida con el criterio manifestado por ese ministerio de que se debería hacer el máximo esfuerzo para luchar contra los

grupos de redes organizadas para el tráfico de inmigrantes que pretenden utilizar a estos extranjeros en régimen ilegal de trabajo, todo ello teniendo en cuenta la absoluta necesidad de que en el origen de donde surjan estas embarcaciones se apliquen las medidas necesarias que eviten el dramático proceso de emigrantes que en tantas ocasiones conducen a la muerte de estas personas.»

En el informe remitido por dicho Ministerio se pone de relieve lo siguiente:

«1. La construcción de un nuevo Centro de Internamiento de Extranjeros en la provincia de Cádiz que reúna las condiciones suficientes de habitabilidad para cumplir las previsiones contenidas a este respecto en la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, de Derechos y Libertades de los Extranjeros en España, figura entre las acciones prioritarias de la Dirección General de la Policía para el año 1993.

En la actualidad se encuentra redactado y supervisado un Proyecto de Centro de Internamiento de Extranjeros en Algeciras para sustituir las instalaciones provisionales de Tarifa.

El nuevo Centro se edificará sobre una parcela perteneciente al Puerto de Algeciras, con un presupuesto de 1.336.990.544 pesetas y un plazo de ejecución de doce meses.

2. Se ha entrado en contacto con el Presidente de la Junta de Obras del Puerto de Algeciras para habilitar en Tarifa un espacio en la zona del muelle lindante con el Centro, para que los internos puedan salir y hacer algún ejercicio. En este momento están encargados los materiales, por lo que las obras necesarias empezarán en las próximas semanas.

3. Se darán instrucciones al Servicio de Sanidad Exterior para la confección de fichas médicas sobre las distintas atenciones realizadas a los internos.

Por otro lado, se tiene previsto que en el Convenio a firmar con el Servicio Andaluz de Salud para la asistencia médica a los extranjeros se establezca que el personal sanitario ha de rellenar las citadas fichas.

4. Se va a adecuar una escuela rural en desuso denominada La Peña, sita en las afueras de Tarifa, para los extranjeros que esperan su devolución.

El edificio puede estar preparado en un plazo de un mes y medio como mucho.

5. Por último, respecto a la comisaría de Algeciras el problema de sus calabozos quedará paliado en gran medida el día que entre en funcionamiento el nuevo Centro de Internamiento, al disminuir notablemente la ocupación de los mismos.»

### 3. INTERNAMIENTOS SUCESIVOS

Nada se dice, por el contrario, en esta contestación sobre la situación jurídica de aquellos extranjeros indocumentados que después de permanecer cuarenta días

internados en el centro de Tarifa, o cualquier otro, son puestos en libertad por imperativo de la ley, al no poder ser expulsado a su país de origen por la imposibilidad de documentarles adecuadamente.

A estas personas se les facilita únicamente un documento en el que se acredita el tiempo de detención para que no vuelvan a ser internados nuevamente (lo que aún así ocurre en ocasiones según hemos tenido oportunidad de comprobar).

Esta institución entiende que el Estado no puede ignorar esta situación sin estudiar alguna fórmula para impedir que estas personas, puestas en libertad por las propias autoridades, circulen sin ninguna documentación y en consecuencia no puedan obtener ningún medio lícito de supervivencia.

Este es un problema que exige un estudio y toma de decisión urgente y sobre el que quiere llamar la atención el Defensor del Pueblo.

Por otra parte, en las investigaciones realizadas este año en los centros de internamiento existentes, se puede concretar que los mismos tienen dos problemas fundamentales: por un lado, la carencia de un reglamento de régimen interior y, por otro, la necesidad de contar con insuficientes medios económicos para que su mantenimiento no les lleve a un deterioro paulatino.

En el caso del centro de internamiento de Málaga, resaltar la incidencia que tuvo la intervención de esta institución a raíz de una visita realizada para que fuese utilizado el patio con que cuenta el centro al objeto de que los internos pudiesen disfrutar de unas horas al aire libre.

No obstante, es importante señalar cómo se ha detectado en este caso, después de una visita, igualmente, girada al centro de internamiento de Madrid, la existencia de un interno que había sido comprobado su internamiento en Málaga y posteriormente descubierto en este otro centro a las pocas semanas de haber sido puesto en libertad, lo que originó el que se solicitase de las autoridades la inmediata puesta en libertad definitiva de este extranjero.

Hay que resaltar, por último, la sensibilidad mostrada por la Fiscalía de Málaga sobre la resolución de los problemas de internamiento de esta ciudad.

## ACTA

### Reunión celebrada el día 8 de febrero de 1993, en la sede del Defensor del Pueblo con organizaciones no gubernamentales, sobre situación jurídica de los extranjeros en España

Inició la sesión la Adjunta Primera del Defensor del Pueblo señalando que en esta reunión la ponencia a cargo del Asesor Responsable del Area de Defensa e Interior versaría sobre entradas, expulsiones y centros de internamiento, y que al final de la misma se procedería a señalar las fechas de las siguientes reuniones para abordar los temas pendientes aún de ponencia y debate.

Tomó la palabra el Asesor Responsable del Area de Defensa e Interior, quien inició su ponencia señalando que al abordar estos tres temas referentes al status jurídico del extranjero en España debía ante todo ponerse de relieve la indefensión jurídica en que se encontraban las decisiones adoptadas por la Administración en estos últimos años sobre estos tres aspectos, como consecuencia de cierta confusión creada a la hora de la aplicación e interpretación de las normas existentes.

Seguidamente pasó a analizar los problemas indicados dentro del epígrafe sobre entradas. En este sentido señaló como primera cuestión a debatir las intervenciones que la institución del Defensor del Pueblo lleva a cabo en los puestos fronterizos, fundamentalmente en el aeropuerto de Madrid-Barajas a consecuencia de las llamadas telefónicas que recibe desde la zona de tránsito internacional del aeropuerto, bien por las personas directamente implicadas a las que no se les permite la entrada en España, bien por familiares, amigos o abogados en representación de éstos.

La institución en todos los casos procede a llamar a la comisaría del aeropuerto al objeto de que se le indiquen cuáles son los motivos exactos por los que se deniega esa entrada buscando, ante todo, que se haga una indagación que quede reflejada en algún tipo de documento para que pueda en su momento ser revisado por el propio Defensor

del Pueblo o cualquier otro Organismo de la Administración, puesto que como ya se ha señalado en el informe de 1992, las decisiones que adoptan los funcionarios de fronteras quedan prácticamente cerradas a cualquier posibilidad de revisión posterior.

Se trata con estas actuaciones de mentalizar a la Administración de que la resolución que se adopta en estos puestos fronterizos es una resolución administrativa que si bien está basada en criterios de discrecionalidad no debe caer nunca en la arbitrariedad porque, en todo caso, estos funcionarios que adoptan esta resolución están, como todos los funcionarios, sometidos al Derecho.

Otra cuestión relevante la constituyen la respuesta que en determinadas ocasiones la Administración ha dado a la intervención del Defensor del Pueblo, en el sentido de solicitar de ésta que avale las decisiones que la propia Administración debe adoptar. En este sentido, como ya se ha señalado en el informe del año pasado y se vuelve a señalar en éste, la institución del Defensor del Pueblo no avala ni avalará en ningún caso las decisiones administrativas, puesto que su función es la de supervisar dichas resoluciones.

Por tanto, siempre que se produce una intervención en este sentido lo que se busca es que la Administración traslade a la institución la información que se pide y que los funcionarios intervinientes lleguen al fondo de los hechos, a cuyo efecto el cuestionario que en muchos casos se completa debería ser más extenso para poder conocer exactamente las circunstancias que concurren en cada supuesto.

Otra cuestión singular en el tema de las entradas la constituye la aparición de nuevas relaciones afectivas entre residentes legales extranjeros en España y quienes quieren venir a nuestro país; en este sentido hay que señalar que la Orden Ministerial de 22 de febrero de 1989, sobre medios económicos, cuya posesión habrán de acreditar los extranjeros para poder efectuar su entrada en España, no da ya respuesta suficiente a estas nuevas situaciones y los funcionarios de fronteras actúan en muchos casos carentes de una cierta sensibilidad al aplicar directamente esa disposición, conduciéndoles, precisamente la falta de flexibilidad de la propia norma, a tener que adoptar sus decisiones sobre la entrada o no en España de un extranjero sobre la base de meras sospechas y, en concreto, la de que esa persona no viene en calidad de turista, sino con intención de quedarse en España ilegalmente para trabajar.

Al hilo de estas cuestiones esta institución considera, como ya ha señalado en el informe, la necesidad de contar con una policía de fronteras especializada y de dotar, en suma, a esta policía de los suficientes medios, tanto humanos como materiales para desarrollar su labor al menos con unos criterios más rigurosos.

Otra cuestión significativa en el tema de las entradas la constituye, al hilo precisamente de las consideraciones y de las sospechas de los funcionarios sobre las que basan sus decisiones, las valoraciones de orden moral que por éstos se llevan a cabo, consecuencia de los interrogatorios que practican a las personas que desean entrar en

España. Así se han dado casos en los que parejas que acuden a territorio español, como consecuencia de haber iniciado una relación en el país de origen del extranjero, no pueden pasar porque los propios funcionarios llevan a cabo una especie de juicio de valor sobre esa relación al no ser formalmente un matrimonio. No cabe duda de que estas circunstancias afectan al propio derecho a la intimidad de las personas en el marco del artículo 13 de la Constitución, en cuanto garantiza a los españoles y extranjeros lo que pueden considerarse derechos fundamentales mínimos y, sobre todo, los que afectan a la dignidad de la persona.

Dentro de la problemática de las entradas, cabe igualmente señalar la situación de los extranjeros que deben permanecer en la zona de tránsito del aeropuerto de Madrid-Barajas, y en concreto, el aspecto relativo a la falta de información que éstos tienen con respecto a cuándo van a ser devueltos, como la falta de información que padecen familiares, amigos y abogados que van a interesarse en la comisaría del aeropuerto. En algunos casos esta situación presenta características de aislamiento que evidentemente se consideran específicas, puesto que no cabe la relación, aunque sea mínima, entre el familiar o amigo que se interesa por esta persona y la misma.

Una cuestión clave para entender la problemática de las entradas es la consideración del extranjero no como un presunto delincuente sino, en el peor de los casos, como una persona que ha cometido una infracción de carácter administrativo. En este sentido no debemos olvidar que cualquier restricción de libertad debe ser analizada en el marco del artículo 17 de la Constitución y que, si bien el extranjero que no le es permitida la entrada en España y es rechazado no se encuentra detenido, por tanto no le corresponden las garantías que prevé la Ley de Enjuiciamiento Criminal para una detención, no obstante es evidente que esa persona ve restringida su libertad de movimientos.

Por último, señalar para finalizar el tema de las entradas, la importancia que tienen las condiciones del lugar en que estas personas permanecen hasta que son devueltas a su país, circunstancia ésta que ahora mismo debe ser tenida en consideración a la vista del proyecto de ley de reforma de la Ley de Asilo y Refugio que se encuentra debatiendo en las Cortes Generales y, en la que se prevé la adopción de una medida con carácter preventivo, que originará posiblemente un aumento en el número de personas que deban permanecer días en la zona aeroportuaria a la que nos hemos venido refiriendo.

Hay que tener en cuenta, en este sentido, la importancia de esa ficción jurídica que está creada respecto a esa zona en la que los jueces de instrucción en algunos casos han admitido habeas corpus respecto a las garantías jurídicas de estas personas; mientras que otros, por el contrario, no han considerado oportuno su intervención por admitir precisamente su falta de jurisdicción en este sentido, por lo que parece necesario que el Ministerio Fiscal juegue un papel más importante en esta materia.

— Seguidamente se analizó el tema de expulsiones, señalando a este respecto, como primera cuestión, la intervención de la institución en aquellos casos de expulsiones

en los que las personas detenidas contaban con la correspondiente documentación acreditativa de haberse acogido al proceso de regularización. En estos casos se ha indicado a la Administración, ante todo, que se analizase si el expediente de expulsión había sido incoado y por qué motivos antes de la fecha de inicio del proceso de regularización, haciendo hincapié en el hecho de que al no haber una resolución firme aún, por la que se denegase esa regularización, no podía hacerse efectivo el propio decreto de expulsión, pues ello conllevaría una especie de defraudación a la regularización.

Otra cuestión enlazada con la anterior ha sido la solicitud de intervención en determinados casos en los que ya existía una resolución denegatoria del proceso de regularización y se iba a proceder a la expulsión aun cuando había sido interpuesto el correspondiente recurso. En este sentido la institución ha tenido una postura clara respecto al hecho de que si ese posible recurso lo era en vía contencioso-administrativa, la institución no podía suplantar la voluntad del Tribunal, y por tanto era éste el único que, a través de la correspondiente pieza separada para acreditar si se suspendía o no el acto, tenía facultades para poder adoptar esta medida, teniendo en cuenta a este respecto la propia Ley Orgánica de la Institución del Defensor del Pueblo, que obliga la suspensión de la intervención de la institución, en el momento que los tribunales están conociendo del asunto.

Una cuestión singular en el tema de las expulsiones la ha podido constituir la intervención de la Guardia Civil cuando en algunos casos ha detenido a personas que se encontraban en proceso de regularización, y que por una inaplicación de la normativa o falta de conocimiento de la misma ha originado su internamiento, en algunos casos durante bastantes días, ya que precisamente el desconocimiento de esa normativa ha provocado que la autorización judicial concedida para el internamiento estuviese en realidad viciada en su origen.

Sobre este tema, esta institución ha insistido en la necesidad de que se profundice en el nivel de información de los miembros de la Guardia Civil sobre el tema de extranjería y que haya una mayor coordinación entre este Instituto Armado y el Cuerpo Superior de Policía, a quien por la Ley Orgánica de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad le corresponde en realidad la aplicación de la normativa sobre extranjeros.

Resulta significativo, dentro del tema de las expulsiones, que se hayan acordado algunas de ellas en base a la conducta antisocial de la persona. Así en concreto en un caso esta conducta antisocial se basaba en la realización de actos contra el orden público por haber sido detenido por actos atentatorios contra la paz social. Es evidente que la indefensión de esta «acusación» origina una inseguridad jurídica importante cuando además de la investigación se dedujo que esa detención lo había sido por carecer de los documentos correspondientes para ser un extranjero residente legal en España.

En esta línea de las detenciones y de las órdenes de expulsión resulta llamativo que la policía adopte defecto una decisión que en principio no le corresponde a los funcionarios policiales como es la retirada de los documentos, permiso de trabajo y residencia que una persona tuviese como consecuencia de haber detectado que desarrollaba actividades ilegales, fundamentalmente en lo que podemos denominar el mundo de la prostitución en general. Con este hecho, en realidad, la policía está privando a una persona de unos derechos que tenía anteriormente reconocidos al dejarle sin documentación, facultad que evidentemente no corresponde a las Fuerzas y Cuerpos de la Seguridad.

Dentro de este apartado de problemática en torno precisamente al mundo de la prostitución, la intervención del Defensor del Pueblo en algunos casos ha tenido como fundamento hacer valer el principio de protección a la infancia cuando determinadas expulsiones de mujeres, que se basan precisamente en el ejercicio de la prostitución, ha originado que menores de corta edad fuesen separados de sus madres, máxime cuando en algunos de estos casos esos menores podían ser nacionales españoles.

A este respecto, la intervención de la institución del Defensor del Pueblo ha buscado la colaboración de la Fiscalía General del Estado por entender, como principio general, que es precisamente el Ministerio Fiscal uno de los elementos dentro de la organización del Estado que debe jugar un papel importante en estos casos, haciendo valer el principio de protección general de las personas al conocer sobre estos casos de expulsión.

Por último, con relación al tema de las expulsiones, ha sido importante poner de manifiesto cómo en muchos casos no se han verificado las alegaciones que hacían las personas detenidas y se basaba la propia incoación del expediente en presuponer determinados actos cometidos por estas personas. A este respecto se han detectado casos en los que la existencia de documentación falsa ha llevado a la policía a basar en ese motivo, precisamente, la expulsión del extranjero.

Esta institución considera que con independencia del problema puntual de este caso, en el que por otro lado se plantea la duda de si el indicio policial es suficiente para basar en él la expulsión sin que haya un sentencia judicial firme, más importante aún es la problemática de las redes de falsificación y de las redes de tráfico ilegal de personas que, al hilo precisamente de esta circunstancia se pueden detectar. En estos casos, la institución ante todo ha instado a las autoridades policiales para que no dejen en la mera constatación del hecho de la falsificación su investigación, sino que profundicen para desarticular precisamente esas redes internacionales.

Con relación al tema del internamiento, la primera cuestión que cabe analizar es el posible desconocimiento de los implicados en general en la adopción de medidas de internamiento con arreglo a la normativa en vigor. A este respecto cabe señalar, como en algunos supuestos se ha detectado, la existencia de extranjeros internados en centros



penitenciarios; esta circunstancia es especialmente grave por cuanto con ello precisamente se vulnera ese principio al que antes nos hemos referido de que el extranjero no es un presunto delincuente, sino en el peor de los casos un infractor administrativo.

En el tema de internamientos esta institución ha procedido a realizar visitas periódicas a los centros, sugiriendo al Ministerio Fiscal, en muchos casos, que de una forma coordinada con la institución lleve a cabo también esas visitas de control de los centros de internamiento.

Es importante tener en cuenta que los centros de internamiento no pueden ser, en ningún momento, una prolongación de los calabozos de una comisaría ni convertirse en centros penitenciarios, por lo que ante todo parece necesario solicitar de la Administración que finalmente se les dote de un régimen interno que permita que tanto los funcionarios policiales como las personas que allí se encuentran puedan conocer sus derechos y deberes.

Respecto a los cuarenta días para internamiento, es importante señalar que este plazo no puede ser concedido de una manera normalizada, sino que debe ser dado en función de las circunstancias que concurren en cada caso, para lo que parece obligado exigir que estas personas sean llevadas a presencia judicial a efecto de que la decisión que, en última instancia, tome la autoridad judicial no lo sea sólo basándose en los informes policiales. Es obvio que este tipo de recomendación no puede formularse a la propia magistratura, pero sí debería canalizarse a través del Fiscal General del Estado para que éste se convirtiese en auténtico garante de los derechos de los extranjeros.

Por otro lado, es importante tener en cuenta la situación en la que se encuentran muchos internos que son puestos en libertad transcurrido el plazo de cuarenta días por no haber podido ser documentados, y que transcurrido un corto espacio de tiempo son de nuevo detenidos e internados, dándose la paradoja de permanecer privados de libertad por varios meses a través de los sucesivos internamientos.

Por último, indicar la necesidad de que se articulase algún tipo de documento que permitiese reunir todas las condiciones y circunstancias especiales que se dan en las personas que han estado sometidas a internamiento, al objeto de conocer en un momento determinado cuántos son, en qué condiciones se encuentran, y de esta manera poder efectivamente ejercer un control sobre la propia Administración con relación a los internamientos que se producen.

— Finalizada la ponencia, los representantes de las diferentes organizaciones no gubernamentales presentes en la reunión expusieron sus diferentes puntos de vista sobre las cuestiones planteadas aportando sus propias experiencias en estas cuestiones.

Intervino don Antonio Martínez, quien señaló que efectivamente se estaban planteando como motivos de entrada en España nuevas relaciones afectivas, tal y como se señalaba en la ponencia, que no estaban siendo tenidas en consideración por la Administración, de forma que extranjeros residentes legales en España veían imposibilitado que su esposa e hijos viniesen a verlos, al no encontrar respuesta a esta circunstancia en la normativa en vigor.

Pero sobre todo señalaba que la existencia de conflicto de competencias dentro de la Administración, entre los diferentes Departamentos que se ven afectados por la materia de extranjería, llevaba en muchos casos la exigencia de determinados requisitos que ni estaban homologados en todo el territorio nacional, ni encontraban un respaldo normativo de rango superior.

A continuación tomó la palabra doña Margarita Retuerto, quien señaló que una primera conclusión que se podía adoptar referente a lo que hasta el momento se había señalado era la de que la actual Orden Ministerial de 22 de febrero de 1989, sobre medios económicos, cuya posesión habrán de acreditar los extranjeros para poder efectuar su entrada en España, no daba respuesta en la actualidad a los motivos que en muchos casos aducían determinadas personas que querían venir a nuestro país y que en consecuencia la Comisión Interministerial, como al parecer ya lo está haciendo, debería estudiar alguna fórmula que permitiese encontrar la respuesta adecuada a este problema.

Don Antonio Martínez señaló, a continuación, que la Delegación Diocesana había propuesto en algún caso ya que se llevasen a cabo seminarios entre la Administración y las organizaciones no gubernamentales precisamente para analizar esta cuestión, pues fundamentalmente considera que ese conflicto de competencias origina por un lado que las Direcciones Provinciales de Trabajo tengan un criterio, el Ministerio del Interior actúe bajo otros parámetros y los Consulados no concedan en muchos casos los visados, fundamentalmente en el tema de la reagrupación familiar, que podría ser un mecanismo de respuesta a esta problemática de la venida a España de extranjeros en razón a determinadas relaciones o vínculos afectivos.

Asimismo, el señor Martínez planteó la necesidad de que se definiese jurídicamente el concepto que la Administración utiliza de retención en fronteras. En este sentido señaló la trascendencia de que las personas que permanecen en la zona internacional de los aeropuertos para ser devueltas a su país carezcan de unas mínimas garantías jurídicas, tan elementales en algunos casos como no poderse poner en contacto con su abogado por no disponer de dinero para efectuar una llamada telefónica, o que no tengan la mínima información sobre cuáles son sus derechos y a qué personas pueden dirigirse para solicitar ayuda.

Intervino en este momento el Presidente de la Asociación de Derechos Humanos, don José Antonio Gimbernat Ordeig, quien incidió efectivamente en esta cuestión y en la gravedad que supone que las personas que se encuentran en estas zonas no tengan unas

mínimas garantías jurídicas y se produzcan, en consecuencia, determinados hechos que afectan directamente a la dignidad de las personas.

Doña Margarita Retuerto señaló que, en consecuencia, podía concretarse a este respecto la necesidad de que la instrucción de la información que practica la administración de fronteras, para determinar la admisión o rechazo de un extranjero, no puede incidir en la formulación de observaciones o preguntas que afectan a la intimidad de las personas, como se ha detectado en algunos supuestos en los que ha intervenido la institución del Defensor del Pueblo y ha quedado recogido en el informe anual.

Don Manuel Herrera, de Cáritas Española, señaló que una cuestión importante que debía investigarse por la oficina del Defensor del Pueblo era si las autoridades de frontera daban cumplimiento a lo establecido en la Ley, en cuanto que debía comunicarse a la Embajada o Consulado correspondiente, la existencia del extranjero que iba a ser objeto de devolución.

Don Francisco Santiago Fernández, de la Delegación Diocesana, analizó a continuación el papel de los jueces y magistrados en su intervención en las zonas de tránsito internacionales de los aeropuertos, en el sentido de considerar que ésta es una cuestión de orden público procesal de la que los jueces no pueden inhibirse, pues están obligados a hacer cumplir la Ley. En este sentido indicó que intervenir o no a través de un habeas corpus en el aeropuerto de Madrid-Barajas, no es una materia de libre disposición, puesto que no existe en la Ley de Enjuiciamiento Criminal una declinatoria de competencia específica sobre esta materia.

Asimismo, indicó que desde su práctica como abogado tenía conocimiento de que los Juzgados de Instrucción en Madrid actúan en el terreno sobre la base de unas instrucciones elaboradas por uno de los magistrados, pero que en realidad no se ofrecía una respuesta adecuada al problema con esta herramienta de trabajo. Por otro lado señaló que las diferencias de formación de los jueces y magistrados hace verdaderamente difícil la labor de aplicación de la normativa de extranjería por parte de éstos.

Por último indicó que es necesaria una concreción reglamentaria lo más exacta posible, a fin de que los funcionarios no tengan el margen de discrecionalidad que hasta la fecha poseen y que va en detrimento de la seguridad jurídica de los extranjeros; todo ello sin perjuicio de que por parte de los Consulados se ofrezca, cada vez más, una información veraz sobre las condiciones en que los extranjeros pueden acudir a nuestro país.

Don Antonio Martínez señaló que la necesidad de que las personas que se encuentran en las zonas de tránsito internacionales tengan unas garantías jurídicas, debe traducirse ya en facilitarles la utilización del teléfono para poder llamar a familiares o abogados, en la existencia de unos servicios sociales y servicios médicos que atiendan las necesidades más perentorias de estas personas, en la elaboración de un tríptico

informativo donde figuren derechos, recursos, teléfonos y personas a las que plantear sus problemas; en suma, en una actitud de humanización por parte de las autoridades de fronteras en el trato a todas estas personas.

Don José Antonio Gimbernat puso de relieve algunos ejemplos que la Asociación Pro Derecho Humanos tenía como experiencia en el trato y condiciones de personas devueltas y, en concreto, en cómo su intervención había logrado reducir, al menos, el tiempo de espera para la devolución de una mujer dominicana que había llegado a España con un niño de dos años.

En este sentido, insistió en la necesidad de acabar con el alto grado de arbitrariedad que existe en las decisiones que adoptan las autoridades de fronteras en base, precisamente, a la discrecionalidad que la actual normativa ofrece para las decisiones que adoptan los mismos.

Igualmente, planteó en la reunión si se tenían datos sobre posibles peticiones de favores sexuales por parte de funcionarios de fronteras a mujeres, sobre todo, que inicialmente iban a ser rechazadas para su entrada en España.

Don Antonio Martínez, al hilo de esta última cuestión, señaló que la Delegación Diocesana había denunciado, hacía ya varios años, hechos de estas características que se habían producido fundamentalmente en la frontera con Portugal y que habían sido, al parecer, ya corregidos.

No obstante, indicó que estas formas de corrupción se daban no sólo en el sentido indicado por el señor Gimbernat, sino también en el ofrecimiento y la consiguiente aceptación de dinero para poder entrar en nuestro país.

Intervino don Diego López Garrido, de la Asociación Pro Derechos Humanos, quien indicó que esta cuestión que se estaba debatiendo nacía precisamente de la excesiva capacidad discrecional de la Administración con respecto a las decisiones que adoptaba sobre entradas de extranjeros en España y que esa discrecionalidad era un caldo de cultivo para todo tipo de mafias y corrupciones en todos los ámbitos.

Don Francisco Santiago Fernández señaló, respecto a la existencia de las mafias organizadas de entrada de extranjeros ilegales en España, la necesidad de que se profundizase en las investigaciones que hacía la policía y, sobre todo, también la necesidad de que por parte de la judicatura no se archivase las diligencias iniciadas por hechos aparentemente aislados de falsificación de documentos, pero que en realidad podían ser un inicio de una investigación más profunda para desarticular precisamente esas posibles redes internacionales, señalando un caso vivido por él en el que el Ministerio Fiscal se había visto imposibilitado de mantener la acusación, a la vista de que la mitad de los testigos de un hecho de esas características habían sido expulsados y, por tanto, no podía probar la existencia de la propia red de falsificación.

Doña Margarita Retuerto intervino señalando que si bien el Estado español debe contar siempre con la facultad de poder limitar la entrada de ciudadanos extranjeros, no obstante, las condiciones que se establezcan, si bien pueden basarse en una discrecionalidad de la Administración, ésta no debe convertirse en arbitrariedad, como ya ha señalado en muchas ocasiones el Tribunal Constitucional.

Asimismo, señaló la coincidencia de que ello se debiese a la falta de adecuación de la normativa actual sobre entrada de extranjeros en España, a la realidad, a la interpretación que de esa normativa se da, en muchos casos, por los funcionarios de fronteras y a la forma de la investigación para conocer la realidad de las investigaciones realizadas por aquéllos, que en algunos supuestos pueden presentar características de coacción como consecuencia del tipo de preguntas que se formulan.

Don Antonio Martínez intervino para señalar que el fondo de todas estas cuestiones llevaba necesariamente a solicitar una reforma del Reglamento de aplicación de la Ley Orgánica sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España, y evitar así que las autoridades de fronteras, y en general la Administración, siguiese actuando sobre la base de circulares internas que son desconocidas, en la mayoría de los casos, por quienes se ven afectados y por quienes tratan de defender los derechos de los extranjeros, proponiendo en este sentido que la Comisión Interministerial propicie una normativa real y no una normativa circunstancial como la que actualmente existe.

Don Diego López Garrido dijo que realmente es difícil conseguir una reforma del Reglamento si no se reforma la Ley, puesto que aquél es desarrollo de ésta, y lo único que podría originarse en realidad con esa propuesta sería diversificar aún más la normativa existente. Por tanto, debe haber una reforma legislativa que evidentemente no es fácil en este momento y ello, porque no debe olvidarse que el Reglamento no es nada más que la ejecución de una Ley y modificar el Reglamento no daría solución a los problemas.

Intervino seguidamente don Joaquim Giol, quien indicó que estaba a favor de que se modificase el Reglamento por la necesidad, precisamente, de acortar el margen de discrecionalidad con que cuenta la Administración para la adopción de sus decisiones y que la problemática que así se analizaba no sólo se planteaba en Madrid, sino en el aeropuerto de Barcelona e igualmente en Canarias, donde se había detectado por parte de Cáritas cómo, en algunos casos, era retirada al extranjero su documentación, permiso de trabajo y residencia, procediendo a su expulsión y sin que constase en ningún caso mediante algún tipo de documento la adopción de estas medidas.

Doña Margarita Retuerto señaló que quedaba bastante definida la idea de la necesidad de acortar los márgenes de discrecionalidad que el Reglamento actualmente tiene, sin que ello supusiese necesariamente una modificación de esa norma.

Don Antonio Martínez advirtió de nuevo de la necesidad de que se modificase el Reglamento para, fundamentalmente, acabar con la dispersión de decisiones que por parte de las Delegaciones del Gobierno se estaban produciendo en toda la materia de extranjería y que en la actualidad tenía su reflejo mayor en las decisiones que se adoptaban sobre la renovación de los permisos de trabajo y de residencia.

Es necesario, señaló don Antonio Martínez, que haya una normativa pública que sea por todos conocida.

Intervino a continuación don Diego López Garrido, quien apuntó que parecía necesario si no una reforma en sí misma, sí llevar a cabo una regulación específica de lo que se podrían denominar zonas ajurídicas, de manera que queden regulados aspectos como la zona internacional en los aeropuertos y los derechos que las personas tienen mientras aguardan para ser devueltas. En suma, llenar lo que ahora es una laguna importante.

Seguidamente don Francisco Santiago señaló, cómo de su experiencia profesional se deducía la necesidad de que existiese al menos una fórmula de reserva legal que impidiese que se dictasen todo tipo de instrucciones y circulares de carácter interno dentro de la Administración, que son desconocidas por quienes se dedican a labores de asistencia y protección al extranjero de manera como ya se había señalado y alcanzar que la normativa que regule toda esta materia tenga la mayor publicidad posible.

Doña Margarita Retuerto pasó a continuación a hacer un resumen de aquellas cuestiones que habían sido señaladas por los diferentes intervinientes, tales como: el margen de discrecionalidad con que actúa la Administración en las decisiones sobre entradas de extranjeros; la necesidad de modificar la Orden Ministerial de 22 de febrero de 1989, sobre medios económicos cuya posesión habrán de acreditar los extranjeros para poder efectuar su entrada en España; la necesidad de contar con funcionarios especializados en estas cuestiones; la falta de información del extranjero que permanece en una zona de tránsito internacional sobre su situación y la falta de información que padecen familiares, amigos o abogados del mismo; la posibilidad de elaborar un tríptico en el que aparezcan reflejados derechos, deberes y números de teléfono que permitan al extranjero la mínima información para cierta seguridad jurídica; la persecución de las redes ilegales de tráfico de extranjeros; la posibilidad de que sea modificado el Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica de Derechos y Libertades de los Extranjeros en España; que por parte de las autoridades judiciales y del propio Ministerio Fiscal haya una implicación mayor en el control de las condiciones y garantías jurídicas de los extranjeros en las zonas de entrada en nuestro país; la necesidad de que al menos se ofrezca una regulación de las zonas internacionales de tránsito en puertos y aeropuertos y, por último, la necesidad de que se transmita en todo caso a las Embajadas la situación en que se encuentran sus nacionales.

— Seguidamente se pasó a analizar el tema de las expulsiones.

Intervino don Antonio Martínez, quien señaló que ante la eventualidad de las expulsiones, consecuencia de la denegación de regularización, la Delegación Diocesana había propuesto ya a la Administración que se propiciara la documentación con permiso de trabajo a todos los denegados, ya que al denegarles se les comunica que están exentos de visado, lo que debe conllevar la correspondiente documentación.

Al hilo de esta intervención, don Diego López Garrido señaló que con la reforma de la Ley de Asilo posiblemente cambiaría esta situación, ya que entonces quedarían equiparados tanto las personas que han solicitado el asilo, como los extranjeros que pretenden permanecer en España ilegalmente, en el sentido de ser todos ellos personas susceptibles de ser expulsados por esa situación de ilegalidad y no como en la actualidad ocurre, que a quien se le deniega la petición de asilo se le exime automáticamente de la concesión del visado correspondiente.

No obstante, frente a esta argumentación el señor Martínez señaló que la situación en todo caso iba a propiciar la aparición de una bolsa de inmigrantes ilegales muy importante.

Seguidamente intervino don José Manuel Herrera, quien respecto a la cuestión señalada en la ponencia sobre las expulsiones que podían afectar a mujeres con hijos, indicó cómo en algún caso, seguido muy de cerca por Cáritas Española, se había llegado a la situación de que inicialmente se había aducido para justificar la expulsión del padre, que la madre permanecía en España con los hijos y posteriormente se había expulsado a la madre, aduciendo que era el padre el que permanecía en España, resultando finalmente que los hijos quedaban en territorio español sin ninguno de sus progenitores.

Intervino a continuación don Joaquim Giol, quien señaló con relación al tema de las expulsiones que su denuncia fundamental se refería a la falta de asistencia letrada e intérprete en muchas ocasiones, que originaba que las personas implicadas firmasen la notificación de la incoación del expediente de expulsión sin conocer en realidad lo que firmaban; por otro lado, a muchas personas se les concedía la libertad veinticuatro horas antes de ser expulsadas sin tiempo material para poder recurrir.

Igualmente indicó que en la zona de Barcelona y Gerona el 80 por 100 de las expulsiones no se ejecuta, lo que está creando una importante bolsa de extranjeros en situación ilegal.

A continuación tomó la palabra don Francisco Santiago, quien señaló, como una de las cuestiones específicas del tema de expulsiones, la incoherencia normativa que suponía, siendo una norma de carácter sancionador, que el Reglamento es el único que él conoce donde las sanciones no están distribuidas en graves, muy graves y leves, máxime cuando constitucionalmente está reconocido que los procedimientos administrativos

tienen su base en el procedimiento criminal, por lo que necesariamente tiene que haber una gradación en las faltas.

Con ello se lograría además limitar al funcionario actuante y salvar el problema de la discrecionalidad de la que se ha hablado.

Otra cuestión señalada por el señor Santiago Fernández hizo referencia a los antecedentes policiales que no tienen plazo de caducidad y que son utilizados como criterio para las expulsiones. A este respecto, señaló que por la mecánica del antecedente policial se puede llegar, en algún caso, a expulsar a una persona cuyo antecedente policial sea precisamente haber sido detenido por carecer de la documentación para estar legalmente en España.

Asimismo, señaló la necesidad de que haya un reciclaje en la Magistratura para que de esta manera los jueces puedan realmente conocer mejor cuál es la normativa en materia de extranjería.

Otro punto en su intervención, hizo referencia a la necesidad de que la Guardia Civil reciba una mejor información con relación a la normativa de extranjeros, puesto que en muchos casos él mismo ha comprobado el desconocimiento que existe en el Instituto Armado sobre esta materia y que, en todo caso, se exija a la Administración que la Guardia Civil, tras la detención de un extranjero, procure inmediatamente pasarlo al Cuerpo Superior de Policía que es, en última instancia y con la normativa actual, el encargado de aplicar la normativa sobre extranjería.

Finalmente señaló que él no compartía que existiera tanto una falta de asistencia de letrado al extranjero, como que los propios letrados en muchos casos carezcan también de la suficiente formación para hacer frente en el turno de oficio a la asistencia al detenido extranjero, por lo que él propondría incluso la posibilidad de crear un turno específico y que estos letrados fuesen quienes, en última instancia, pudiesen incluso formular las alegaciones correspondientes a favor de su defendido.

Reconoció en última instancia el señor Fernández la importancia que tenía lo apuntado en la ponencia respecto a que la Fiscalía debía tener una participación más activa en todas las materias de extranjería por el propio mandato que dimana del estatuto del Ministerio Fiscal, en cuanto es ésta la defensora de la legalidad vigente.

Seguidamente intervino el señor José Antonio Gimbernat, quien señaló cómo a través de la Asociación Pro Derechos Humanos se habían constatado actuaciones de la policía consistentes en detenciones masivas con un trato realmente racista por las expresiones proferidas por los agentes intervinientes y cómo esas detenciones o redadas masivas se producían en horas intempestivas, sacando a todas las personas que dormían en un lugar para ser trasladadas a la comisaría y tener como resultado, después de haberse llevado a efecto estas detenciones en varias ocasiones sucesivas, que se detenía



únicamente a cuatro personas y al menos una de ellas finalmente resultaba ser un residente legal en España.

Don José María Herrera señaló, a este respecto, la importancia que tienen también las intervenciones de la Policía Municipal, sobre todo en la zona de Algeciras, que pueden resultar en algunos casos de una extremada dureza, e indicó la necesidad precisamente de facilitar folletos o trípticos de información al extranjero, que le permitiesen en un momento determinado gozar al menos de una cierta información en aras de su propia seguridad jurídica.

A continuación doña Margarita Retuerto resumió las diferentes intervenciones hasta ese momento en los siguientes puntos: no considerar los antecedentes policiales como elemento suficiente sobre el que basar las expulsiones; no admitir los casos de expulsión de aquellas personas que tuviesen en su poder el resguardo de solicitud de regularización o de renovación; necesidad de coordinación entre la Guardia Civil y la Policía Nacional a la hora de aplicar la normativa de extranjería; necesidad de aplicación del principio de protección a la infancia en aquellos casos de expulsión de mujeres con hijos; mayor implicación del Ministerio Fiscal en los procedimientos de expulsión, necesidad de que las Policías Municipales tengan una actuación no violenta en determinados casos; necesidad de contar con una asistencia letrada e intérprete en todos los casos de expulsión; necesidad de una reforma normativa en el sentido de lograr una graduación de las sanciones que se prevén en la normativa actual y necesidad de que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en sus intervenciones no profieran expresiones de signo racista.

Por último, indicó que tanto las cuestiones resumidas respecto a las entradas como las que acababa de indicar respecto a las expulsiones, no suponían una coincidencia de todos los planteamientos expuestos por las diferentes partes intervinientes en la reunión, aunque sí constituían elementos a tener en consideración en futuros encuentros sobre estas materias.

A continuación el señor Gimbernat señaló que, en todo caso, parecía necesario que se profundizase en la necesidad de conceder permisos de residencia más sólidos a fin de evitar la situación actual del extranjero que pasa de la situación de legalidad a la de ilegalidad sin solución de continuidad.

Seguidamente intervino el señor Herrera, señalando un problema que ya había sido apuntado en otra reunión y que consideraba sumamente importante, referente a la responsabilidad del Estado español al delegar el control fronterizo en el reino de Marruecos, respecto a la entrada de inmigrantes ilegales por el Sur de España.

A este respecto, doña Margarita Retuerto señaló que la institución del Defensor del Pueblo no podía en este caso intervenir, indicando el señor López Garrido que, no obstante, la Comisión de Derechos Humanos podía ser el cauce para exigir en este caso al Estado español, en aquellos supuestos en que su actuación pudiese originar tratos

inhumanos y degradantes a los inmigrantes devueltos, la adopción de medidas concretas para evitar esta situación.

Don José Manuel Herrera propugnó la necesidad de que las decisiones de las Delegaciones del Gobierno, que tienen precisamente delegadas facultades del Ministerio del Interior, pudieran estar controladas o supervisadas de forma que se lograra una homologación entre todas ellas, puesto que si no la heterodoxia de esas decisiones llevaba a producir un mayor grado de inseguridad jurídica entre los extranjeros residentes en nuestro país.

De nuevo don Antonio Martínez intervino señalando las enormes diferencias que hay entre las posturas adoptadas por la Dirección General de Inmigraciones, las distintas Direcciones Provinciales y las Delegaciones del Gobierno y la aparente falta de una coordinación por parte de la Dirección General de Política Interior en todas estas materias.

Doña Margarita Retuerto señaló que, efectivamente, fue ya esta situación de descoordinación lo que precisamente llevó a la creación de la Comisión Interministerial, que el Defensor del Pueblo en su momento propugnó como una respuesta a este problema de descoordinación.

Don Joaquim Giol señaló que estaba a favor de esa coordinación, pero sin que eso supusiese que necesariamente todos los problemas sobre extranjería tuviesen como único punto de resolución Madrid, puesto que estos problemas de descoordinación se daban igualmente entre las decisiones adoptadas por las autoridades de Barcelona y Gerona.

Don Francisco Santiago señaló que, al hilo de la problemática planteada con los extranjeros de los centros de internamiento que después de abandonar éstos vuelven a ser detenidos e internados, podría propugnarse que mediante un programa informático a nivel de los Juzgados de toda España se tuviese conocimiento de las circunstancias que concurren en cada sujeto y evitar con ello estas duplicidades de internamiento.

Se acordó finalmente por todos los presentes señalar las próximas fechas de reunión para las diferentes ponencias, concretándose en el siguiente calendario: día 22 de febrero, la Delegación Diocesana trataría la cuestión sobre residencia y trabajo; día 15 de marzo, Cáritas abordaría el tema de la problemática social y de integración de los inmigrantes; día 29 de marzo, Cruz Roja hablaría sobre la cuestión sanitaria y día 19 de abril, la Asociación Pro Derechos Humanos abordaría el papel de las ONG en la protección de los derechos humanos.

## **SEGUNDA REUNION**

## **LA RESIDENCIA**

**JOSE VALERO**

Delegación Diocesana de Inmigrantes  
del Arzobispado de Madrid

### **I. PUNTO DE PARTIDA**

Todos los indicadores conocidos muestran que, en la actualidad, existe una considerable bolsa de extranjeros en situación irregular que, sin embargo, deberían estar documentados con permiso de residencia no laboral.

Los grupos que se encuentran en esta situación se pueden diferenciar en cuatro bloques:

1.º Los familiares (en situación irregular) de trabajadores extranjeros regularizados al amparo del proceso de regularización acordado por el Consejo de Ministros de 7 de junio de 1991 que no pudieron, por distintas causas y aun reuniendo las condiciones materiales para ello (entre otras, permanencia en España desde antes del 15 de mayo de 1991), acceder al proceso de regularización de familiares posterior previsto en la Disposición Final Segunda de dicho Acuerdo.

2.º Los familiares (en situación irregular) de trabajadores extranjeros documentados con permisos del régimen general que nunca han podido acceder a la residencia no laboral, no obstante cumplir los mismos requisitos que los familiares comprendidos en el primer bloque (entre otros, permanencia en España desde antes del 15 de mayo de 1991) y que se les derivó hacia el trámite de exención de visado previa a la solicitud del permiso de residencia.

3.º Los familiares de extranjeros documentados con permisos del régimen general o de regularización que, habiendo llegado a España con posterioridad al 15 de mayo de 1991 (condición sine qua non para los familiares de regularizados), no lo han hecho con documentación que les habilite para solicitar el permiso.

4.º Los extranjeros que, habiendo tenido o podido tener la condición de residentes legales por haber estado o podido estar documentados con un permiso de residencia no laboral, no han podido renovarlo u obtenerlo por causas ajenas a su voluntad.

### **II. BREVE DESARROLLO DE CADA UNO DE LOS SUPUESTOS**

II.1. *Los familiares (en situación irregular) de trabajadores extranjeros regularizados al amparo del proceso de regularización acordado por el Consejo*

*de Ministros de 7 de junio de 1991 que no pudieron, por distintas causas y aun reuniendo las condiciones materiales para ello (entre otras, permanencia en España desde antes del 15 de mayo de 1991), acceder al proceso de regularización de familiares posterior, previsto en la Disposición Final Segunda de dicho Acuerdo*

Estos familiares, en su mayoría, no pudieron efectuar la solicitud del permiso de residencia por diversos motivos, entre los cuales cabe destacar:

- a) Desconocían, por una manifiesta falta de publicidad al respecto, que existiera un proceso a través del cual poder documentarse.
- b) Se les exigió la presentación de determinados documentos de imposible consecución en muchos casos, o cuya demora en la expedición se prolongaba más allá de la fecha de conclusión del proceso.
- c) El plazo de tres meses de vigencia del proceso fue claramente insuficiente para llevar los trámites a buen fin, más cuando la propia Administración, con frecuencia, concedió los permisos a los trabajadores regularizados con posterioridad a la fecha de conclusión del proceso.

Entre la documentación para acreditar formalmente una u otra determinada condición, que los extranjeros tuvieron dificultad en presentar, cabe señalar:

— *Respecto a la prueba de estancia en España desde antes del 15 de mayo de 1991:* Los menores con frecuencia carecen de cualquier prueba documental al respecto, especialmente cuando los padres no conservan el pasaporte en el que estaban incluidos cuando entraron.

— *Respecto al Certificado de inscripción consular:* Porque no existe representación consular en España de determinados países o bien porque la expedición de dichos certificados en determinados consulares que no se caracterizan por su agilidad o por el trato de igualdad a sus propios nacionales, resultaba imposible de obtener o de obtener a tiempo. Por esta razón, de dicho requisito fueron eximidos los trabajadores extranjeros regularizados.

— *Respecto a la documentación probatoria del parentesco:* La limitación a tres únicos documentos posibles (Libro de Familia, Partida de Nacimiento y Certificado de matrimonio), junto a la exigencia de que fueran legalizados y traducidos, hizo imposible su obtención en el plazo debido, por ser documentos que expiden los Registros Civiles del país de origen y cuyo proceso de legalización y traducción se demora durante meses.

— *Respecto a la acreditación de medios económicos:* No fue suficiente la presentación del permiso de trabajo del trabajador extranjero regularizado (para cuya obtención ya había presentado documentación laboral suficiente), sino que se les exigió nóminas, declaraciones del IRPF, contratos en vigor, cotizaciones a la Seguridad Social, cuentas bancarias, etc., etc. En muchos casos obtener esta documentación depende de la buena voluntad y del cumplimiento de obligaciones correspondientes a terceras personas.

— *Respecto a la justificación de domicilio:* De igual manera que sucede con un considerable número de españoles, entre los extranjeros no es frecuente contar con pruebas documentales de una relación contractual de arrendamiento o subarriendo, lo que hace imposible la consecución de un contrato de alquiler y, en cualquier caso, vuelve a hacerse depender de un tercero que dicho documento pueda presentarse.

II.2. *Los familiares (en situación irregular) de trabajadores extranjeros documentados con permisos del régimen general que nunca han podido acceder a la residencia no laboral, no obstante cumplir los mismos requisitos que los familiares comprendidos en el primer bloque (entre otros, permanencia en España desde antes del 15 de mayo de 1991), y que se les derivó hacia el trámite de exención de visado previa a la solicitud del permiso de residencia*

Se trata de extranjeros, familiares de extranjeros documentados con permisos del régimen general, que en numerosos casos residen de hecho en España desde hace muchos años y que han sufrido un agravio comparativo respecto a los familiares de extranjeros regularizados.

En estos casos, referidos fundamentalmente a hijos en edad escolar y cónyuges ocupados del cuidado del grupo familiar, debieron solicitar la exención del visado:

- Sin publicidad alguna respecto a dicha posibilidad.
- Sin la menor garantía del buen fin del trámite.
- Con las mismas dificultades, respecto a la presentación de documentos, que se han relacionado para los supuestos contemplados en el bloque I.

Lo anterior ha originado que, en la mayoría de los casos, los familiares no hayan solicitado la exención de visado. Respecto a los que lo hicieron, la amplísima discrecionalidad de la Administración en la concesión de dicha exención ha generado que, en supuestos análogos, en unos casos se haya concedido y en otros no, sin otro motivo fundamentado en las resoluciones que, literalmente, el de «*no existir razones excepcionales que aconsejen la adopción de dicha dispensa*».

Problema adicional a la denegación de la exención de visado es la advertencia legal, que se hace constar en la resolución de la Delegación del Gobierno, respecto a la obligación del solicitante de abandonar el territorio nacional en un plazo de quince días.

Más grave resulta la práctica administrativa desarrollada en los últimos meses y consistente en citar al solicitante de exención de visado «por un asunto de su interés» y, una vez personado en las dependencias policiales, notificarle la denegación de la exención y, paralelamente, incoarle el procedimiento de expulsión del territorio nacional.

II.3. *Los familiares de extranjeros debidamente documentados con permisos del régimen general o de regularización que, habiendo llegado a España con posterioridad al 15 de mayo de 1991 (condición sine qua non para los familiares de regularizados), no lo han hecho con documentación que les habilite para solicitar el permiso*

En estos supuestos, a la luz de la vigente normativa en materia de extranjería, sólo es posible documentarse si previamente se ha obtenido la exención del visado.

En buena parte de los casos se trata de familiares de extranjeros que han visto imposibilitada la consecución del visado de reunificación familiar por unos u otros motivos, entre los que cabe señalar:

a) La práctica administrativa de ampliar los requisitos y condiciones exigibles por la normativa legal para acceder al proceso de reunificación familiar (limitaciones de edad de los reagrupados y ampliación del tiempo previsto de residencia legal de los reagrupantes).

b) La suspensión de los procesos de reunificación familiar desde el mes de marzo de 1992 para los familiares de extranjeros con permisos de «regularización», así como las escasas concesiones para los familiares de extranjeros con permisos del régimen general.

Como consecuencia de lo anterior y ante las escasas esperanzas de poder entrar en España con el visado adecuado, lo han hecho de otras maneras, sin título habilitante para solicitar los permisos.

En unos casos se ha accedido a España en virtud de un tratado de supresión de visado, para actividades turísticas, suscrito con el país de nacionalidad del extranjero. En otros casos, referidos a los menores de catorce años, aprovechando la dispensa de visado para entradas y estancia menor a noventa días que establece el artículo 5.2.a) del Real Decreto 1119/1986, de 26 de mayo. En otros supuestos la entrada se ha efectuado con documentación incorrecta o al margen de los puestos de fronteras habilitados.

En estos supuestos, sistemáticamente se ha venido denegando la exención de visado tanto a los cónyuges como a los hijos, incluso menores de edad.

II.4. *Los extranjeros que, habiendo tenido o podido tener la condición de residentes legales por haber estado o podido estar documentados con un permiso de residencia no laboral, no han podido renovarlo u obtenerlo por causas ajenas a su voluntad*

Esta importante bolsa de extranjeros que en algún período han tenido la condición de residentes legales y han vuelto a la irregularidad, o que podrían haber solicitado y obtenido el permiso pero nunca se llevó el proceso a feliz término, se va generando en la prolongación del tiempo y tiene sus causas en muy diferentes motivos. A título de ejemplo se señalan a continuación algunos de los más frecuentes:

*a)* Extranjeros que vinieron con visado de residencia para cuya obtención hubieron de presentar en el Consulado de España en el país de origen determinados documentos originales, que les son nuevamente requeridos al solicitar el permiso de residencia y de los que ya no disponen por la razón señalada. Generalmente, para obtener idénticos documentos deben ponerse en contacto con alguna persona en el país de origen y encargarle los trámites, que se demoran durante meses. En otros casos la solicitud de dichos documentos es personalísima. Ello ocasiona que nunca puedan completar el expediente en el plazo de tres meses que marca la normativa legal desde la entrada en España.

*b)* Familiares que estaban documentados con permiso de residencia no laboral, justificando sus medios de vida dependiendo de un trabajador extranjero y que, al quedar éste en situación irregular, sus familiares perdieron la vigencia de su estatuto legal.

*c)* Nacidos en España y que permanecen de manera continuada en el territorio nacional a los que, para solicitar el permiso de residencia, se les exige visado expedido por el Consulado de España del país de donde son nacionales o la exención de visado. (Parece poco razonable esta exigencia, cuando el visado es un elemento previo a la entrada en España.)

*d)* Extranjeros documentados con permiso de trabajo y de residencia que, perdiendo tal condición por causas ajenas a su voluntad, se ven imposibilitados de mantener su estatuto legal como residentes no laborales por la dificultad de acreditar coyunturalmente medios de vida, ya que la justificación de este extremo es necesaria para obtener el permiso de residencia no laboral.

En todos estos supuestos la pérdida del estatuto de legalidad implica que, para obtenerlo nuevamente, es preciso iniciar el proceso como si nunca antes se hubiera tenido la condición de residente legal en España, lo cual hace casi imposible que se recupere dicho estatuto. A mayor abundamiento, y por la práctica de no respetar derechos adquiridos, los extranjeros en estas situaciones con frecuencia se ven abocados a la expulsión.

### **III. CONCLUSIONES Y POSIBLES VIAS DE SOLUCION**

De lo anterior se desprende que existe una importantísima cantidad de extranjeros en situación irregular, que sin embargo deberían contar actualmente con un permiso de residencia no laboral en vigor, y que no están documentados debidamente, como



consecuencia de una normativa y una práctica administrativa a todas luces inadecuada para favorecer la estabilidad legal del extranjero residente en España.

Habida cuenta de lo anterior, deberían arbitrarse medidas urgentes, establecidas con criterios amplios y flexibles, que permitan el acceso a la legalidad de todas estas personas, como paso previo a otra serie de medidas y reformas de la normativa vigente tendentes a consolidar un estatuto de legalidad permanente como extranjeros residentes en España, análogo al que ya existe en los países de nuestro entorno europeo.

En consecuencia con lo anterior, podrían apuntarse algunas posibles vías de solución enmarcadas en las siguientes líneas:

### III.1. FACILITAR EL ESTATUTO DE LEGALIDAD A LAS PERSONAS INCLUIDAS EN LOS ANTERIORES SUPUESTOS Y OTROS SIMILARES

Por medio de una resolución basada en los principios de amplitud, simplicidad, celeridad y eficacia, bien de manera similar al acordado para la regularización de trabajadores extranjeros de 1991, o a través de la exención de visado "automática".

### III.2. ARBITRAR MEDIDAS QUE FAVOREZCAN LA CONSOLIDACIÓN DEL ESTATUTO DE LEGALIDAD UNA VEZ OBTENIDO

A) Haciendo sencillo el trámite de solicitud y de la renovación del permiso de residencia, para el cual los extranjeros deben presentar documentos para cuya obtención se encuentran con diversas dificultades, entre las que cabe destacar:

1. Copia del pasaporte [art. 22.2.a) del Reglamento]: Pueden tener importantes dificultades en la presentación de este documento si ya está caducado y ha de ser renovado o deben solicitar su expedición:

- Nacionales de países que no tienen representación consular en España.
- Nacionales de países cuya representación consular no está dotada de medios suficientes.
- Extranjeros que han sido solicitantes de refugio/asilo y que dicha incidencia es conocida o sospechada por su Consulado.
- Extranjeros que carecen de medios económicos para hacer frente a las elevadísimas sumas de dinero que les requieren en sus consulados, y que no siempre se justifican mediante tasas oficiales establecidas en el Derecho interno de sus países.

Por lo anterior, deberían computarse como válidos los documentos válidos para la entrada en España, los sustitutivos provisionales de pasaporte, las certificaciones sobre tramitación o renovación de pasaporte, etc.

2. Certificado de inscripción consular [art. 22.2.c)]: Se plantean las mismas dificultades señaladas en el punto anterior. (Cabe la exención de la presentación de este documento atendiendo a lo dispuesto en el art. 22.3 del Reglamento.)

3. Certificado de antecedentes penales del país de origen [art. 22.2.d)]: El extranjero que viene con visado de residencia ya ha presentado dicho documento en el Consulado de España y nadie le advierte de que le va a ser requerido nuevamente en España, razón por la que no cuenta con el mismo.

4. Certificado médico: De conformidad con el Reglamento, debe ser acreditativo de no padecer enfermedades transmisibles con repercusión para la salud pública o psíquicas evidentes, expedido en el país de origen, traducido y visado por la representación diplomática o consular...

Esto alcanza sentido cuando el extranjero pretende trasladarse a España, pero no cuando ya se encuentra en el país; es decir, está en consonancia con el artículo 12 de la misma norma, donde se establecen las exigencias sanitarias para el acceso al territorio español.

Por ello, se dan las mismas dificultades que las señaladas para el «Certificado de antecedentes penales del país de origen», con el agravante de que en este caso el reconocimiento médico es personal y exige el traslado del extranjero al país de origen.

Dicha exigencia pudiera ser obviada si se atiende a lo dispuesto en el artículo 13.2 del Reglamento (posibilidad de eximirlo) y al primer inciso del texto del artículo 12 antes citado, ya que al contemplar «cuando así lo determine el Ministerio del Interior...» no se establece un imperativo legal inexcusable.

Caso de requerirse sin necesidad de que sea expedido por el país de origen, traducido y legalizado, debería validarse cualquier Certificado médico expedido por un Colegio Oficial y no necesariamente por dependencias del Ministerio de Sanidad.

Habida cuenta de que en la sanidad pública no existe un servicio centralizado capaz de acreditar el no padecimiento de enfermedades infecto-contagiosas, psicometales manifiestas y drogadicción, el interesado tiene que pedir varias citas para realizarse distintos análisis en días diferentes antes de podersele expedir el certificado, lo cual demora, según la práctica, entre dos y cuatro meses.

5. Certificación del vínculo de parentesco [art. 22.2.f)]: De igual manera que en el documento señalado anteriormente, éste también se presentó junto a la solicitud de

visado y habría que sobreentender que dicho Organismo del Estado ya hizo las comprobaciones sobre la autenticidad del vínculo o del documento, por lo que en buena lógica no debería requerirse nuevamente al extranjero tal certificación original.

En estos supuestos entendemos que, al menos inicialmente, deben ser admitidos documentos registrales caducados o no legalizados y quizás otros no registrales. La razón estriba en que el período de tiempo para completar la documentación exigida en esos trámites es claramente insuficiente.

Hay que tener en cuenta que el Certificado de nacimiento o de matrimonio ha de ser expedido por el Registro Civil del país de origen (en algunos casos la solicitud es personalísima), autenticarlo en el Ministerio de Relaciones Exteriores del país de origen, legalizarlo en el Consulado de España en dicho país, traducirlo en España por los servicios consulares del país que ha expedido el documento o por traductor jurado y, finalmente, legalizar las firmas correspondientes en el Servicio de Legalizaciones de Madrid, del Ministerio de Asuntos Exteriores español.

6. Prueba de la dependencia económica/medios de vida [art. 22.2.f) del Reglamento]: Según los casos, además de un acta notarial de manifestaciones acreditativas del compromiso de sustento del familiar por parte del trabajador, se exigen distintos tipos de documentos que podrían obviarse si, en buena lógica, fuera suficiente la presentación del permiso de trabajo y de residencia de éste.

Entre los documentos que se exigen, según los casos, cabe destacar la nómina, declaración de la renta, contrato de trabajo, alta y cotizaciones a la Seguridad Social, Licencia Fiscal, Seguridad Social de autónomos, IVA, etc. La exigencia de estos documentos es un requisito para cuyo cumplimiento los extranjeros encuentran notables dificultades.

La obtención de cualquiera de los documentos señalados, salvo los referidos a trabajadores por cuenta propia, depende de terceras personas; es decir, no se garantiza que el extranjero pueda, por sí mismo, completar la documentación. En cualquier caso, si la autoridad laboral consideró suficiente la documentación presentada para otorgar el permiso de trabajo, este mismo permiso debería ser considerado suficiente por la autoridad gubernativa.

Por último, no parece razonable hacer recaer sobre el extranjero un perjuicio por el incumplimiento de obligaciones que corresponden a su empleador o empresa.

7. Acreditación de vivienda «normal» (art. 22.4 del Reglamento): Al igual que sucede con numerosas relaciones contractuales de naturaleza laboral, en el caso de los arrendamientos urbanos es frecuente que no medien pruebas documentales.

Como ya se ha dicho en documentos precedentes, si entre los españoles hay un significativo número de personas en situación de precariedad respecto a la vivienda, ello cunde de la misma manera entre determinados colectivos de inmigrantes extranjeros.

Consecuentemente y como quiera que se exige contrato de arrendamiento o escritura de propiedad, Certificado de inscripción padronal, etc., nos encontramos con que no sólo resulta difícil aportar el contrato, sino que la inscripción padronal y, consecuentemente, el certificado de la misma sólo es posible si es ya residente legal.

Es por ello que parece razonable admitir cualquier clase de documento que no ofrezca dudas sobre su autenticidad, del que pueda desprenderse fehacientemente el domicilio (recibos de luz, agua, gas, domiciliaciones bancarias, testimonio de vecinos, etc.) en último extremo junto a una declaración firmada por el propio inmigrante.

En cualquier caso, debería determinarse con mayor concreción qué debe entenderse por una vivienda considerada «normal».

Finalmente, no parece razonable esta exigencia estricta mientras los inmigrantes no tengan acceso a viviendas sociales ni ayudas para tal fin; ni cuando se carece por parte de las autoridades de una política, siquiera incipiente, sobre vivienda para inmigrantes extranjeros y sus familias legalmente establecidos.

B) Poniendo la Administración, con sus medios y criterios, al servicio del inmigrante, de manera que la solicitud y la renovación de sus permisos tienda a ser un acto de mero trámite por parte del inmigrante, con ayuda efectiva de la propia Administración, con medios materiales y personales suficientes y con personal cualificado y preparado para la atención a este colectivo singular.

Ello para evitar lo que sucede en la actualidad, en que la solicitud y renovación de un permiso se convierte en una prolongada «carrera de obstáculos», en muchos casos difíciles o imposibles de superar, de forma que se torna la renovación de un permiso en un proceso obsesivo cíclico del inmigrante que le impide pensar o poner los cimientos de cualquier proyecto de futuro encaminado a su integración, ante la inseguridad de la permanencia en el estatuto legal.

C) Concediendo permisos de larga duración, como ya existen en países de nuestro entorno europeo y perfilando el derecho a un estatuto de residencia permanente, en el que se reconozcan los derechos adquiridos y desde el que se haga imposible el retorno a la situación de ilegalidad/irregularidad por circunstancias meramente coyunturales.

# **LOS TRABAJADORES INMIGRANTES Y LA CONSOLIDACION DE SU SITUACION IRREGULAR**

**JOSE SERRANO VILLAMANTA**

Responsable del Departamento de Documentación  
de la Delegación Diocesana de Inmigrantes  
del Arzobispado de Madrid

## **I. PREAMBULO**

La aplicación restrictiva del Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, y la escasa adaptación que se ha hecho de él, dentro de las posibilidades que éste ofrece, a la nueva situación generada en el ámbito de la inmigración en nuestro país han de llevarnos a la consideración de que dicho Reglamento, tal y como se está aplicando en la actualidad, no es el instrumento válido que necesita el Gobierno para diseñar la política activa de inmigración que la mayoría de las fuerzas políticas con representación parlamentaria apoyó en la Proposición no de Ley de fecha 9 de abril de 1991.

Si tomamos en consideración la trascendencia que tiene el hecho de que el trabajador extranjero pueda mantener sin grandes dificultades su status de legalidad en aras de su integración, habrá de concluirse la necesidad de tomar las medidas oportunas tendentes a favorecer dicha regularidad.

El proceso de regularización acordado en Consejo de Ministros de 7 de junio de 1991 ha facilitado la reflatación de una gran parte de la bolsa de inmigrantes que trabajan irregularmente en nuestro país. Si, desde este punto de vista, el primer objetivo de la política activa de inmigración que se pretende puede considerarse en líneas generales positivo, no es menos cierto que, si no se ponen los medios necesarios para que estos trabajadores puedan mantener su status de legalidad y no vuelvan otra vez a la irregularidad, se habrán desperdiciado medios y tiempo en la tarea urgente de integrar a los inmigrantes que viven y trabajan en nuestra sociedad.

La renovación de los permisos de trabajo concedidos al amparo del antedicho proceso de regularización, se ha establecido en términos favorables para el ya mencionado mantenimiento del estatuto de legalidad de los trabajadores que se acogieron al proceso. La evaluación de los resultados habrá de hacerse, de cualquier modo, con posterioridad a que concluya el período de renovaciones. Dejando de lado cuáles sean los resultados de la renovación de estos permisos, hay que tener en cuenta que parece ser intención de la Administración, en su intento de ir incorporando paulatinamente al colectivo regulado al cumplimiento de sus obligaciones, la de someter al régimen general establecido en el Reglamento (RD 1119/1986, de 26 de mayo) las subsiguientes renovaciones.

Por lo que se deduce de la práctica y experiencia diarias sobre las situaciones y vicisitudes que han de afrontar los trabajadores inmigrantes cuando tramitan la renovación de su documentación, se hace aconsejable una modificación o, al menos, una aplicación menos restrictiva del Reglamento si se pretende no sólo que el colectivo que fue reflatado pueda mantener la regularidad de su situación en nuestro país, sino incluso si, como sería deseable, se pretende que aquellos que llevan ya varios años de legalidad se vean favorecidos en su intención de mantener dicha situación, propósito que, como se pone de manifiesto posteriormente, en muchas ocasiones no les es posible alcanzar por una aplicación de la legislación con criterios distintos al de favorecer el tantas veces aludido mantenimiento del estatuto de legalidad.

A continuación se relacionan los problemas más relevantes que plantea, con respecto a lo apuntado en este preámbulo, la reglamentación actual, así como otros aspectos relacionados con la situación laboral de los trabajadores extranjeros en España.

## **II. ASPECTOS CONCRETOS**

### **1. EN TORNO A LA DOCUMENTACIÓN QUE HA DE APORTARSE EN LA SOLICITUD**

Las dificultades más reseñables que plantea la documentación que ha de aportarse en el momento de instar la solicitud de los permisos se concretan en:

#### **1.1. *Complejidad***

La gran cantidad de documentos que es necesario aportar (cfr. art. 50 del RD 1119/1986, de 26 de mayo), muchos de ellos innecesarios, como se demuestra al no ser exigidos en el proceso de regularización y otros que pudieran obviarse si la

Administración coordinarse sus servicios (por ejemplo, con Tesorería General de la Seguridad Social).

## 1.2. *Dificultad de consecución*

La obtención de parte de la documentación que los trabajadores han de aportar se hace depender de la voluntad de terceros:

a) Sobre todo los documentos relativos a la empresa (documentos de cotización, memorias descriptivas de la actividad de la empresa, perfil del puesto de trabajo que va a ocupar el trabajador, parte o documento de baja en la empresa anterior, en el caso de que haya un cambio de actividad) [cfr. arts. 50.5.a), b) y h), y 50.6].

b) En algunos supuestos, documentos consulares cuya obtención se le hace al interesado muy dificultosa, bien por no existir representación diplomática de su país en España, o bien porque los servicios de dicha representación encarecen, dificultan o retrasan por ineficacia dicha obtención [cfr. art. 22.2.c)].

Con respecto al hecho de hacer depender de la voluntad de terceros la obtención de la documentación necesaria para solicitar la renovación de los permisos, hay que hacer hincapié por las repercusiones que ha tenido a la hora de impedir la renovación pacífica de los mismos:

- En la exigencia que se hace al trabajador de justificar las cotizaciones a la Seguridad Social (art. 50.6), cuando el sujeto obligado en nuestra legislación social a retener las cuotas correspondientes y a ingresar las cotizaciones es el empresario o el empleador. No se puede argumentar la defensa de los intereses del trabajador en el acto de exigirle acreditar dichas cotizaciones cuando esta exigencia supone una traba para la renovación de los permisos y una posible fuente de conflictividad laboral con el empresario que no ha cumplido con su obligación. Parece más indicado pensar que en este caso la defensa de los intereses del trabajador pasa más por la intensificación de la acción inspectora y sancionadora de la Administración.  
Aunque no resulta fácil cuantificar, una gran parte de los trabajadores que no han podido renovar sus permisos, aun siendo éstos de larga duración, han sido incapaces de ello por esta exigencia documental.
- Especial comentario merece también la exigencia documental, salvo en los supuestos contemplados en los artículos 39.5 y 36.3 del Reglamento, de un contrato de trabajo o propuesta de empleo [arts. 50.5.h) y 50.6]. El trámite de renovación de los permisos no contempla, exceptuando los supuestos aludidos, la posibilidad de que el extranjero que vaya a renovarlos se encuentre en situación de desempleo. No contemplar esta posibilidad supone incorporar al trabajador a un círculo vicioso de nefastas repercusiones para él y para sus

familiares que residan legalmente a sus expensas: no poder renovar su documentación como trabajadores en un momento determinado les va a llevar, en la mayoría de los casos, a la imposibilidad de acceder a un nuevo puesto de trabajo al no estar documentados para ello y, en otros muchos supuestos, ni siquiera a poderse apuntar como demandantes de empleo en las oficinas del INEM.

Las nefastas consecuencias que esto tiene para un trabajador se ven ampliadas a la familia que resida legalmente en España viviendo a sus expensas: de un solo acto se han convertido en ilegales no uno, sino varios inmigrantes que residían legalmente en nuestro país.

## 2. LOS REQUERIMIENTOS ADMINISTRATIVOS (ART. 50.1 DEL REGLAMENTO)

La práctica administrativa de dirigir los requerimientos de documentación que haya de aportarse al expediente a la empresa y no al trabajador provoca también situaciones que en muchas ocasiones devienen en perjuicios para éste: Son abundantes los casos en los que la empresa no comunicó al trabajador el requerimiento hecho, no pudiendo el interesado atender dicho requerimiento por causas ajenas a su voluntad, motivando ello la denegación del permiso solicitado. Y esto ha venido sucediendo así sin considerar en ningún caso quién instaba la solicitud, ya que en la mayoría de los casos es el propio trabajador el que insta, y sin tener en cuenta la posibilidad de que dicho trabajador ya no trabaje para la empresa con la que solicitó la renovación, puesto que la documentación que posee le habilita para trabajar sin limitarse a una empresa concreta.

## 3. EFECTOS DE LA SOLICITUD DE LOS PERMISOS

### 3.1. *En la solicitud inicial*

En la solicitud inicial de permiso de trabajo y de residencia, el hecho de no poder iniciar la actividad laboral hasta el momento en que se esté documentado con el Documento Unificado (art. 46.1), sumado al tiempo que demora el trámite y resolución del expediente, da lugar en ocasiones a que se desista en la intención de buscar empleo y de solicitar del contratante compromiso formal de colocación, teniendo en cuenta que el empresario ha de esperar al menos dos meses para poder emplear a dicho trabajador. La situación se agrava cuando hablamos de personas que residen legalmente en España y que desean acceder al primer empleo desde una situación de legalidad previa consolidada, en algunos supuestos [art. 38.3.c)] desde hace muchos años.



### 3.2. *En la solicitud de renovación*

Mayores perjuicios suponen algunas prácticas administrativas referidas al momento en que el trabajador está documentado con su permiso de trabajo y de residencia caducado y con el resguardo de solicitud de renovación de dichos permisos. Según se establece en el Reglamento (art. 48), dicho resguardo prorroga la validez del permiso a todos los efectos hasta que se resuelva el expediente. Sin embargo, la práctica administrativa en supuestos como los que siguen no contempla este precepto.

#### a) *Pérdida de la libertad de trabajo*

Durante el tiempo que dura la tramitación del expediente de renovación el trabajador pierde su libertad de trabajo, puesto que, aunque el resguardo de solicitud le habilita para trabajar (en el caso de la renovación de un PTR B) en una actividad y profesión concretas, no puede cambiar de empresa (cosa que sí puede hacer con su Documento Unificado) hasta que no se resuelva su expediente y recoja su nueva tarjeta, puesto que ni siquiera podría la nueva empresa que le contratara darle de alta en Seguridad Social ni registrar su contrato en el INEM.

#### b) *Pérdida del derecho a prestaciones laborales*

Item más: El trabajador así documentado, si durante el transcurso de la tramitación del expediente fuese despedido o cesara en su relación laboral, no podría apuntarse como demandante de empleo en INEM y tampoco podría solicitar la prestación por desempleo, en el caso de que tuviera derecho a ella.

Estas situaciones se convierten en particularmente graves teniendo en cuenta el excesivo tiempo que tarda en tramitarse la renovación de los permisos.

## 4. EL PLAZO DE PRESTACIÓN DE LAS SOLICITUDES DE RENOVACIÓN

Reglamentariamente se establece como plazo de presentación de las solicitudes de renovación con un mes de antelación a la fecha de caducidad (art. 46.2 del Reglamento).

Algunos trabajadores encontraron dificultades en presentar dicha solicitud con esa antelación, en determinados supuestos, por no poderse proveer de toda la documentación necesaria que acompaña a la solicitud.

La demora en instar la solicitud no debería, aun en el supuesto de que se haga con alguna posterioridad a la fecha de caducidad, suponer la imposibilidad de renovar los permisos ni abocar al trabajador a iniciar un trámite de documentación que muchas veces remite a solicitar incluso la exención de visado, con los consiguientes perjuicios que ello

le ocasiona. Parece más ajustado, en todo caso, la sanción económica para los supuestos en que se incurra en dicho retraso, siempre y cuando no pueda demostrarse que se debió a causas ajenas a la voluntad del trabajador.

## 5. LAS PREFERENCIAS

### 5.1. *Aspectos sociales*

En el artículo 18.1 de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, se enumeran las circunstancias que se apreciarán a la hora de conceder y renovar los permisos de trabajo. Este aspecto se desarrolla en el artículo 38 del Real Decreto 1119/1986, de 26 de mayo.

En ambos artículos se determinan una serie de supuestos, algunos de ellos ya sin validez jurídica [art. 38.1.c) y d) del Reglamento] y otros sin gran rendimiento [art. 38.1.e) y 2.a) y b), y 3.a) y b) del Reglamento]; sólo aparecen con el rendimiento apropiado los supuestos contemplados en el artículo 38.1 .a), g) y h), y 3.c) y d).

Ahora bien, haciendo una consideración de conjunto, hay que concluir que no se valoran suficientemente aspectos sociales que habrían de tenerse en cuenta en una relación preferencial, como son las preferencias por vínculo con trabajadores o residentes legales, o por tiempo de residencia [se establece un período excesivamente largo: punto 3, apartado c), del artículo citado], o por cargas familiares.

### 5.2. *Estabilidad en el empleo y cargas familiares*

En cuanto a la renovación de los permisos de trabajo y de residencia, por lo que se refiere a considerar la posibilidad de favorecer la estabilidad laboral, en las preferencias no se contemplan de forma preferencial la estabilidad en el empleo ni las cargas familiares. Además, preferencias que pudieran considerarse de gran valor están sometidas a exigencias excesivas [el tiempo de residencia para que sea considerado como factor preferencial —art. 39.2.b)— es desproporcionado, así como la acumulación de permisos de trabajo —art. 39.2.a)—].

El hecho de restringir la concesión de los PTR de clase «C» a unas situaciones excesivamente limitadas, y que no se contemplen de manera suficiente algunos supuestos que debieran tenerse en cuenta, hace que en muchos casos ya descritos no se pueda mantener la situación de regularidad de los trabajadores con sus posteriores consecuencias.

La adaptación de las preferencias [base jurídica para la modificación del alcance de las preferencias: arts. 42 y 39.2.d)] para que el mayor número posible de trabajadores

podieran acceder a permisos de larga duración, sería una pieza clave para el mantenimiento del estatus de legalidad y la viabilidad de una política de integración.

## 6. TIPOS DE PERMISO DE TRABAJO: PERMISOS INICIALES

Los tipos de permiso de trabajo que pueden concederse a los extranjeros para trabajar en España (art. 34 del Reglamento) presentan en algunos casos tal cúmulo de limitaciones que, en determinados supuestos, provocan la imposibilidad de hacer efectivos los derechos que generan dichos permisos.

En concreto, las limitaciones que se imponen a un permiso de trabajo inicial referidas a una empresa determinada (art. 36.1) restringen en tal medida la libertad de trabajo que, en numerosas ocasiones, el trabajador se ve obligado a aceptar salarios y condiciones laborales inferiores a las que podría conseguir en otra empresa de la misma actividad y localidad para trabajar con la misma categoría profesional, o, en último extremo, volver a instar solicitud de PTR para volver a conseguir un mismo tipo de permiso «B» que está sujeto a las mismas limitaciones.

De no hacerse valer la competencia que tiene atribuido el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en virtud del artículo 36.11 del Reglamento para no limitar estos permisos a un empleador concreto, podrían asegurarse posibilidades para que los trabajadores que acceden al primer empleo tengan una mayor estabilidad laboral, al no hacer depender ésta de la voluntad del empresario, sino de su propia capacidad para insertarse en el mercado laboral.

Es evidente que en la medida que se favorezca la concesión de tipos de permiso de trabajo de larga duración se estará favoreciendo, dadas las características de éstos, la estabilidad legal del trabajador, y no haciéndola depender ni de voluntades ajenas a la suya propia (la de un empleador) ni a una coyuntura de paro o desempleo, u otra circunstancia de carácter temporal.

## 7. LAS TASAS (SECCIÓN 3.<sup>a</sup> CAPÍTULO IV, DEL REGLAMENTO Y LEY 37/1988, DE 28 DE DICIEMBRE, ART. 104)

Sobre la imposición de tasas por expedición de los permisos de trabajo habría que hacer dos consideraciones:

1.º Parecen de todo punto desproporcionadas, y en ello se advierte una intención latente de servir más de elemento de disuasión en la contratación de trabajadores extranjeros que como tasa contributiva.

Este hecho parece deducirse de la determinación de las tasas para los distintos tipos de permiso, gravando en mayor cuantía los permisos iniciales y en menor cuantía los que tienen mayores beneficios y los que suponen ya una cierta estabilidad laboral.

2.º El hecho de que sea por cuenta de la empresa la mayor cuantía de la tasa por expedición del permiso deja a voluntad de la empresa en cumplir con dicha obligación la posibilidad de que el trabajador retire su PTR. El resultado de esto es que el trabajador, si quiere proveerse de su documentación, tiene que, normalmente, abonar la parte de tasa que le corresponde a la empresa si no quiere verse perjudicado de que ésta incumpla con su obligación. La denuncia de este incumplimiento no generaría sino perjuicios para el trabajador, que se ve obligado así a aceptar de facto cargas que legalmente no le corresponden.

Dadas las características de la inmigración, deberían suprimirse por completo todas las tasas tanto en los primeros permisos de cuantos inmigrantes o familiares accedan al primer empleo, como en las de renovación. En todo caso, de mantenerlas, deberían tener sólo carácter contributivo.

## 8. LA RETIRADA DE LOS PERMISOS

Las dificultades que supone cumplimentar los requisitos necesarios para retirar el Documento Unificado provocan también, en ocasiones, que interesados que tienen su PTR concedido y pendiente de ser retirado no puedan hacerlo por:

- No tener el pasaporte en vigor y estar en trámite su renovación, que a veces se alarga tanto como el Consulado o representación diplomática correspondiente desea.
- No tener la carta de concesión del PTR, porque ha sido remitida a la empresa y ésta no se la hace llegar al trabajador.
- No estar al alcance del trabajador justificar el domicilio según se exige por las autoridades policiales.
- Tener que ir acompañado o aportar documentación del empleador o del representante legal de la empresa.

Como se deduce de todo esto, nuevamente está el extranjero en el supuesto de depender de la voluntad de terceros para poder retirar su tarjeta.

## 9. CONDICIONES LABORALES

Aunque en el artículo 32 del Reglamento se establece que el salario y las demás condiciones de trabajo de los extranjeros autorizados a trabajar en España por cuenta ajena no podrán ser inferiores a los de los trabajadores españoles, hay una intención

manifiesta de discriminar a los titulares de permisos de trabajo tipo «A» y «B» iniciales y a sus correspondientes contratos de trabajo, que no podrán acceder a los beneficios derivados de programas de fomento del empleo.

Esta restricción parece estar orientada, una vez más, a que el empresario desista en su intención de contratar a un trabajador extranjero, lo cual, en determinados supuestos de consolidado arraigo en España, es a todas luces discriminador.

De igual manera, el supuesto de denegación del permiso de trabajo por parte de la autoridad laboral en los casos que se recogen en el artículo 37.4.b) y d) del Reglamento supone hacer recaer sobre los derechos del trabajador el incumplimiento de las obligaciones empresariales [art. 37.4.d)] o inspectoras de la autoridad laboral [art. 37.4.b)].

Parece lógico pensar que si el empresario incumple sus obligaciones sociales se recurra al procedimiento sancionador establecido en la legislación. De igual forma, si en contrato se establecen condiciones inferiores a las legalmente establecidas como mínimo de derecho necesario, ello no implica la no existencia de la relación laboral, y así ha de ser la jurisdicción competente la que resuelva en todo caso estas situaciones, que nunca deberían obrar en perjuicio del trabajador.

## 10. INEM

Con relación al acceso de los extranjeros a las Oficinas de Empleo, las instrucciones de la DGM y de la DGINEM de fecha 21 de enero de 1992 establecen, con respecto a las anteriores de fecha 24 de mayo de 1988, una mayor racionalidad a la hora de fijar los supuestos en los que los trabajadores inmigrantes pueden inscribirse como demandantes de empleo.

De cualquier forma, el hecho de que determinados supuestos necesiten proveerse de certificación previa de la Dirección Provincial de Trabajo duplica el trámite administrativo para conseguir la inscripción y, en cualquier caso, al hacer referencia a los supuestos de preferencia para la concesión de PTR establecidos en el artículo 38 del Reglamento, ha de concluirse lo que ya se expuso al mencionar dichas preferencias.

Aparte, ya han sido comentadas algunas de las irregularidades que el INEM comete con respecto a inscripciones como demandantes de empleo y en el reconocimiento de la prestación por desempleo a quienes están documentados con resguardo de renovación del PTR.

# LA PROBLEMÁTICA DE LA REAGRUPACION FAMILIAR

**JOSE VALERO**

Delegación Diocesana de Inmigrantes  
del Arzobispado de Madrid

## 1. DIVERSAS SITUACIONES

Cabe, a nuestro juicio, distinguir dos situaciones diferenciadas, que podrían agruparse en dos bloques:

### I.1. FAMILIARES EN ESPAÑA EN SITUACIÓN IRREGULAR

*a)* Familiares en España (en situación irregular) de extranjeros documentados con permiso de trabajo y residencia de «regularización».

*b)* Familiares en España (en situación irregular) de extranjeros documentados con permisos tipificados en el régimen general de extranjería.

Estos casos tendrían su vía de solución a través de las consideraciones reflejadas en la parte del informe referida a «RESIDENCIA».

### I.2. FAMILIARES EN EL EXTRANJERO, DE EXTRANJEROS RESIDENTES EN ESPAÑA CON PERMISO DE TRABAJO Y/O RESIDENCIA. DE CUALQUIER TIPO

La reagrupación familiar, de acuerdo con la práctica totalidad de los informes técnicos, públicos y privados, sobre inmigración en Europa, se señala no sólo como un derecho primordial, sino también como un elemento capital para la integración y la armonía sociales.

Por ello, debe plantearse la reunificación familiar en términos y condiciones más favorables que los que se deducen de la actual práctica administrativa, y de acuerdo con la normativa legal.

## II. LA NORMATIVA VIGENTE

La normativa vigente reconoce el derecho a la reagrupación familiar:

- Al cónyuge, padre, madre, hijo, hija, ascendiente y descendiente en línea directa de un español o de un extranjero residente legal en España.
- Al menor o incapacitado cuyo representante legal sea un español o un extranjero residente legal en España.

En consonancia, excluye:

- Al cónyuge de un español o de un extranjero residente, separado con la consideración legal «de hecho» o de Derecho.
- A los ascendientes y descendientes en línea directa de un español o de un extranjero incardinado en una unidad familiar propia.

## III. LA PROBLEMÁTICA ACTUAL

Sin embargo, en la situación actual respecto a los procesos de reunificación familiar se presentan tres problemas de gravedad:

### III.1. SUSPENSIÓN DE LOS PROCESOS DE REUNIFICACIÓN

En el caso concreto de los visados de reunión familiar, nos consta que las representaciones de España en el exterior recibieron instrucciones de paralizar todos los procesos y no otorgar visados para tal fin desde el mes de marzo de 1992 y hasta que estuviera dispuesta la nueva normativa reguladora, que hasta el día de hoy no ha visto la luz. En el transcurso de estos meses sólo en casos muy aislados se han concedido estos visados.

Lo anterior entra en contradicción frontal con lo establecido en la Disposición Adicional Tercera del Real Decreto 1119/1986, de 26 de mayo, por el que se aprueba el reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, reguladora de los derechos y libertades de los extranjeros en España:

*«Reagrupación familiar: Tendrán tratamiento preferente y se tramitarán por el procedimiento de urgencia las peticiones de visados formuladas por personas que se propongan su reagrupación con un miembro de la familia debidamente instalado en España... »*

### III.2. LIMITACIÓN DE LOS SUPUESTOS Y AMPLIACIÓN DE REQUISITOS REGLAMENTARIOS

De la apreciación en conjunto de los supuestos en los que los extranjeros pueden acceder a la reunificación familiar, contemplados en el artículo 7.2 del Reglamento de «extranjería», se desprende que los familiares de los extranjeros pueden acceder a la reagrupación:

- Sin límites de edad.
- Sin límites de grado de parentesco en las líneas ascendente y descendente.
- Sin que el extranjero reagrupante deba acreditar un determinado tiempo previo de residencia legal en España, según su nacionalidad.

Atendiendo a la normativa legal, por tanto, debería ser suficiente acreditar el vínculo familiar con el reagrupante y la condición de residente legal de éste.

Sin embargo, en el transcurso de los últimos años se ha limitado la posibilidad de acceder a la reunificación:

- a los hijos menores de dieciocho años del extranjero residente en España,
- a los padres de éste, mayores de sesenta y cinco años,
- y, en determinados supuestos, se ha venido exigiendo que el extranjero reagrupante llevara un mínimo de tres años con la condición de residente legal en España.

Según hemos podido conocer, en la normativa que se prepara se establece un período de residencia previa mínima de un año, contar con un permiso ya renovado, y además:

a) Acreditación de un empleo y recursos económicos estables y suficientes para atender las necesidades de la familia, incluyendo seguridad médica y hospitalaria, en el supuesto de no estar cubierta por la Seguridad Social.

b) Disponibilidad de una vivienda de características y amplitud consideradas normales para los ciudadanos españoles en la zona de residencia del reagrupante, teniendo en cuenta el número de miembros de la familia.

Es preocupante:

Que no se fijen los criterios de valoración para determinar qué medios de vida son «suficientes o estables» tanto como lo que pueda considerarse como una vivienda de características y amplitud «consideradas normales», pues ello puede excluir de los procesos de reunificación familiar, siendo éste un derecho superior, a los extranjeros que no se adecuen a criterios tan indeterminados.



La práctica administrativa podría ocasionar, por ejemplo, que se excluya a los familiares de extranjeros que trabajen en el sector de los servicios domésticos o a quienes vivan con cierta modestia y austeridad.

Creemos que debe incidirse en que la legislación española atribuye a la reunificación familiar tratamiento preferente y otorga urgencia en el procedimiento; que es un derecho reconocido, alentado y urgido por numerosas disposiciones del Derecho internacional, y en especial recogido en los Organismos de nuestro entorno europeo.

### III.3. REQUERIMIENTO DE DOCUMENTACIÓN DE MUY DIFÍCIL CONSECUCCIÓN

En la actualidad, aun estando en suspenso los procesos con carácter general, las solicitudes de visado de reunificación familiar son posibles en determinados casos, aportando una enorme cantidad de documentos cuya obtención plantea problemas. Entre ellos, cabe destacar:

a) *«Situación laboral y económica del solicitante»*

Se entiende que el solicitante es el extranjero que reside en el exterior y pretende trasladarse a España. Para acreditar su situación laboral y económica deberían determinarse qué documentos concretos son necesarios y que no sean imposibles de conseguir:

En primer lugar, porque las relaciones laborales en los países de donde procede la mayor parte de la inmigración no están documentadas, y porque generalmente se carece de cuenta de ahorros.

En cualquier caso, huelga en el caso de los hijos, ya que la reagrupación se limita (aunque indebidamente) a los menores y éstos no están en edad laboral. De los padres mayores de sesenta y cinco años, porque son pocos los que perciben pensión de jubilación, y el del cónyuge, ya que la reunificación no se hace depender en norma legal alguna de su situación laboral o económica.

b) *Certificado de antecedentes penales de los solicitantes, expedidos por las autoridades del país de origen (caso del reagrupando) y por las españolas (sobre el reagrupante)*

Es un documento innecesario en el caso del reagrupante, porque se supone que tiene un permiso de trabajo y de residencia en vigor, para cuya obtención ya ha debido acreditar, mediante la presentación de un certificado, que carece de antecedentes penales.

- c) *Acta notarial haciendo constar que reagrupante y reagrupado se hallan casados en la fecha de la solicitud y acta notarial haciendo constar que el reagrupante desea reagrupar al cónyuge residente en Marruecos*

Un Acta notarial de manifestaciones no acredita la existencia del matrimonio. Sorprende que se pida este documento y que, sin embargo, no figure un Certificado de matrimonio expedido por el Registro Civil. En cuanto al Acta en el que el reagrupante debe manifestar su deseo de reagrupar al cónyuge, esta circunstancia queda acreditada por cuanto es el cónyuge reagrupante el que debe facilitar diversos documentos para dicho fin. Por ejemplo, al solicitar un Certificado de antecedentes de residencia legal en España, expedido por la Comisaría General de Documentación, cabe señalar que dicho trámite es personal y que en la solicitud se debe hacer constar la finalidad de la certificación.

- d) *Certificado gubernativo español haciendo constar que el reagrupante lleva residiendo en España los tres años inmediatamente anteriores a la solicitud, y de forma continuada*

El período de tres años, como mínimo, de residencia legal continuada es una condición que se desmarca de lo reglamentado en la normativa legal, ya que ésta establece que puede solicitar el visado el «cónyuge de un español o de un extranjero residente en España» [art. 7.2.a) del RD 1119/1986...].

De lo anterior sólo se puede deducir que el reagrupante debe tener la condición de residente legal en España, ya que la misma normativa establece que «sólo se considerarán extranjeros residentes las personas amparadas por un permiso de residencia» (art. 13.4 de la Ley Orgánica 7/1985). Por tanto, no procede exigir dicho tiempo previo de residencia legal.

- e) *Fotocopia de escritura de propiedad de la vivienda o del contrato de alquiler visado en fecha reciente (un mes) por la Cámara de Propiedad Urbana o por el centro de gestión catastral y cooperación tributaria, junto con Cédula de habitabilidad de la vivienda*

Es público y notorio que, al igual que sucede con numerosas relaciones contractuales de otra naturaleza, en el caso de los arrendamientos urbanos sea frecuente que no medien pruebas documentales. Esta incidencia se produce no sólo en el caso de extranjeros, sino también en el de los propios nacionales.

Por otra parte, si entre los españoles hay un significativo número de personas en situación de precariedad (física y documental) respecto a la vivienda, ello cunde de igual manera entre los colectivos extranjeros.

En general, no se visan los contratos de arrendamiento; pero en el supuesto de los que estén visados, hay que tener en cuenta que la exigencia de que el visado sea de fecha correspondiente al último mes previo a la solicitud, habría que hacer un nuevo contrato de arrendamiento (con el perjuicio que puede suponer para los derechos adquiridos del arrendatario) y en cualquier caso se hace depender de la voluntad del arrendador que se expida dicho documento. Además, existen numerosos inquilinos en calidad de subarrendados, lo que hace imposible en la práctica aportar este documento.

Por otra parte, se excluye del derecho de reunificación familiar a los extranjeros que trabajan en los servicios domésticos en régimen interno, cuyos empleadores están dispuestos a facilitar el alojamiento al cónyuge reagrupado.

Por último, es de señalar que exigir la Cédula de habitabilidad de la vivienda implica que el reagrupante debe personarse en el IVIMA y solicitarla. Tras la solicitud, transcurrirá un número indeterminado de meses hasta que el perito se persone en la misma para efectuar la valoración de metros cuadrados, altura de los techos, condiciones de habitabilidad, etc. Y en último extremo debe ser el arrendatario o propietario de la vivienda quien lo inste, por lo que puede volverse a hacer depender el buen fin del proceso de reunificación de la voluntad de un tercero.

f) *Certificado de empleo o profesión del cónyuge reagrupante visado por el INEM y Certificado de la Seguridad Social española en el que se informe sobre afiliación y períodos de permanencia en alta y cartilla sanitaria*

La documentación de carácter laboral debe acreditarse exclusivamente con un permiso de trabajo en vigor, pues el resto de Los documentos ya se presentaron para obtenerla. Además, puede haber situaciones transitorias en las que se carezca de empleo o profesión y, sin embargo, se cuenten con medios económicos y no se pierda el estatuto de legalidad.

En segundo término, es necesario advertir que determinados contratos correspondientes a determinadas profesiones o sectores de actividad económica no son visados por el INEM. Además, dicho trámite es una facultad potestativa de las partes y no obligatoria. En último término es de señalar que el INEM se limita a visar la existencia de un documento, pero no se pronuncia sobre su contenido o la veracidad de la relación laboral. Es decir, no es un acto declarativo de la Administración, sino de mera inscripción.

Respecto del informe sobre afiliación y períodos de alta en la Seguridad Social, debe advertirse que en principio tanto dichos trámites como la retención e ingreso de las

cotizaciones al Régimen correspondiente es obligación del empresario o empleador, por lo que vuelve a hacerse depender de la voluntad de un tercero que dichos trámites y acciones se hayan cumplido.

g) *Justificante de medios económicos del cónyuge reagrupante (extracto de la cuenta bancaria, nómina, propiedades, etc.)*

Si el reagrupante cuenta con permiso de trabajo y de residencia, quiere decir que el Ministerio de Trabajo ya ha valorado que las condiciones de trabajo del extranjero no son inferiores a las de los nacionales y por ello ha concedido el permiso de trabajo; también que, posteriormente, el Ministerio del Interior ha valorado los documentos para la concesión del permiso de residencia conjuntamente solicitado y ha entendido que el mismo extranjero, tal y como es preceptivo por la normativa legal, cuenta con medios suficientes de vida.

#### IV. SOLUCIONES

- Debe aprobarse y hacerse pública la normativa de reagrupación familiar. No debe contener elementos de discriminación de ningún tipo, ni la exigencia de documentos cuya expedición dependa de la voluntad de terceros.
- Las características de los permisos de los familiares deben ser las mismas que hemos apuntado para los permisos de los trabajadores.
- Debe facilitarse a los inmigrantes el acceso a la vivienda social y privada en régimen, al menos, de alquiler. Si se les excluye de la vivienda social y se les niega el alquiler en el mercado privado, la reagrupación familiar se hará imposible.
- Tal como se ha producido la política de inmigración en España el deber de conseguir una vivienda digna no es sólo del trabajador inmigrante, sino también de los programas de las administraciones públicas.

## ACTA

### Reunión celebrada el 22 de febrero de 1993, en la sede del Defensor del Pueblo con organizaciones no gubernamentales, sobre la situación jurídica de los extranjeros en España

Se inició la sesión bajo la presidencia de la Adjunta Primera del Defensor del Pueblo, señalando en primer lugar que se incorporaban los distintos documentos facilitados por los representantes de Cáritas y de la Delegación Diocesana de Inmigrantes, al objeto de elaborar un dossier general con esta documentación y las actas de las distintas reuniones.

Seguidamente se procedió a aprobar el acta correspondiente a la última sesión, con las modificaciones propuestas por los representantes de las diferentes organizaciones no gubernamentales presentes.

A continuación tomó la palabra el representante de la Delegación Diocesana de Inmigrantes, don José Valero, quien pasó a desarrollar su ponencia sobre residencia de extranjeros, cuya copia se incorpora a este acta como anexo número uno.

Seguidamente, dentro del turno que se abrió para formular consideraciones respecto al tema tratado en la ponencia, intervino el Asesor del Area de Trabajo y Seguridad Social, don Fernando Nolla, quien señaló que la problemática de permisos de trabajo y residencia no llega a plantearse ante la institución de una forma especialmente importante y que, en todo caso, resulta enormemente dificultoso analizar las posibles denegaciones de permisos de trabajo dado el amplio margen de discrecionalidad que la Administración tiene en este sentido.

Don José Mario Fernández Mateos preguntó al ponente si se tenía constancia, por parte de la Delegación Diocesana, del número de personas que estaban acudiendo a la vía del turismo para entrar en España, al no poder obtener el correspondiente visado de reagrupación familiar.

Don José Valero señaló que efectivamente debía ser un número importante aun cuando no se conocía con exactitud; pero que ello venía dado en función de las dificultades que se encontraban para poder obtener precisamente el visado de reagrupación familiar a través de los Consulados.

Seguidamente don Antonio Martínez, de la Delegación Diocesana, indicó que este problema de la denegación de exención de visado se aprecia en ejemplos como el de un marroquí de dieciocho años, quien después de realizar unos cursos de formación profesional y obtener una especial cualificación para el desempeño de su profesión, se le ha denegado en dos ocasiones la exención de visado, aun a pesar de que esta persona forma parte de un núcleo familiar compuesto por la madre y cinco hijos y todos ellos se encuentran evidentemente en situación de ilegalidad. Asimismo, puso de relieve cómo la problemática que se aprecia en el Consulado de Tetuán es especialmente significativa respecto a la solicitud de visados, por la lista de documentos tan grande que se solicita a los interesados y la dificultad para obtenerlos. En ese mismo sentido, señaló que la problemática se produce con relación a las personas que han contraído matrimonio y no pueden traer a su cónyuge a España, aun encontrándose ellos en situación de residentes legales.

A continuación intervino don José Valero, quien incidió de nuevo en el tratamiento que se está dando a las denegaciones de reagrupación familiar, en concreto señalando cómo en las denegaciones actuales el motivo que se alega es no proceder a la reunificación por ser familiar de extranjero regularizado.

Don José Manuel Herrera señala cómo este problema de la reunificación se pone de manifiesto en cuanto que la normativa española no lo reconoce de una forma expresa, y así tal circunstancia se advierte en la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España, mencionándose sólo a nivel reglamentario, lo que origina en realidad una situación de inseguridad jurídica que de alguna manera debería tener una respuesta adecuada en el marco de la Comunidad Económica Europea.

Asimismo, indicó que otro problema que quizás debía haber sido planteado en la ponencia sobre entradas, era referente a los nacidos en España que han perdido posteriormente la nacionalidad en un tercer país y han regresado a España y quieren recuperarla; poniendo de relieve el retraso tan especial que sufre la tramitación de los expedientes para recuperar la nacionalidad.

Al hilo de estas intervenciones, don Antonio Martínez indicó cómo la problemática en el tema de la residencia traía su origen precisamente de la falta de una normativa clara que se traducía en la utilización de circulares e instrucciones internas y en la disparidad de criterios entre los distintos departamentos en esta materia, que en muchos casos reducían el «techo» señalado por la Ley y el Reglamento de Extranjeros.

Doña Margarita Retuerto preguntó si se tenía conocimiento de que el punto séptimo de la ponencia, relativo a la exigencia de la acreditación de una vivienda normal, se exige de una forma especial en la Delegación del Gobierno en Madrid.

Don José Valero contestó indicando cómo la Delegación Diocesana tenía constancia de los impresos que, por parte de la Brigada Provincial de Documentación de Madrid, se entregaban a quienes solicitaban residencias no laborales y en los que constaban requisitos específicos como contrato de arrendamiento, empadronamiento, escritura de compraventa, etc.

Don Joaquim Giol señaló que en todo caso, en general, se solicitaban estos requisitos aunque en unas Comunidades la acreditación era más exigente que en otras; no obstante, el problema respecto a la exigencia de un domicilio concreto se traducía en que no todos tienen contrato de vivienda porque en algunos casos el mismo propietario se niega a hacerlo y en otros vive más de una familia en el mismo piso.

Don Antonio Martínez insistió en la problemática que se está dando como consecuencia del ejercicio de las potestades delegadas en materia de extranjería por parte de determinadas Delegaciones de Gobierno, como es el caso de Madrid, en que se utilizan criterios mucho más restrictivos que en otras Delegaciones, como al parecer ya se ha podido constatar no sólo con el tema de la vivienda, sino con otras circunstancias.

Don José Valero indicó que los requisitos que piden los Consulados de España en la reagrupación familiar, para acreditar ese tipo de vivienda, como posiblemente en algún documento que se ha mandado a los Directores generales consta, son fotocopia de la escritura de la vivienda o del contrato de arrendamiento, visado en un plazo reciente; es decir, menos de un mes por la Cámara de Propiedad Urbana o por el Centro de Gestión Catastral y además la Cédula de habitabilidad.

Intervino don Joaquim Giol, quien insistió respecto a la parte de la ponencia reflejada en la página 27 de la misma, que constata que cuando se ha perdido la situación de legalidad hay que empezar el proceso como si nunca se hubiese tenido antes y porque además, en algunos casos, lo obtiene con más facilidad gente llegada mucho más recientemente que gente que hace cinco o seis años que está aquí y que lo perdió.

A continuación doña Margarita Retuerto cedió la palabra a don José Serrano Villamanta, responsable del Departamento de Documentación de la Delegación Diocesana, quien inició la ponencia sobre los trabajadores inmigrantes y la consolidación de su situación regular, que se incorpora a este acta como anexo número dos.

Seguidamente doña Margarita Retuerto, después de agradecer al ponente su intervención, preguntó si los problemas señalados, precisamente en la ponencia, habían sido puestos de manifiesto a la Administración en alguna ocasión.

Intervino don Antonio Martínez, quien señaló que este documento de trabajo había sido presentado en enero a los Directores Generales, y que hasta la fecha había silencio administrativo, y que de esto mismo se había hablado también en la Comisión ad hoc, sin que haya habido contestación.

Doña Margarita Retuerto señaló que en la ponencia se advertía diferencia de criterios entre dos Ministerios, concretamente entre el Ministerio de Trabajo y el Ministerio del Interior.

Don José Serrano contestó que la experiencia que ellos tienen en el diálogo con la Dirección General de Migraciones y con la Dirección Provincial de Trabajo de Madrid es que siempre resulta fluido y, en cierta medida, van recogiendo algunas de las propuestas que se les va haciendo, pero no así con las autoridades del Ministerio del Interior.

Don Joaquim Giol señaló que, efectivamente por su parte, se había constatado cómo la Dirección General de Migraciones tenía una voluntad mayor para la resolución de los problemas de extranjeros que respecto de las autoridades del Ministerio del Interior.

Don Antonio Martínez señaló que, no obstante, estaban comenzando a advertir criterios restrictivos por parte de la Dirección Provincial de Trabajo, debido a la existencia de Comisiones Provinciales donde se encuentran representados todos los Ministerios, sobre todo en torno al proceso de renovación de regularizados, y que la razón última había que encontrarla en la falta de claridad de la normativa.

Don José Valero indicó que, a su juicio, efectivamente la Dirección Provincial de Trabajo y la Dirección General de Migraciones ofrecían mayor diálogo para la solución de los problemas, mientras que con la Brigada Provincial de Documentación no y así, al preguntar con qué criterios se le pide a un menor nacido en España la exención de visado y a otros no, no se sabe con certeza en última instancia cuál es el criterio que se aplica. Otra cuestión que plantea es la dependencia, en muchos casos, de la acreditación documental para los extranjeros de que se persone el representante legal de la empresa, circunstancia ésta que en la mayoría de los casos resulta imposible y, por tanto, queda la acreditación de esta documentación del extranjero en manos de terceras personas.

A continuación don Fernando Nolla señaló la actitud cicatera de la Administración respecto a la concesión de permisos y la búsqueda de ésta, en muchos casos, de resquicios para evitarla; un caso, en su opinión, es el asunto de la inscripción en el INEM como demandante de empleo, a la cual se condiciona, sobre todo, el derecho a poder cobrar el desempleo. Es una práctica que no está regulada reglamentariamente y es el INEM a través de una interpretación muy curiosa de lo que es la condición de desempleado, que consigue impedir que un ciudadano extranjero se inscriba en la Oficina de Empleo por medio de una actuación que no tiene justificación legal, provocando que esta gente no pueda obtener la prestación por desempleo, por lo que se



encuentran discriminados por la Administración, sin perjuicio de que la misma tenga un enriquecimiento injusto porque ha estado percibiendo las cuotas de él y de su empresario, sin dar las correspondientes contraprestaciones.

Don José Manuel Herrera señaló que esta práctica que señalaba don Fernando Nolla estaba siendo denunciada en el ámbito de la Comunidad Económica Europea, en cuanto que el extranjero recibe un nivel de prestaciones inferior proporcionalmente a las cuotas que abonaba.

Intervino a continuación don Fernando Nolla señalando lo siguiente: éste es un dato que abunda también en el hecho de que los trabajadores que tienen los permisos "B" inicial, por las características del permiso, unidas a que ni siquiera cobrarían desempleo, se encuentran también en una situación vejatoria de sus derechos básicos en cuanto a las condiciones de igualdad en el empleo. En realidad todo ello no son más que dificultades extraordinarias a la hora de poder exigir sus derechos frente al empresario, ya que si el empresario incumple, el extranjero no podrá rescindir la relación laboral a no ser que se arriesgue a ser expulsado del país, lo cual está también en contra de la libertad de trabajo.

Otro punto también a destacar que denota la cicatería de la Administración es el no facilitar las cosas cuando debiera, como es el asunto de las tasas.

A los trabajadores hispanoamericanos, como concesión, se les mantuvo en la Ley de Extranjería la exención de tasas, para la obtención del permiso, pero resulta ridículo porque dejan de pagar una pequeña cantidad y quien paga en realidad, como ha constatado el Defensor del Pueblo, es el trabajador en el 90 por 100 de los casos, por lo que el empresario realmente no tiene ninguna razón para hacerlo, con lo que son incluso los trabajadores que tienen un respaldo de la Ley Orgánica como los hispanoamericanos, para no tener que pagar tasas, quienes las están pagando; además, sería interesante investigar hasta qué punto corresponden, porque así lo exige la Ley, que esas 40.000 ó 50.000 pesetas responden verdaderamente al costo del servicio; al ser una tasa debería aprobarse con un presupuesto de cuál es el coste real de ese servicio, con lo que las 50.000 pesetas tienen como finalidad sancionar o desactivar la petición de permisos.

Don Antonio Martínez señaló que la recaudación por la renovación puede alcanzar la cifra de 15.000 millones de pesetas como cantidad teórica a recaudar por el Estado.

Don José Valero señaló cómo en algunos casos de solicitud de permiso se le ha requerido las cotizaciones a la Seguridad Social y al comprobar que no existían, y después de denunciarlo ante la Inspección de Trabajo, la empresa ha manifestado que ese trabajador nunca había desempeñado un puesto de trabajo en esa empresa, aun a pesar de constar que se había cotizado por el mismo al menos durante dos meses, resultando de todo ello al final la denegación del permiso.

Don Fernando Nolla señaló, asimismo, que sin necesidad de llevar a cabo grandes reformas, la renovación y la concesión de los permisos de trabajo deberían estar vinculadas a las necesidades de empleo, retomando el sistema anterior en donde después de que el empresario había ofertado ante la Oficina de Empleo el puesto de trabajo y había transcurrido un tiempo sin que éste finalmente se ocupase, era entonces ofertado al trabajador extranjero, tratando de evitar con ello lo que la jurisdicción está señalando, en muchos casos, de que no se pueden denegar permisos de trabajo en base a una argumentación como es la situación de empleo, sin más datos.

Interviene don Joaquim Giol, quien señala con relación a lo que acaba de indicar don Fernando Nolla que ese procedimiento posiblemente lo que haría sería dificultar aún más la obtención de permisos de trabajo. En este sentido, señaló cómo en Gerona están renovando por segunda vez y algunas veces por tercera, el resguardo, sin que el INEM intervenga; por lo que él sería partidario de que se clarifiquen los criterios de renovación y se dé la posibilidad de integrarse en el mercado de trabajo cuando ya se tiene permiso.

Continuó manifestando después que ha constatado la existencia de circulares internas de la Dirección General de Migraciones, que en Gerona se aplican pero que no se aplican aquí; una, por la que se autoriza a afiliarse a la Seguridad Social con resguardo, lo que se hizo a finales de la regularización y eso en Gerona se mantiene todavía, y otra muy reciente, la de aceptar a trámite los permisos de trabajo cuando el trabajador aporte el pasaporte, las fotos y el permiso caducado o en vías de caducidad, que por lo que parece en Madrid tampoco se hace.

Don José Serrano señaló en este sentido que no se permitía la afiliación a la Seguridad Social mientras no se hubiese concedido el permiso de trabajo y que, por tanto, no se admitía esa afiliación con los simples resguardos en Madrid.

Don Joaquim Giol expuso que, en relación a los Certificados médicos, hay médicos que se niegan a certificar, aduciendo que no existe historial médico, ni medios para hacerlo y entonces en algunos certificados están llegando con aquella forma del «compareció ante mí don...», y dice que no tiene enfermedades contagiosas».

Don José Valero señala que se renuevan solamente el 50 por 100 de los permisos que se concedieron, y se deniega el 25 por 100 de las solicitudes, lo que supone que en cinco años el 100 por 100 de los que estaban legales, el primer año, han pasado a la ilegalidad. Esta situación debe cambiar, porque si no nunca se va a consolidar el estatuto de legalidad de los extranjeros en España, sólo de unos cuantos.

Asimismo, indicó que la jurisprudencia obliga a la Dirección Provincial de Trabajo a que cuando deniega un permiso de trabajo porque existen españoles inscritos como demandantes de empleo en el INEM, diga qué español inscrito para esa actividad quiere ese puesto de trabajo, cuestión que no se realiza por parte de la Dirección Provincial. Otro supuesto es que gran parte de las denegaciones de permiso de trabajo para

empleadas de hogar son por este motivo, porque dicen que para este mismo trabajo hay muchos inscritos; también sucede que en el INEM nadie puede darse de alta en él para la actividad de empleada de hogar porque el INEM no lo admite.

Don Antonio Martínez señaló, en todo caso, la necesidad de que los permisos de trabajo que se concediesen fuesen de larga duración, de forma que con ello, durante ese tiempo, pueda ese trabajador extranjero hacer frente a la problemática de renovación de su permiso, cuestión ésta que cobra mayor importancia en función de la precariedad de los puestos de trabajo que se da, y que en el futuro puede darse y evitar situaciones como la conocida por él mismo, de personas que han estado trabajando en España diecisiete años y van a renovar, y un mes antes se habían quedado sin trabajo. Asimismo, solicitó la intervención del Defensor del Pueblo en relación a conocer cuál es el estado real sobre la formación profesional con relación a los extranjeros, ya que sobre esta cuestión señaló la gravedad que suponía la denegación del derecho a la formación profesional, como lo demuestra el hecho de que jóvenes marroquíes que están legales y que están haciendo una formación profesional en grupos de ONG como puede ser Parábola, Norte Joven, etc., no tienen derecho a una bolsa, por participar en una escuela, de 100, 200 y hasta 800 pesetas que se dan diarias por asistir a los cursos, porque son extranjeros.

Don Manuel Herrera incidió sobre las propias tensiones existentes entre los diferentes ámbitos de la Administración, indicando cómo desde Cáritas se había apreciado una especie de necesidad por parte de un ámbito, como era el correspondiente a la Dirección General de Inmigraciones, por buscar un apoyo en las propias ONG para reforzar sus posiciones con relación a la concesión de permisos de trabajo.

Don Manuel Aznar intervino para preguntar a don Antonio Martínez si cuando se había referido al tema de la formación profesional y había citado a centros como Parábola y Norte Joven, se refería con ello a algún tipo de escuela-taller.

Don Antonio Martínez indicó que efectivamente se trataba de escuelas-taller que tenía la Delegación Diocesana, como otras que tenía también Cáritas, y que son organizaciones que a través de la Comunidad Autónoma con el INEM, van organizando estos cursos que él considera deben hacerse extensibles a todos los jóvenes, incluidos los extranjeros; sobre todo cuanto ya existen en la actualidad hijos de extranjeros que han nacido en España y que para poder acceder a su primer puesto de trabajo precisan de estos cursos.

Doña Margarita Retuerto se refirió a la ponencia de don José Valero, que había hablado de un requisito de imposible cumplimiento como es que el trabajador extranjero tenga que cotizar doce meses. En este sentido, preguntó a don Manuel Aznar si era posible el establecimiento de algún tipo de convenio por el que el propio trabajador se haga cargo de la parte de la empresa y la suya propia, a efectos de completar el período de cotización; a lo que él respondió que sí, que era una posibilidad que se podía estudiar

aun cuando los convenios especiales tenían como dificultad el desconocimiento por parte de la mayoría de las personas.

Don José Serrano señaló que en todo caso él no consideraba oportuno ni el planteamiento de un convenio por cuanto si en la actualidad se le exigen doce meses de cotización al trabajador, estima que esta circunstancia debería ser revocada y que no hubiese obligación de llevar a efecto esa cotización, y sobre todo no obligar al trabajador a demostrar que el empresario ha cumplido con la obligación de llevar a efecto la cotización. Dándose la paradoja, por tanto, de que la Administración exige que se demuestre una información que ella misma posee.

Don Fernando Nolla señaló que consideraba que de todas formas no era una cuestión excesivamente problemática, por cuanto todos los trabajadores por cuenta ajena tenían obligación de aportar la justificación de las cotizaciones efectuadas y ello, tenía como función el facilitar el trámite administrativo en el momento de presentarse ante una Oficina de Empleo.

Seguidamente, doña Margarita Retuerto cedió la palabra a don José Valero a fin de que se desarrollase el tercer punto de la ponencia sobre la problemática de la reagrupación familiar, cuyo texto queda incorporado a este acta como anexo número tres.

A continuación se abrió el turno de comentarios sobre la cuestión expuesta.

Don Manuel Aznar señaló la importancia de la reagrupación familiar respecto de las personas que están trabajando en otro país; que no podía perderse de vista el hecho de que respecto a lo que se había señalado en la ponencia sobre la amplitud de la legislación y las trabas que en algunos casos existían para llevar a efecto esta reagrupación familiar, por lo que podría llegarse a la conclusión de que cabría hablar de propuestas que diesen una enorme amplitud a las posibilidades de reagrupación familiar. No obstante, señaló que no podía dejarse en el olvido el hecho de las normas de la Comunidad Económica Europea, en las que existen limitaciones con respecto al derecho de circulación, derecho de establecimiento, etc., y que no podemos perder de vista la situación de los ciudadanos de la Comunidad Económica Europea y que viene impuesta, en definitiva, por reglamentos comunitarios y por directivas que no dependen directamente de España, por lo que no se puede llegar a hacer una normativa que sea más favorable para los ciudadanos que no sean de la Comunidad Económica Europea que para los ciudadanos que sí lo son.

Interviene a continuación don Antonio Martínez, quien señaló que podría haber unas exigencias razonables, pero el problema es que se están violando derechos importantes. En este sentido, señaló que cuando se estaba tramitando el proyecto de Ley Orgánica de Derechos y Libertades de los Extranjeros en España, ya se apuntó el hecho de que se estaba dejando de un lado el tema de la reagrupación familiar, presentándose enmiendas a este respecto que fueron rechazadas, aduciéndose que esta cuestión estaba

ya suficientemente recogida en el texto legal. La realidad es que la Ley no contempla el tema de la reagrupación familiar mientras que el Reglamento en cambio sí.

Frente a esto existe un boletín hecho por el Ministerio del Interior en el que se señala según distintos países, plazos de tiempo diferentes para poder hacer efectiva la reagrupación familiar, que no está contemplado en el Reglamento, en donde se recogen criterios que no aparecen en ninguna normativa como es el de la facilidad de adaptarse a la sociedad española y que queda, por tanto, a la discrecionalidad de la Administración.

Asimismo, señaló la necesidad de que el tema de la reagrupación familiar quedase al margen de las normas generales de inmigración, como parece ser que se propondrá en un próximo congreso que se va a celebrar a nivel europeo sobre temas de inmigración, y que también se desprende del propio Tratado de la Unión Europea, y en concreto, el documento de 3 de diciembre de 1990 de los Ministros ad hoc, que lo recoge el Tratado de Maastricht, por el que una política restrictiva en sí misma no tiene sentido; de ahí que deben quedar al margen la reagrupación familiar, segunda generación, entradas por motivos humanitarios y refugio. A este respecto, don Antonio Martínez se remitió al convenio de Derechos Humanos y al Tribunal de Estrasburgo.

En este sentido, el señor Martínez insistió de nuevo en la descoordinación que existe entre las Administraciones, entre los Ministerios de Asuntos Exteriores y el del Interior, que no acaban de adoptar unos criterios únicos sobre política de inmigración y cada vez son mayores las trabas, como lo pone de manifiesto en la actualidad el que para la escolarización de los niños se exija determinada documentación concluyendo que dentro de una política de Estado se deben asumir los hechos consumados y dar soluciones globales.

Por otro lado, señaló que nadie quiere conceder viviendas, ni siquiera en igualdad de condiciones en régimen de alquiler; preguntándose cuándo vamos a erradicar el tema del chabolismo a base de alquilar 12 viviendas al año para extranjeros; habíamos hecho un proyecto para erradicar el chabolismo en el poblado de Ricote del barrio de El Pilar y ahora se vuelven atrás, y a esas personas que viven ahí ya no les regularizan como familiares de un extranjero legal. Entonces ¿se quiere restringir con ello la inmigración?; la inmigración es un fenómeno permanente y no pasajero, y esto ha de reconocerse, y como es permanente supone un coste social y un coste cultural, pero también el inmigrante paga impuestos.

Doña Margarita Retuerto señaló que el tema de la reagrupación familiar no es un tema nada fácil, como ya se había puesto de manifiesto en la ponencia, porque la reagrupación familiar está considerada como un aspecto fundamental para la integración; aunque no es menos cierto que dentro de la definición general de la política de extranjería, hay que acomodar las exigencias del derecho de los extranjeros con los compromisos internacionales del Estado español.

Por otro lado, señaló que no hay un criterio claro respecto a la reagrupación familiar, como lo demuestra la suspensión del proceso, la limitación de los supuestos de ampliación y la dificultad en conseguir los documentos.

Ahora se trata de acomodar esas exigencias de las personas emigrantes que están en nuestro país trabajando, dentro de las posibilidades reales de oferta de medios sociales, económicos y asistenciales que tenemos, porque de otra manera una amplitud absolutamente general lo que traería consigo es abocar a la marginación.

Por otro lado, doña Margarita Retuerto indicó que Francia tiene unas condiciones mucho más fáciles aunque tiene cuatro millones de extranjeros y que, este ejemplo de legislación europea, nos debería servir a nosotros para orientar un poco los criterios de las distintas Administraciones públicas.

Interviene don José Mario Fernández Mateos, quien señaló que en este tema la institución del Defensor del Pueblo sí está teniendo el problema añadido de las entradas, ya que lo que se detecta es que la gente trata de buscar la reagrupación familiar fuera del marco normativo de la reagrupación familiar, tratando de entrar como turistas, lo que origina una permanente tensión con los puestos fronterizos, respecto a la intención última de quedarse y respecto a las relaciones afectivas que no tienen una respuesta más sensible por parte de la Administración, sino que todas tratan de englobarse dentro del mecanismo de la reagrupación familiar.

Don José Valero señala que, efectivamente, esta circunstancia venía dada por el hecho de que en España la solicitud no se puede formular en el territorio español, sino que el familiar se acerca al Consulado y no le atienden, o le dejan presentar la solicitud y no le contestan, y van pasando meses y años y le dicen que no tienen respuesta, por lo que buscan cualquier forma de entrar en nuestro país.

Don Antonio Martínez, señaló que en el tema de la vivienda hay latinoamericanos con permisos de cinco años y no se les están concediendo más permisos, por lo que no hay política global de inmigración.

En este sentido añadió que no se ha promovido ninguna acción, ni siquiera hay acuerdo entre las Comunidades y el Estado, de forma que todas las competencias de bienestar social se pongan a disposición del inmigrante.

Doña Margarita Retuerto señaló que cuando se está hablando de cupos no se sabe si está incluido el reagrupamiento familiar o no; asimismo, señaló que lo que preocupa a esta institución es poner el acento en las necesidades que puedan existir, aunque evidentemente hay que encajarlo dentro del marco de los compromisos internacionales que España tiene, para evitar que se lleguen a formular recomendaciones excesivamente generales. No obstante, parece necesario, a la vista de lo que se ha señalado en esta reunión, que determinadas cuestiones, como por ejemplo la diferencia de tratamiento que

hay del extranjero en España con relación a otros países de la Comunidad Económica Europea, donde puede instar el reagrupamiento familiar, o la falta de información, son de por sí cuestiones generales que merecen la suficiente atención de todos.

Don Antonio Martínez señaló la importancia de la información y cómo en Francia, por ejemplo, aun con una política restrictiva sobre inmigración, en la práctica se actúa de diferente forma y así, si el trabajador solicita la reagrupación familiar, la documentación necesaria se le manda a la esposa y ya con esa documentación se presenta en el Consulado y le dan el visado, entregándosele una documentación en el momento en que pise suelo francés para que la entregue en el Departamento de la Prefectura de la Región, personándose una trabajadora social que le da el permiso de residencia y asimismo les indica el colegio que les corresponde a los niños, y todo eso figura en un tríptico que se les entrega a todos los inmigrantes y que aquí ha sido puesto de manifiesto ante el Ministerio del Interior por si pudiera ser de aplicación en España.

Don José Valero señalaba la importancia que tenía el tratamiento procedimental que permitía que la propia Administración desglosase los documentos en el Consulado y se los entregase a la persona que venía para la reagrupación familiar a Francia, al objeto de que tuviese la documentación necesaria para solicitar su permiso de residencia en territorio francés.

Don Joaquim Giol señaló, no obstante, que hay voluntad política de que no se produzca una reagrupación familiar en España, lo que está generando que haya gente que entre con visado turístico y eso está originando a su vez regulaciones encubiertas en determinadas Comunidades Autónomas.

Doña Margarita Retuerto señaló que después de la densa reunión que se había producido quería señalar, que si bien inicialmente la institución se había comprometido a redactar el acta anterior con unas conclusiones, se había estimado que no era oportuno; pues faltaba una visión de conjunto de todos los problemas, ya que se necesita la confirmación de que todo lo que se ha recogido responde efectivamente a la voluntad con que fue manifestado, por lo que cuando finalicen las reuniones se estará en condiciones de elaborar unas propuestas concretas para elevar en su caso a las distintas Administraciones.

No obstante, como conclusión del día de hoy, se puede afirmar que el extranjero que pretenda regularizar su situación en España y, sobre todo, reagrupar a su familia tiene que sortear una carrera de obstáculos, ya que no sólo se trata de que no existe una normativa, sino que la aplicación de la misma se hace con falta de criterios claros y coordinados por parte de las distintas Delegaciones del Gobierno.

Asimismo, se deduce la necesidad de que el extranjero sepa a qué atenerse y de aquí, puede salir una recomendación referente a la necesidad de que haya una información clara y que eso se traduzca en la existencia de un tríptico donde se recojan

los derechos y deberes de los extranjeros en España. Asimismo, merecen la atención dos cuestiones planteadas en esta reunión como han sido el tema de la formación profesional y en concreto, conocer cuál es el estado actual de la formación profesional que puede ofrecerse a los extranjeros y el marco jurídico de la Comunidad Económica Europea.

El 15 de marzo, Cáritas abordará el tema de la problemática social y de la integración de los emigrantes y Cruz Roja, el día 17 de abril, planteará la cuestión sanitaria, dando por concluida la sesión.



## TERCERA REUNION

## **LOS SERVICIOS SOCIALES Y LA INTEGRACION DE LOS INMIGRANTES**

**JOSE MANUEL HERRERA**

Técnico de Migraciones de Cáritas Española

### **1. INTRODUCCION**

1. Nos pareció que, antes de iniciar el análisis de los diversos aspectos de los servicios sociales necesarios para la integración, deberíamos echar una ojeada a lo que, sobre los mismos, pudiera estar recogido en la Ley y Reglamento sobre Extranjería.

En el Preámbulo de la Ley se dice que se trata de «reconocer a los extranjeros la máxima cota de derechos y libertades, cuyo ejercicio queda prácticamente equiparado al de los propios españoles». Y más adelante que «la Ley pretende, además, favorecer la integración de los extranjeros en la sociedad española».

Pero, curiosamente, es también la primera parte del Real Decreto con que se aprueba el Reglamento la que recoge otras intenciones: «Los preceptos del Reglamento se dirigen principalmente a garantizar la regularidad de la presencia de los extranjeros en España.»

Y todo queda aún más claro con el párrafo siguiente: «En la materia se entrecruzan competencias de las distintas Administraciones públicas, pero son preponderantes las que tienen atribuidas los Ministerios de Asuntos Exteriores, Interior y Trabajo y Seguridad Social...»

2. Por otro lado, la ausencia casi total de referencias a la utilización de los servicios imprescindibles hace pensar que ésta deberá deducirse de lo que puedan decirnos los tratados internacionales y los derechos de los mismos españoles a los que «prácticamente quedan equiparados».

En una primera lectura, aparte las determinaciones referentes a situación legal de estancia y trabajo, sólo podemos encontrar referencias como las siguientes:

- «se podrá reconocer el derecho al sufragio activo en las elecciones municipales a los extranjeros., atendiendo a criterios de reciprocidad»;
- derecho de asociación y de reunión...;
- no se habla del derecho a empadronarse y ser censados.

3. Eso sí, en las Disposiciones Finales del Reglamento «se autoriza a los Ministros de Asuntos Exteriores, Interior y Trabajo y Seguridad Social para dictar, en ámbito de sus respectivas competencias, las normas que sean necesarias para la ejecución y desarrollo de lo dispuesto en el Real Decreto».

## 2. PLANTEAMIENTOS GENERALES

### 2.1. META Y LÍMITES DE UNA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN

a) La meta de una política de inmigración es la integración del inmigrante en la nueva sociedad, de modo que éste sea tratado como ciudadano.

b) Hay límite en cuanto al número de inmigrantes "integrables" en el país de acogida:

- por puestos de trabajo; hay una interacción entre las cifras de la inmigración y las ofertas de empleo en cada país. Pero hay también una inercia de la inmigración que tiende a saturar el mercado;
- por capacidad de alojamiento; la falta de alojamiento no la provoca el inmigrante y ha de ser resuelta para la población en general incluidos los trabajadores inmigrantes;
- por los límites de tolerancia social; que puede ser alargada potenciando la solidaridad y el número de integraciones exitosas.

c) También puede haber un límite en la capacidad de integración del propio inmigrante:

- por proceder de ámbitos muy diferentes y no poseer formación básica;
- por cierta intransigencia nacida de convicciones religiosas o políticas fundamentalistas;
- por opciones personales del propio inmigrante (que se oponen a una normalización): la vivienda precaria para ahorrar más; el no rechazar la economía sumergida... sin mencionar la delincuencia y/o actividades marginales como la prostitución.

## 2.2. «DIALÉCTICA» EXCLUSIÓN-INTEGRACIÓN

Hay que considerar la ambigüedad (esquizofrenia) de la semilegalidad tolerada de una inmigración que es necesaria para determinadas tareas, pero que se mantiene de hecho en la ilegalidad o en una legalidad precaria y siempre en peligro, dificultando la integración.

Aquí es donde aparece la inmigración como un daño para Europa, no porque sea una amenaza contra el bienestar o la identidad cultural, sino porque puede poner en peligro la cohabitación pacífica entre los nacionales y los inmigrantes. Además de hacer del inmigrante la víctima sin derechos de la discriminación y de la explotación.

Pero si la inmigración necesaria se produce de modo reglado, con un estatuto jurídico claro, una protección contra la discriminación y la explotación, con un mínimo de estructura de apoyo animando a la integración, entonces aparecerá como una oportunidad para la promoción del desarrollo económico con ventajas para las dos partes, como demuestra la historia de muchos inmigrantes de países europeos.

## 2.3. GLOBALIDAD E INTERRELACIÓN DE LAS PARTES

a) En la acción directa de apoyo a la integración de los inmigrantes se descubren deficiencias del sistema socio-laboral español, agravadas algunas de ellas por la falta de una política global de inmigración, tanto a nivel de Estado como de Comunidades Autónomas. Las que nos parecen más graves son:

- la extensión y casi aceptación de la economía sumergida;
- el anacronismo del sistema laboral en el campo;
- las carencias en el parque inmobiliario.

b) Cualquier política global debe tener presente la llegada de los colectivos de inmigrantes a nuestro país. Sea cual sea el control de flujos que se establezca, no se puede abandonar al recién llegado a su propia suerte. Junto a la autorización de entrada en el país debería ponerse al extranjero en contacto con los Organismos que podrán facilitar su integración. Asimismo se le debería informar con claridad de cuáles son sus derechos y obligaciones, cómo llevarlo a cabo, a quién acudir en cada caso.

c) Hay que tener en cuenta todas las componentes y pasos para la puesta en marcha de un proceso de integración:

- la condición sine qua non es la legalidad, el permiso de residencia y trabajo. Cuando no existe o es precario, los programas de la Administración y de los particulares para favorecer la integración no consiguen resultados;
- en todos los países de la Comunidad Europea los estudios ponen de manifiesto que las condiciones esenciales para la integración de los inmigrantes se resumen en los temas de alojamiento, formación, trabajo y sanidad;
- condiciones y situaciones que favorecen son, por ejemplo:
  - la reagrupación familiar (que consideramos un derecho fundamental) con las medidas y medios, formación especial incluida, que permitan la progresiva integración de todos sus miembros;
  - la intimidad del alojamiento para garantizar la vida privada;
  - la participación en la vida asociativa y política de la comunidad.
- pero hay situaciones que dificultan:
  - los «ghettos»;
  - los estereotipos de desconfianza ante el que es diferente;
  - el tratamiento que se da al inmigrante en los medios de comunicación;
  - la desconfianza y recelo de la Administración.

*d)* No se debe olvidar que el inmigrante es el principal afectado por la migración (al menos eso era cuando éramos nosotros los que emigrábamos) y la primera víctima de las desigualdades sociales y de los desequilibrios de la sociedad receptora.

### 3. EMPLEO

El trabajo, factor desencadenante de las migraciones, se convierte en el elemento esencial de la integración. El trabajo configura las condiciones de vida del trabajador, influye en su capacidad adquisitiva y de acceso a una vivienda digna, determina su estabilidad, comporta el acceso a la sanidad pública, etcétera.

#### 3.1. RESTRICCIONES Y PENALIZACIONES

Pero es también en el trabajo donde se dan más casos de discriminación contra los extranjeros y donde la legislación es más restrictiva respecto a sus derechos.

En la legislación vigente hay algunas medidas discriminatorias que sería necesario revisar. Las tasas para la obtención y renovación de los permisos de trabajo constituyen una penalización indirecta a la contratación de extranjeros. La prohibición del acceso a la función pública.

(P) «Que sean eliminadas las tasas correspondientes a la concesión y renovación de permisos de trabajo, ya que suponen una penalización indirecta a la contratación de trabajadores extranjeros. Que se les permita el acceso a la función pública.»

Para obtener el permiso de trabajo no se reconoce el contrato verbal, ni las demandas judiciales, ni las actuaciones inspectoras. Hay restricciones para el acceso a los cursos del INEM y al menos son discutibles las condiciones en que en algún curso se les ha pagado su trabajo en beneficio del patrón.

Y en el caso de no poder renovar el permiso por no disponer de contrato de trabajo, pierden el derecho a prestaciones por las cotizaciones que ya han efectuado.

La necesidad del contrato de trabajo que impone el actual sistema de obtención y renovación de los permisos hace que los inmigrantes acepten condiciones de trabajo muy precarias, o que los inmigrantes paguen las tasas de renovación correspondientes a la empresa o los gastos de seguridad social.

Nos parecen positivos los cambios incorporados por la Administración en determinados momentos de la renovación de los permisos. La reforma, en todo caso, del sistema de renovaciones, no vinculándolas de forma exclusiva, a disponer de un contrato de trabajo, eliminará la necesidad de aceptar determinadas condiciones laborales.

(P) «Que se potencie la estabilidad y seguridad de residencia de los inmigrantes modificando el actual sistema de renovación de los permisos de trabajo: valorando la inserción social y laboral (de manera que disponer del contrato de trabajo en el momento de la renovación no sea una condición excluyente), simplificando la documentación requerida, agilizando los trámites administrativos y aumentando la vigencia de los permisos.»

### 3.2. CONDICIONES LABORALES

La mejora de las condiciones de trabajo de los inmigrantes ocupados en la economía sumergida pasa por una mejora general de las condiciones laborales de los trabajadores y de la lucha contra la contratación irregular. El reforzamiento del trabajo de vigilancia, control y denuncia de la Inspección de Trabajo y de los sindicatos es un mecanismo imprescindible para avanzar en este camino.

(P) «Que la Inspección de Trabajo refuerce su actuación de control y sanción sobre la contratación irregular y las condiciones de trabajo infralegales de todos los trabajadores.»

### 3.3. ESTUDIOS, PREVISIONES DE DEMANDA, CONTROL Y GRUPOS

Para un buen resultado en el proceso de integración de los actuales y cuantos inmigrantes hayan de incorporarse a nuestra sociedad es imprescindible un seguimiento de la marcha del mismo, junto con el de la demanda que se vaya produciendo. Este «observatorio permanente» debe establecerse con la suficiente agilidad, universalidad y amplitud para ser punto de referencia aceptado simultáneamente por la Administración y los agentes sociales.

Parece oportuno y justo que el necesario control de fronteras vaya acompañado de una decidida ayuda a los países en vías de desarrollo.

(P) «Que en el diseño de una política global de inmigración se establezca un control de fronteras razonable, tendente a canalizar el flujo migratorio real. Pero sin olvidar la situación económica y demográfica de los países de origen y la necesidad de ayudar a su desarrollo.»

En el caso de que se opte por una política de cupos, éstos, fundamentados en la demanda real, deberán ser consensuados con los sindicatos, las organizaciones empresariales y las ONG. Será conveniente en estos casos tener en consideración la mano de obra que ya se encuentre en nuestro territorio.

## 4. FORMACION

### 4.1. ADULTOS

Es indispensable un tratamiento específico de la formación de los inmigrantes, una discriminación positiva hacia estos colectivos que no pueden de ninguna manera adaptarse (de inmediato) a las características convencionales de la red de escuelas de adultos. Esta primera «Formación Intercultural Instrumental Básica» debe llevarse a cabo por medio de proyectos específicos. Lo que cuenta es adaptarse a las necesidades de la persona que aprende en lugar de que esta persona tenga que adaptarse a un sistema educativo que no tiene en cuenta su diversidad.

La novedad y la dificultad que supone esta formación específica reclama recursos para llevar a cabo proyectos de búsqueda-acción capaces de generar tanto los materiales específicos para esta formación, como elaborar las estrategias pedagógicas, los métodos específicos de intervención, la posición ideológica básica de un proyecto pedagógico de estas características, en definitiva: un modelo de formación intercultural específico que no se tiene y que es cada vez más urgente.

Estos objetivos y la necesidad de esta formación podrían resumirse en los siguientes puntos: El objetivo ha de ser facilitar a los inmigrantes el proceso de autonomía y realización psico-social personal, no creando nunca un divorcio entre formación y realidad cotidiana atendiendo incluso a las especificidades que aporta la condición de la mujer inmigrante. El objetivo es darle la máxima autonomía. Estas tareas más estrictamente formativas parecen indisociables de las de acogida.

La sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales, el voluntariado, las asociaciones de los propios emigrantes, etc., tienen un importante papel en este proceso de formación no sólo por delegación de las Administraciones que tienen competencias, sino por sus especiales características que les permiten llegar a donde la Administración tiene muy difícil el acceso, y porque, por su flexibilidad, pueden adecuar con mucha más eficacia su estructura y sus actuaciones a las necesidades concretas. Para esta especie de "escuela puente" las ONG necesitan un urgente, continuo y generoso soporte económico e institucional de las Administraciones.

(P) «Es necesario promover una Formación Intercultural Instrumental Básica vinculada a una mejora de las condiciones laborales, a una formación ocupacional y, en todo caso, a la calidad de vida real del sujeto, y adaptarla a las necesidades de la persona que aprende en lugar de que ésta tenga que adaptarse a un sistema educativo que no tiene en cuenta su diversidad.»

(P) «Favorecer el aprendizaje del castellano (o lengua local) por los colectivos de extranjeros no hispanohablantes como un medio imprescindible para:

- a) relacionarse con la población autóctona e integrarse en la vida cotidiana;
- b) acceder a, y participar en, instituciones y entidades cívicas como asociaciones de vecinos, de padres de alumnos, recreativas, etc.;
- c) acceder a los servicios sociales, y
- d) permitirles hacer valer sus derechos.»

#### 4.2. NIÑOS (SEGUNDA GENERACIÓN)

Para una integración inicial de los hijos de inmigrantes en nuestras escuelas hay que conocer la «cultura» escolar, familiar y social originaria del alumno inmigrante, hay que mantener el desarrollo de la lengua materna del alumno especialmente por las ventajas metalingüísticas que comporta, y hay que favorecer un rápido dominio de la lengua mayoritaria.

(P) «Es necesario promover, de acuerdo con la LOGSE, la compensación de las diferencias de los alumnos y la adaptación de los métodos de enseñanza a las respectivas



características individuales, teniendo en cuenta que adaptarse a las peculiaridades de los alumnos también comporta adaptarse a la respectiva diversidad cultural. Es necesario mantener el desarrollo de la lengua materna del alumno y favorecer el dominio de la lengua mayoritaria.»

(P) «Implementar un programa específico de formación de maestros bilingües.»

Se ha de elaborar, dentro de la política social de inmigración, un apartado específico relativo al conjunto de la «segunda generación», por la existencia de una problemática particular y común a niños y jóvenes de diferentes orígenes y procedencias: escolarización, interacción y rendimiento escolar, tensiones familiares, mayor dificultad durante la adolescencia en las relaciones con los autóctonos, biculturalidad, etc.

#### 4.3. EDUCACIÓN INTERCULTURAL PARA TODOS

Además de programas concretos, para la formación de los trabajadores extranjeros y de sus familias, que consideren sus necesidades específicas para poder acceder a una igualdad de oportunidades, respetando la diversidad cultural, hace falta inscribir todas estas actuaciones en el marco de una verdadera educación para una sociedad intercultural, que implicaría tanto a los grupos culturalmente minoritarios como a los mayoritarios.

Es todo el tejido social el que necesita proyectos que eduquen para una sociedad intercultural. Es necesario un esfuerzo continuado para eliminar las actitudes etnocéntricas como condición indispensable para poder estar atento y dispuesto al diálogo intercultural mutuamente enriquecedor. La educación intercultural debe contemplar tanto los aspectos cognitivos y reflexivos, como los afectivos y socio-relacionales. Debe tener como objetivo transformar progresivamente también a las propias instituciones y grupos sociales, rechazando valores, discursos o estrategias que impliquen conceptos de superioridad, de dominio o de intolerancia.

(P) «Organizar un Programa de Educación Intercultural para los centros de enseñanza, dirigido tanto a los niños de origen extranjero como a los niños autóctonos con los objetivos de:

- a) fomentar la convivencia y el respeto entre ambos grupos;
- b) mantener la alta tasa de escolarización de los niños extranjeros, uno de los aspectos más positivos de la realidad española de la inmigración en todo el Estado, así como escolarizar a los pocos que puedan no estarlo;
- c) afrontar adecuadamente los problemas de adscripción de nivel del niño recién escolarizado;

d) prevenir el nacimiento de posibles situaciones y problemas; hoy por hoy no realmente generalizados ni muy significativos, en cuanto al absentismo, retraso y abandono escolar de los niños de origen extranjero.»

Se habrá de incorporar el conocimiento de otras culturas en los planes de estudio, en la preparación de profesores y en los materiales pedagógicos. De la misma manera temas dedicados al racismo y la xenofobia, que fomenten el respeto y el interés por el «otro».

Sería conveniente que se estableciesen titulaciones que reconociesen la especificidad de esta formación: por ejemplo un Curso de Postgrado para Diplomados dedicado específicamente a la interculturalidad (a realizar conjuntamente por maestros, ATS, trabajadores y educadores sociales, etc.)

#### 4.4. FORMACIÓN PROFESIONAL Y PRE-PROFESIONAL

La formación profesional debe ser un objetivo de los proyectos de integración, poniendo los medios para superar la desventaja que comporta una formación inicial inferior a la de los trabajadores del país y el conocimiento insuficiente de la lengua.

(P) «Impulsar Programas de Formación de Adultos entre la población extranjera, favoreciendo el acceso de los inmigrantes a los cursos de formación profesional, lo que servirá no sólo de capacitación sociolaboral, sino también como una forma más de encuentro intercultural.»

También aquí habrá que considerar la posibilidad de cursos-puente de formación pre-ocupacional para inmigrantes, capacitándolos así a poder acceder a los cursos normalizados para nacionales.

Y para los que decidan regresar a sus países por haber constatado la inviabilidad de su proyecto de inmigración se podrían proporcionar cursos de formación profesional adecuados. Para esto habría que establecer la conveniente coordinación con las entidades que están presentes con programas de apoyo a los países emisores.

#### 4.5. LA FORMACIÓN DE MONITORES Y LÍDERES ASOCIATIVOS DEL VOLUNTARIADO AUTÓCTONO

Son necesarios agentes de desarrollo cultural y social que surjan de los propios colectivos si se pretende tener interlocutores cualificados con las minorías culturales, que estén capacitados técnica y profesionalmente para realizar estas labores. Deben

establecerse los recursos necesarios para organizar cursos de formación de agentes de desarrollo cultural y social, alfabetizadores, líderes asociativos, etc.

(P) «Llevar a cabo, siempre en coordinación con las organizaciones de inmigrantes y los grupos de apoyo, una labor decidida y continuada de “cuadros de la inmigración”, posibilitando la preparación de un buen número de inmigrantes como asistentes sociales, maestros, animadores socioculturales, secretarios de asociaciones. Esto podría llevarse a cabo mediante la creación conjunta de los departamentos sociales de las tres administraciones de una "Escuela de Formación de Cuadros de la Inmigración" en cuya gestión deberían estar representadas las asociaciones de inmigrantes y las ONG.»

En diversos países de la Comunidad las mujeres inmigrantes están siendo consideradas como un grupo clave para la integración. Ellas se adaptan de modo más pragmático; reaccionan de modo más tolerante sin considerar que sus propios valores corren peligro; tienen una mayor capacidad para orientarse y dominar la vida cotidiana en la sociedad extranjera; tienen más perseverancia, paciencia y tenacidad; en igualdad de conocimientos, tienen menos dificultad en la comunicación con los nacionales y los autóctonos manifiestan para con ellas menos temores y agresividad.

#### 4.6. LAS TITULACIONES

Sería conveniente que se agilizase el trámite de homologación de los títulos académicos extranjeros.

Hay, además, espacios laborales que, previa adaptación y complementación de formación y homologación, pueden ser desarrollados con ventaja por algunos inmigrantes:

- formación de intérpretes, especialistas en jardines de infancia y enseñanza bilingüe, auxiliares de exportación y expertos bilingües de turismo;
- aprovechamiento de conocimientos específicos adquiridos en el país de origen: cosmética, medicina natural, artesanía, comercio, gastronomía...

#### 5. VIVIENDA

1. Son conocidas las carencias de alojamiento que hay en España y las dificultades que esto crea a los ciudadanos de a pie, sean jóvenes, asalariados, con pocos ingresos, mayores o parados. Lo mismo sucede en gran parte de Europa. En esto son parecidos

algunos datos de deterioro, de subarrendamiento y de conflicto y empobrecimiento que provoca esta situación.

En el caso de los inmigrantes, aunque en algún caso se pueda demostrar que la «infravivienda» es aceptada como un mal menor en vistas a un máximo ahorro según el proyecto de retorno o debido a sus hábitos anteriores; la verdad es que la vivienda, pese a su voluntad, es de los temas más difíciles de solucionar para un inmigrante pobre y al que se identifica inmediatamente por el color de la piel.

Los acontecimientos de la plaza de España fueron indicativos, primero, de lo agudo del problema del alojamiento de los inmigrantes y de la escasez de recursos públicos para afrontar el problema; segundo, de la descoordinación y tensiones existentes entre distintos organismos oficiales; tercero, de la escasa solidaridad en ciertos sectores de la población Madrileña.

Y al mismo tiempo el disponer de una vivienda digna es exigencia imprescindible para la reunificación familiar. Y el carecer de ella para uso exclusivo limita la libertad y coarta la identidad de los trabajadores internos.

2. La poca capacidad económica y la inestabilidad laboral, las tensiones provocadas por las dificultades de adaptación a nuestros hábitos de vida (ocasión de conflictos vecinales por los ruidos a deshora y trasiego de visitantes) y una cierta desconfianza de la población autóctona para alquilar viviendas a extranjeros, generan un hacinamiento en las zonas urbanas más deterioradas, que cristalizarán en ghettos si no se planifica una intervención adecuada. Además la mayoría de las viviendas de estas zonas no reúnen las mínimas condiciones de habitabilidad.

Resulta normal (por falta de medios y hospitalidad de sus culturas) que surjan problemas de hacinamiento. También son frecuentes las situaciones de abuso que sufren los inmigrantes, máxime los ilegales, debidas a ciudadanos sin escrúpulos. En otros casos la dificultad está a la hora de obtener una garantía.

La experiencia demuestra con claridad que una política que tienda a la concentración de inmigrantes plantea, sobre todo a partir de la segunda generación, graves problemas de integración.

La situación requiere la intervención decidida de las Administraciones competentes que debería tener como objetivo fundamental la rehabilitación de las zonas urbanas más deterioradas y como consecuencia la redistribución más equilibrada entre población extranjera y autóctona.

(P) «Que se estudien y se lleven a cabo planes de vivienda con el objetivo de rehabilitar las zonas urbanas más deterioradas, acondicionando las viviendas que no

reúnan las mínimas condiciones de habitabilidad y buscando una distribución equilibrada entre población extranjera y autóctona.»

(P) «Permitir a los inmigrantes en situación regular el acceso a los programas de vivienda social y de realojamiento, introduciendo los cambios legislativos oportunos para que los extranjeros puedan ser beneficiarios de dichos planes y programas.»

(P) «Fomentar fórmulas que faciliten el acceso a la vivienda por los inmigrantes superando el escollo de la negativa de algunos propietarios a alquilar sus casas a extranjeros, especialmente "los de color". Aplicar la fórmula extendida en Francia, de alquileres módicos con opción a compra. Poner en marcha un plan de alquileres para familias o grupos de inmigrantes en peor situación.»

Algunos rasgos principales de ese plan serían:

- a) búsqueda institucional y localización de viviendas de módico precio;
- b) alquiler de la vivienda a familias inmigrantes necesitadas o grupos de compañeros/as mediante aval, si fuera necesario, de ONG;
- c) en algunos casos se trataría de «viviendas de transición» estando en ella la familia inmigrante un determinado tiempo mientras encuentran una vivienda donde alojarse en forma ya más estable; una vez conseguida esa independencia la familia abandonará la vivienda y dará paso a otra familia;
- d) participación de las asociaciones de inmigrantes en la selección de candidatos, resolución de problemas y conflictos, evaluación continuada de la marcha y resultados de programas, etc.;
- e) coordinación intermunicipal para distribuir entre los diferentes municipios la red de viviendas, evitando la concentración desequilibrada en unos municipios o distritos.

(P) «Que los ayuntamientos, en su política municipal de vivienda, tengan en cuenta la necesidad de evitar concentraciones de inmigrantes en las zonas más deterioradas, estableciendo los mecanismos de coordinación con otras instituciones implicadas al objeto de desarrollar planes de vivienda.»

También los servicios sociales y asociaciones deberían estar presentes en este proceso, haciendo de guía y control en cuanto a los diferentes hábitos de convivencia y formas de vida que se derivan de las diferencias culturales para establecer canales de diálogo con los vecinos propietarios y administradores. Así, los problemas que surjan podrán ser tratados desde una perspectiva educativa y desdramatizada.

(P) «Que los servicios sociales guíen y orienten a los extranjeros en lo que se refiere a los hábitos de vida y convivencia, estableciendo canales de diálogo con vecinos, propietarios y administradores con objeto de evitar tensiones y conflictos que lleven a actitudes de rechazo y a la concentración de los inmigrantes en ghettos.»

(P) «Que los municipios, con competencias de bienestar social, actúen a través de los servicios sociales para facilitar la convivencia y adecuar los hábitos de vida al tiempo que faciliten los canales de diálogo entre los inmigrantes y vecinos y propietarios.»

La solución del problema de la vivienda de los inmigrantes pasa por una mejora de la situación del mercado inmobiliario de alquiler en general. Un cambio legislativo que haga aumentar el número de viviendas de alquiler, nivelando la oferta y la demanda supondría, sin duda, una mejora del problema.

(P) «Erradicar los poblados de chabolas de inmigrantes mediante el realojo de las familias inmigrantes no en nuevos poblados "provisionales", de gran costo y que luego se consolidan como áreas de marginación, sino en viviendas alquiladas... Dicho proceso de realojo deberá ir acompañado de una labor de apoyo a la familia y seguimiento de su evolución por parte de los equipos de trabajo social ("educadores familiares").»

Y mientras no se pueda resolver el problema en su totalidad, poner en marcha formas alternativas de alojamiento realmente digno. Estos podrían ser pisos compartidos organizados por los mismos inmigrantes y/o tutelados por alguna institución no oficial.

En esta línea puede entenderse la iniciativa de la convocatoria de ayudas de este año con cargo al IRPF y de alguna Comunidad Autónoma y municipio.

## 6. PROTECCION SOCIAL (SERVICIOS SOCIALES)

### 6.1. LO QUE ESTÁ A DISPOSICIÓN DE LOS INMIGRANTES

Está dispuesto que los servicios sociales de la Administración, a todos los niveles, deben estar también al servicio de los inmigrantes en situación legal.

(P) «Potenciar el uso por los inmigrantes extranjeros de los servicios sociales generales, llevando a cabo una labor de información y asesoramiento —sistemática, continuada y adaptada a cada colectivo— de los servicios disponibles y la forma de acceder a ellos, buscando conseguir la igualación de los inmigrantes extranjeros con los autóctonos en el acceso a los servicios sociales municipales, autonómicos y centrales.»

### 6.2. PERO LA REALIDAD

La realidad no es exactamente ésta, ya que, con frecuencia, sobre todo a nivel municipal, se sigue argumentando que los inmigrantes son competencia de la Administración del Estado.

Habrá que reivindicar este servicio y la conveniente capacitación de los técnicos y trabajadores de la Administración en el trato con los inmigrantes.

Parece que lo más conveniente es que los servicios sean prestados, como al ciudadano español, al nivel mas próximo que es precisamente el municipal.

(P) «Introducir los cambios jurídicos y normativos necesarios para la homologación, en el uso de los servicios sociales, del extranjero en situación regular con el autóctono.»

(P) «Organizar servicios sociales específicos para inmigrantes cuando realmente sean necesarios (al no quedar cubiertas ciertas necesidades por la red general de servicios sociales). Algunos de estos servicios sociales específicos para inmigrantes podrían estar relacionados con: *a*) clases de castellano (o lengua local); *b*) clases y actividades de lengua y cultura propia para los hijos de inmigrantes que estuvieran perdiendo el dominio de la lengua materna; *c*) servicios sanitarios de medicina tropical; *d*) lugares de encuentro, etc.»

## 7. PROMOCION Y PROTECCION DE LA MUJER

El proceso de integración de las mujeres inmigrantes presenta ciertas dificultades adicionales, provocadas por la situación de las mujeres en las culturas de origen. Las carencias formativas y las dificultades del proceso de aprendizaje y de arraigo en la sociedad de acogida son más graves aún que en el caso de los hombres.

La mayoría procede de un medio rural y muchas no han ido a la escuela. Su índice de analfabetismo es mayor que el de los hombres.

Culturalmente las mujeres están sometidas a su esposo. Al llegar al país de acogida este aspecto se agrava, ya que la mujer desconoce totalmente la nueva situación y el funcionamiento de la sociedad y, además, el aprendizaje hecho en el país de origen es poco útil para las nuevas necesidades.

El rol que debe asumir en determinados casos, con trabajo fuera de casa o responsabilidad económica de la familia, también la enfrenta a lo tradicional y descompensa la familia.

(P) «Atender la condición específica de las mujeres extranjeras implementando medidas especiales sobre cuestiones como la agresión sexual en el trabajo, la formación de asociaciones específicas de mujeres inmigrantes, el problema de cómo potenciar la sociabilidad e interacción personal y social de las empleadas de hogar internas. Esto implica la implementación de cursos y actividades específicas de formación de las mujeres inmigrantes.»

## 8. DERECHOS CIVILES Y POLITICOS Y PARTICIPACION

### 8.1. RESPETO A RELIGIÓN Y COSTUMBRES (Y NORMATIVA AL RESPECTO)

### 8.2. EMPADRONAMIENTO

### 8.3. DERECHO DE VOTO

Se ha de reconocer que el derecho al voto es un objetivo a medio-largo plazo e indicativo de un proceso de integración en fase bastante satisfactoria. No se pueden olvidar las dificultades para este voto, teniendo en cuenta los convenios de reciprocidad que para ello se establecen siempre.

(P) «Introducir los oportunos cambios legales que permitan el voto local de los extranjeros regularizados.»

### 8.4. FACILITAR LA PARTICIPACION Y LA VIDA ASOCIATIVA

(P) «Facilitar el acceso de los inmigrantes a centros cívicos y otros ámbitos que les posibilite reunirse con otros inmigrantes de su misma cultura, con objeto de interaccionar, coordinarse y no romper los lazos con su país de origen.»

(P) «Fomentar la participación de los inmigrantes en las asociaciones de vecinos, asociaciones de padres de alumnos, juntas de distrito y otras entidades asociativas.»

(P) «Puesta en marcha, y uso específico, de los "Centros Municipales" para el encuentro e intercambio entre los distintos colectivos de inmigrantes y españoles. »

(P) «Fomentar el asociacionismo de los inmigrantes, favoreciendo la autoorganización de los colectivos, estableciendo convenios con las asociaciones para el desarrollo de programas sociales.»

(P) «Facilitar o ceder locales y facilitar medios para el desarrollo de las asociaciones. Facilitar centros de reunión, fomentando la autogestión por los propios inmigrantes.»



## 8.5. IMPLICACIÓN DE SUS REPRESENTACIONES DIPLOMÁTICAS

(P) «Que los consulados extranjeros formen parte activa de la política de integración y actúen adecuadamente en casos de expulsiones y detenciones. Y que faciliten al máximo los trámites de renovación de pasaportes, expedición de certificados y documentos necesarios para la renovación de permisos.»

## 9. LAGUNAS

La realidad de los ilegales debe ser contemplada, es una cuestión de humanidad aunque parece una tarea de las ONG. Hay necesidad de establecer criterios comunes de actuación entre éstas y que el Estado tenga voluntad de absorber (quizá dentro del plan de cupos) esta inmigración que queda de nuevo en la ilegalidad.

En todo caso es difícil encontrar el tratamiento adecuado para con los que han entrado recientemente.

## 10. EL MAPA DE LA INMIGRACION

Es necesario disponer de un conocimiento permanente de la realidad de la inmigración. Se impone consensuar la implantación de un observatorio permanente para uso de todos.

(P) «Realización continuada de estudios demográficos, económicos, jurídicos, sociológicos, antropológicos, etc., que permitan disponer de un conocimiento sistemático y actualizado no sólo de las grandes cifras, sino también de los procesos y las problemáticas, prestando particular atención a la situación de las diferentes colonias.»

(P) «Mejora de las estadísticas sobre los flujos migratorios internacionales. Introducir las reformas administrativas que agilicen los trámites de las solicitudes y que detalle las bajas que se produzcan en los permisos de residencia; por denegación de la renovación, salidas del país, fallecimiento o nacionalizaciones.»

## 11. DEMANDAS Y EXIGENCIAS

### 11.1. NECESIDAD DE UNA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN

Cada vez es más urgente la necesidad de una política global de inmigración desde la previsión y el consenso.

Al establecer esta política habrá que tener en cuenta que:

1. Los flujos migratorios están provocados por las leyes económicas: necesidad de mano de obra barata de Occidente y situación dramática del Tercer Mundo.
2. Para los países de origen es muy importante la ayuda económica procedentes de las remesas de los inmigrantes. Además se evitan cuellos de botellas de las ayudas oficiales, cuyo destino final es, a veces, desviado.
3. La integración del inmigrante en una sociedad democrática y plural es un componente primordial para la democratización del país de origen. España lo sabe bien por la emigración que sufrió en los setenta y sesenta hacia Europa.
4. Dado que el fenómeno es nuevo en nuestro país y escaso el número de inmigrantes, todavía se está a tiempo de consolidar la convivencia y evitar fenómenos similares a los de Centroeuropea.

## 11.2. NECESIDAD DE MODIFICACIÓN DEL REGLAMENTO

Sería la conclusión más inmediata y, creemos, plenamente viable. Existen condiciones para iniciarla desde el diálogo y el consenso.

N. B. Las fuentes principales de esta ponencia han sido los estudios de Girona (*50 propuestas sobre inmigración*), el de la Comunidad de Madrid (*El desafío de la inmigración en la Comunidad de Madrid*) y la «Evaluación y recomendaciones» del Estudio preparatorio sobre la integración social y protección de los inmigrantes, elaborado por el Instituto de Estudios Europeos de Königswinter (Alemania) en preparación de EURINTEG.

## ACTA

### Reunión celebrada el día 15 de marzo de 1993, en la sede del Defensor del Pueblo con organizaciones no gubernamentales, sobre situación jurídica de los extranjeros en España

Se inició la sesión bajo la presidencia de la Adjunta Primera del Defensor del Pueblo, doña Margarita Retuerto, entregando a todos los asistentes los dossiers elaborados con la documentación recabada hasta ese día en las anteriores sesiones, procediéndose a continuación a aprobar el acta del día 8 de febrero. Asimismo, se fijó el calendario definitivo para las sucesivas reuniones, estableciendo que la próxima reunión a celebrar sería el día 29 de marzo con la ponencia a cargo de Cruz Roja sobre cuestiones sanitarias; el 19 de abril a cargo de la Asociación Pro Derechos Humanos sobre los papales de las ONG y el 10 de mayo, la última, para elaborar las conclusiones definitivas.

Tomó la palabra don José Manuel Herrera, de Cáritas Española, quien inició la ponencia titulada Servicios Sociales y la Integración de los Inmigrantes, abordando la introducción y los planteamientos generales que figuran en el anexo a este acta para, posteriormente, tomar igualmente la palabra don Joaquim Giol, quien desarrolló los puntos dos y tres de la ponencia, volviendo de nuevo a tomar finalmente la palabra don José Manuel Herrera, quien expuso el resto hasta su finalización.

A continuación, tras agradecer doña Margarita Retuerto la intervención de los ponentes, señaló que la ponencia había dado una visión de conjunto de todos los problemas que afectan en el aspecto social a la integración de los inmigrantes, señalando que el trabajo es el mayor factor de integración y que la carencia de trabajo conlleva la marginación.

Asimismo, resaltó cómo el tema educativo tiene una gran importancia y, fundamentalmente, el tema de las escuelas-puente como uno de los factores del desarrollo de la educación de los inmigrantes.

Asimismo, resaltó cómo la vivienda es el segundo gran problema que tienen los inmigrantes en España, y cómo los planes que se han podido elaborar hasta la fecha en este sentido no han dado una respuesta especialmente significativa como lo demuestra el plan de Madrid, el convenio para el realojamiento de la población marginal de Madrid, originando además una situación de insolidaridad ante la falta de viviendas entre la población española, con relación a los inmigrantes, ante el hecho diferenciador de que aquéllos no puedan tener viviendas y en cambio los extranjeros sí las tienen.

Asimismo, indicó cómo en la ponencia se había resaltado la necesidad de potenciar el asociacionismo, indicando a este respecto cómo la institución del Defensor del Pueblo, con ocasión del recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica de Derechos y Libertades de los Extranjeros en España, había puesto de relieve este aspecto como elemento precisamente objeto de recurso.

Igualmente indicó que una cuestión de la ponencia, como eran los problemas de derechos civiles y políticos y de participación de los inmigrantes, se enmarcaba dentro de la problemática jurídico-constitucional amplísima y que presenta graves complicaciones, como lo ha demostrado incluso en el ámbito comunitario en que ha sido necesaria la reforma de la propia Constitución.

Por último, indicó que el problema general que subyacía, en todo caso, era el de la inmigración ilegal y las posibilidades que existían de tener abierto siempre un proceso de regularización respecto de estas personas.

Don Antonio Martínez señaló la necesidad de que la política de integración, aun cuando pueda resultar más lenta, debía dirigir sus pasos hacia lo que se ha llamado una política horizontal, es decir, que la legislación, con carácter general, recoja la posibilidad de acceso de los inmigrantes a todos los beneficios de tipo social en igualdad de condiciones que los nacionales. En este sentido, señaló la necesidad de que municipios y autonomías, que son los que tienen transferidas las competencias en materias de bienestar social, trabajen de una forma conjunta y concentren sus esfuerzos en estas políticas, y todo ello en la línea del propio decreto de creación de la Comisión Interministerial que señala la posibilidad de que municipios y autonomías puedan reunirse de una forma institucionalizada y así evitar, como señaló doña Margarita Retuerto, que se produjesen políticas de trato desigual con relación a los españoles, llevándose a cabo en suma una actividad de discriminación positiva no mayor de la que se lleva a efecto con otros grupos marginales entre la población española.

A este respecto y concretando más, don Antonio Martínez indicó cómo en Madrid cuando se habla de servicios específicos habría que evitar por lo menos la palabra, porque servicios específicos conllevan consigo una función no integradora y de lo que habría que hablar es de personal preparado dentro de todos los servicios, sean sociales, de educación o sanitarios, porque si no un servicio específico supone, además, un gasto

presupuestario y muchas veces los servicios que tenemos son capaces de absorber la realidad de otro colectivo como es el inmigrante.

En este sentido, en Madrid se están tratando varias cosas; por ejemplo, en educación van a empezar unos cursos organizados por los CEP (Centros de Educación de Profesorado), para evitar con ello, por ejemplo, que las escuelas-puente puedan resultar negativas con relación a esta política horizontal, como lo han demostrado en la provincia de Madrid ya las pruebas que se han hecho respecto a la posibilidad de establecer esas escuelas para el aprendizaje del idioma con niños de doce o trece años, sin integrarlos dentro de los colegios y que eso les crea muchos problemas con el colectivo gitano, ofreciendo la solución al problema del idioma con los cursos de preparación de profesorado a que antes se ha aludido. En este sentido señaló cómo la Comunidad de Madrid estaba organizando también CEPS para adultos, para impartir precisamente estas enseñanzas a profesorado que posteriormente daría clase a personas mayores, que van a entrar como programa en el proyecto "Horizon".

Asimismo, señaló cómo a través de los centros que tiene la Delegación Diocesana de Inmigrantes se está propiciando que los adultos se incorporasen precisamente a estos cursos, logrando así que los inmigrantes se integren dentro de la actividad normal educativa sin crear grupos aparte.

Es importante también incidir en la necesidad de que el inmigrante que se quiere integrar cumpla con unos deberes, de tal forma que si bien la decisión última le corresponde a él, no obstante, debe ser consciente de la necesidad que tiene de aceptar los deberes que pudiera tener cualquier trabajador español. En este sentido, en la relación laboral es donde más concretamente se advierte esta necesidad a fin de evitar con ello la formación de ghettos como ahora mismo se aprecia en el colectivo senegalés, en el que se advierte cómo hacen una vida de aislamiento con relación al resto de la población, ayudándose para convivir en un mismo inmueble todos, pero sin que trascienda su actividad diaria hacia otros inmigrantes o hacia los ciudadanos españoles.

Respecto al aspecto sanitario, don Antonio Martínez señaló cómo se había constatado, respecto al tema de los servicios específicos en sanidad, el hecho de que en Madrid se hacen servicios para emigrantes para que les atienda un médico en lugar de luchar para que sean los servicios normalizados los que se ocupen de atenderles. En este sentido la Delegación Diocesana lo que viene haciendo es remitir a los inmigrantes, que no son atendidos por la red pública sanitaria, a un hospital que recibe españoles como es el de la Orden Tercera que recibe españoles por una módica cantidad, un especialista les atiende y estos inmigrantes se encuentran dentro del grupo de personas en general que se ha atendido en ese centro hospitalario y, por tanto, integrados en la asistencia sanitaria.

Respecto al asociacionismo cree que es necesario potenciarlo, pero que de su experiencia en Francia deduce que esa potenciación debe tener una condición: que todas las ayudas que reciben estén condicionadas a que ellos se abran a los demás colectivos

españoles; es muy difícil que se creen redes y federaciones de emigrantes y que después se relacionen con otras. En este sentido indicó cómo en Francia las cinco o seis mil organizaciones de emigrantes ahora no se pueden coordinar, está fracasando el foro europeo y no se acepta que ONG sea capaz de potenciarles y facilitarles todo eso y si se aceptara el tema de la política horizontal en relación con las autonomías y los municipios, que se analice y se saquen las consecuencias.

Por último, señaló la necesidad de que se aplique la política horizontal con carácter de urgencia dadas las magnitudes que se manejan actualmente, como es que el 85 por 100 de los inmigrantes han elegido España como país para establecerse, el 64 por 100 piensa no retornar a su país de origen y el 60 por 100 piensa traerse a su familia.

Don José Manuel Herrera intervino a continuación, destacando la necesidad de que las ONG cumplieren el papel más primario dentro de esta política horizontal de integración, puesto que el inmigrante que llega a España difícilmente se acercaría o podría conocer donde, desde el punto de vista de la Administración, se le ofrecen determinados servicios.

Don Antonio Martínez indicó que él estaba de acuerdo básicamente con este planteamiento, pero que, no obstante, en su anterior intervención, él lo que había querido señalar era la necesidad de que la Administración formase personal especializado que tuviera servicios adecuados, formando los profesionales en cada sector para que atendiera a los inmigrantes como, por ejemplo, ahora profesores de adultos de Vallecas se están preparando para acoger en alfabetización a los adultos.

Don José Manuel Herrera señaló a este respecto que, no obstante, había grandes dificultades para la aplicación práctica de esta idea, como puede suponerse, por ejemplo, en las zonas rurales, aunque, no obstante, señaló que las líneas comunes de la aplicación de esa política horizontal estaban claras y había una coincidencia de todos en esta cuestión.

Don Manuel Aznar intervino a continuación señalando que quería matizar diversas cuestiones. Respecto a la posibilidad del acceso a la función pública de los inmigrantes extranjeros, indicó la imposibilidad de llevarse a efecto toda vez que ello necesitaría de la oportuna modificación del texto constitucional.

No obstante, precisó que mediante contrato laboral para determinados trabajos en la Administración, por ejemplo, en el trabajo sanitario, en la educación, etc., sí se podía considerar esa posibilidad. No hay que olvidar cómo incluso en el ámbito comunitario se tiene vedado el acceso de los ciudadanos extranjeros comunitarios a funciones como la soberanía nacional.

En este momento intervino don José Manuel Herrera, quien señaló que el concepto que ellos manejaban, en este caso, de acceso a la función pública buscaba

fundamentalmente aquellas parcelas que son las más próximas a los problemas de integración social de los inmigrantes; así, por ejemplo, la enseñanza y en concreto los educadores bilingües interculturales.

Continuó don Manuel Aznar señalando que era evidente la posibilidad de que accediesen a determinados puestos de trabajo mediante contrato laboral, como viene siendo habitual en el campo de la sanidad.

Respecto a la cuestión de favorecer el idioma del lugar de residencia, señaló que le parecía interesante que se profundizase no sólo en el dominio de la lengua o el lugar de residencia, sino también del castellano.

Respecto a la cuestión señalada en la página 16 de la ponencia sobre fomentar la participación de los inmigrantes en las asociaciones de vecinos, juntas de distrito y otras entidades asociativas, considera que tales juntas de distrito no son entidades asociativas.

En cuarto lugar y respecto a la intervención de los consulados extranjeros, indicó don Manuel Aznar la problemática de llevar a cabo esta propuesta en tanto en cuanto no es posible obligar a una determinada actitud a los consulados extranjeros para que se actúen con mayor diligencia, si bien cabe una influencia; parecería lógico pedir que las autoridades españolas insten a una participación activa a los consulados extranjeros, pero sin que ello suponga una obligación estricta.

Don José Manuel Herrera intervino sobre esta cuestión señalando que lo que se quería transmitir a través de la ponencia era la necesidad de que en cuestiones como, por ejemplo, la de la fijación de un cupo de entrada de extranjeros en España, los consulados extranjeros se viesan de alguna forma implicados para facilitar precisamente la venida de esas personas a territorio español, de forma similar a como se hizo con la emigración española, por ejemplo, a Suiza.

Doña Margarita Retuerto señaló que esta cuestión podía encauzarse a través de la aplicación de los convenios de la Organización Internacional del Trabajo, en los que se señalan las obligaciones recíprocas de los países que se ven afectados por estos flujos migratorios respecto a la obligación de documentación por parte de un estado, obligaciones de aseguramiento y condiciones de trabajo por parte de otro. No obstante, doña Margarita Retuerto señaló que los matices apuntados por don Manuel Aznar se debían entender en el sentido de que, ante situaciones como son la existencia de falsificaciones de documentos o una falta de colaboración a la hora de documentar a los extranjeros por parte de los consulados y embajadas extranjeras, ni la institución ni la Administración podían llevar a cabo una política de investigación, por cuanto son actitudes desarrolladas por las representaciones diplomáticas de estados soberanos en nuestro territorio y, por tanto, quedan excluidas del ámbito de competencias del Defensor del Pueblo.

Don Joaquim Giol intervino para señalar que eran conscientes de que la institución del Defensor del Pueblo no pudiese hacer suyas determinadas propuestas contempladas en la ponencia, que ello no es obstáculo para que consten y sean un elemento de trabajo ante la Administración y, en este sentido, la petición de que los consulados extranjeros intervengan tiene como finalidad denunciar un hecho que, aun cuando no tenga una solución factible, tiene especial importancia en el proceso de apoyo a la inmigración.

Don Antonio Martínez indicó a este respecto que quizá la salida más realista era la de solicitar la existencia de convenios bilaterales que hiciesen efectivo, en realidad, la obligación de verse implicados tanto el país emisor como el país receptor en una colaboración respecto a la documentación de los extranjeros y a las necesidades administrativas de estos convenios, como el que existe entre España y Filipinas. En este sentido, señaló la necesidad de que estos convenios se extiendan a cuestiones como asistencia sanitaria por parte de la Seguridad Social, o la percepción de subsidios o pensiones, de similares características a los convenios existentes, por ejemplo, entre España y Francia.

Don Manuel Aznar, no obstante, señaló que respecto a estos convenios existían importantes problemas que se derivaban de cuestiones tan singulares como es la paridad de las monedas, que pone de relieve cómo en materia de pensiones no hay posibilidad de establecer, ni de forma relativa, un equilibrio entre el derecho a percibir una pensión y la cuantía de esa pensión, así como el valor que la misma tiene al cambio de la moneda.

Respecto a la cuestión de servicios sociales, señaló don Manuel Aznar la posibilidad de que se desarrollase la legislación autonómica a efectos de que se pudiese establecer convenio de reciprocidad sobre esta materia.

Don Antonio Martínez señaló cómo sobre esta materia existían convenios entre las autonomías y el Estado en el marco de Andalucía y en el caso de la Generalitat de Cataluña. Es importante resaltar cómo, si bien la Ley Orgánica de Derechos y Libertades de los Extranjeros en España tiene un carácter estatal, la realidad es que todas aquellas cuestiones de integración social están en la actualidad por la transferencia de competencia en manos de las autonomías, por lo que la utilización de esos convenios resultaría sumamente importante. Se trataría de evitar la polémica que existe de considerar que el Estado es el responsable en la cuestión de inmigración, a lo que el Estado responde que solamente es responsable en la cuestión de entradas y salidas, originándose con ello un conflicto permanente que al no señalar nada la Ley Orgánica al respecto, la única solución pasa por la utilización de los convenios.

Don Manuel Aznar señaló la preocupación que se le planteaba respecto a qué título jurídico podía ser invocado para la prestación de servicios sociales en general a los inmigrantes ilegales. En ese sentido señaló que posiblemente el concepto general de derechos humanos podía ser el cauce a este respecto, pero, evidentemente, con el derecho positivo en general, no existía ese título jurídico por el que los inmigrantes



ilegales pudiesen demandar la obligación del Estado de facilitarles esa asistencia social. Por tanto, concluye la necesidad de que sean las ONG quienes presten este tipo de ayudas a la inmigración ilegal con la finalidad fundamental de salvaguardar incluso los intereses del resto de los ciudadanos españoles en cuestiones como la salud por la posible existencia de focos de epidemias, etc.

Respecto al tema general de los beneficios de la Seguridad Social, don Manuel Aznar señaló que una forma de ofrecer a la población española un elemento positivo para admitir al inmigrante en nuestro país, podía radicar en transmitir la idea de que ante la baja tasa de natalidad, baja tasa de mortalidad y baja tasa de ocupación femenina, la incorporación de los inmigrantes legalizados serviría, a través de sus cotizaciones, de apoyo directo importante al futuro de las prestaciones para todos los españoles en general a las que tiene que hacer frente la Seguridad Social en un futuro inmediato; lográndose, además de una visión positiva del inmigrante, que aflore la economía sumergida.

Doña Margarita Retuerto planteó a continuación la cuestión que había dejado apuntada en su primera intervención respecto a si es posible que haya un sistema de regularización permanente abierta para los inmigrantes ilegales.

A este respecto, don Joaquim Giol señaló que el Gobierno tiene que decidir con claridad una política de integración y eso pasa por aumentar la seguridad de residencia de los extranjeros con permiso, por lo que se va a generalizar la situación de regularización encubierta porque el proceso de renovaciones va a dejar mucha gente en la ilegalidad; dándose un discurso político que no es coherente con la práctica administrativa, lo que tiene sus antecedentes incluso con anterioridad al proceso de regularización. Por otra parte, señaló que había una cierta indecisión o un cierto temor a decir si hay un contingente de extranjeros que están en situación legal; el primer interés del Estado es que se mantengan en situación legal y como eso no acababa de concretarse, se están generando bolsas de ilegales no sólo de los que van llegando, sino de los que han tenido permiso y lo pierden, no pueden renovarlo y quedan en situación de absoluta ilegalidad.

Don José Serrano intervino para señalar que existe una población irregular de inmigrantes que juega en perjuicio de los propios trabajadores regularizados, en cuanto que se convierten en competidores desleales de éstos al ofrecer un menor nivel de exigencia y de cumplimiento de obligaciones por parte de determinados empleadores; este hecho se aprecia fundamentalmente en el sector del servicio doméstico.

A continuación intervino don Antonio Martínez, quien señaló que el fenómeno migratorio es el resultado del sistema productivo que tenemos, por lo que es fundamental que en todo caso se concluya si el inmigrante pasa a ser sujeto de derechos y deja de ser un «trabajador invitado», por lo que si reconocemos esto, su legalidad debe quedar a salvo y, por tanto, el Estado español debería crear un mecanismo para reconocer el

derecho a residir permanentemente a los trabajadores extranjeros a través de permisos de larga duración que se renueven automáticamente.

Con ello se resolvería el problema de todos los que pueden en un momento determinado estar como ilegales a través de esta práctica administrativa.

Don Antonio Martínez señaló, igualmente, que como ya Pompidou había señalado ante la Asamblea Francesa, la emigración es un elemento que reduce la presión social, por lo que parece necesario facilitar la legalización de los inmigrantes al objeto de luchar contra la economía sumergida.

No se trata con ello de propugnar un proceso permanente de regularización, sino más bien de pedir el reconocimiento de aquellos trabajadores que se encuentran insertos ya en el sistema productivo evitando su expulsión y admitiendo, por tanto, lo que se ha venido en denominar la «política de crestas». Mediante ella y atendiendo a distintos factores en determinados períodos de tiempo, se produce la legalización de la bolsa de trabajadores ilegales que se encuentran insertos en el mundo laboral del país receptor.

Seguidamente intervino don José Manuel Herrera, quien señaló que, en todo caso, en muchas ocasiones el problema de un número excesivo de ilegales no era un problema real, sino que provenía de las propias diferencias de criterio entre las distintas Administraciones como él mismo había podido comprobar en zonas rurales como la zona del Tiétar, en donde la diferencia de criterios entre la Delegada del Gobierno y el Presidente de la Comunidad Autónoma, había agrandado en exceso el problema del número de trabajadores ilegales en esa zona.

En todo caso, señaló que los trabajos temporeros son una realidad y que cada vez más en nuestro país exigen, para la cobertura de sus puestos de trabajo, la presencia de trabajadores extranjeros. Por ello abogó por la necesidad de crear lo que ya en otras ponencias había señalado como era un observatorio permanente respecto al número, estado y distribución de trabajadores extranjeros en España.

Por último, tanto don Antonio Martínez como don Manuel Aznar hicieron diversas consideraciones sobre la extensión de la sanidad a los trabajadores inmigrantes en España y en concreto don Manuel Aznar solicitó la colaboración de las organizaciones no gubernamentales presentes para que aportasen a la institución del Defensor del Pueblo ejemplos y unos datos cuantificadores de cuál era la realidad de la protección sanitaria de los trabajadores extranjeros en España.

Sin nada más que tratar se dio por levantada la sesión.

## **CUARTA REUNION**

# **LA SITUACION SANITARIA DE LA POBLACION INMIGRANTE**

**JOSE RAMON BRONET SINOVAS**

Director del Departamento de Actividades  
y Servicios de la Cruz Roja Española

**MANUEL JAVIER PRETEL PRETEL**

Director del Departamento de Recursos Humanos  
de Cruz Roja Española

## **1. INTRODUCCION**

En la actualidad, nuestro país cuenta con más de 415.000 residentes extranjeros en situación regular y sólo una tercera parte de los mismos tiene empleo, según datos elaborados por la OCDE.

El número de extranjeros que permanecen en situación irregular es difícil de evaluar, pero el reciente Proceso de Regularización de Trabajadores Extranjeros, que permitió obtener permisos de trabajo y residencia a 108.000 inmigrantes, no consiguió acabar con las situaciones de irregularidad. Según datos aportados por el Colectivo IOE, 20.000 solicitudes fueron rechazadas en el Proceso de Regularización. Entre 15.000 y 20.000 trabajadores regularizados no podrán renovar sus permisos. A estas cifras habría que añadir los inmigrantes que, por diferentes causas, no presentaron la solicitud de regularización y los llegados después del 15 de mayo de 1991.

El conjunto de la inmigración conforma una realidad heterogénea. Sin embargo, dentro de este colectivo existe un sector en situación de especial precariedad.

La mayoría de los componentes de este grupo abandonan sus países de origen a consecuencia de convulsiones políticas, precarios desarrollos económicos, desastres naturales, hambrunas, desempleo crónico, etc. Por su origen se encuadra en este sector una parte importantísima de la inmigración africana, especialmente los marroquíes y un

porcentaje menor de la inmigración latinoamericana, asiática, portuguesa y del Este europeo.

En su conjunto, constituyen un colectivo con enormes dificultades de integración social y riesgo de marginación, presentan una deficiente situación sanitaria — especialmente aquellos que están en situación irregular—, encuentran enormes dificultades para procurarse alojamiento (falta de medios, rechazo, hacinamiento...) y perciben remuneraciones inferiores a las de los españoles. Otros rasgos que caracterizan la situación son la inestabilidad laboral (incluso entre los recientemente regularizados, de los que una parte importante no conseguirán renovar los permisos), las trabas burocráticas (consecución de permisos, acceso a prestaciones sociales...), la incorporación forzada a estratos marginales de la sociedad, las dificultades que entraña para una parte de estas personas el desconocimiento del idioma y la falta de formación y los problemas relacionados con condiciones de tipo étnico, religioso y cultural.

Estas personas desempeñan su actividad laboral en sectores donde la mano de obra autóctona es escasa: tareas agrícolas de recolección, servicio doméstico, empleados no cualificados en comercio, hostelería y restauración, vendedores ambulantes..., pese a lo cual se tiene de ellos una percepción injusta de competencia laboral que ha generado preocupantes brotes de intolerancia. En este sentido, el Ministerio de Trabajo en su *«Balance Provisional sobre Regularización»*, al analizar los sectores de actividad, concluye: «... los inmigrantes ocupan puestos de trabajo que por su naturaleza o condiciones en que se prestan no resultan atractivos para los españoles». Por otra parte, son bastante frecuentes las situaciones de explotación laboral, especialmente en la economía sumergida.

## 2. COBERTURA SANITARIA

La Ley General de Sanidad contempla como beneficiaria del Sistema Público de Salud a la población española. En general, los derechos de los ciudadanos españoles en esta materia son extensibles a los extranjeros documentados con los permisos de residencia y de trabajo que tienen acceso al Sistema de la Seguridad Social.

### SITUACIONES ESPECIALES

#### Solicitantes de asilo y/o refugio

Su asistencia sanitaria se cubre a través de Cruz Roja Española, que desarrolla un Programa de Atención a este colectivo subvencionado por el Ministerio de Asuntos Sociales. La cobertura sanitaria que se les ofrece es análoga a la que el Sistema de la

Seguridad Social prevé para sus beneficiarios y abarca todo el período de tramitación de los expedientes de petición de asilo e incluso, en el caso de que se interponga recurso de alzada contra la denegación del asilo o refugio, el período que media hasta su resolución.

#### Refugiados y asilados ya reconocidos

Tienen derecho a la tarjeta sanitaria del INSALUD («Tarjeta/56»), que proporciona una cobertura sanitaria idéntica a la de los ciudadanos españoles.

#### Extranjeros con permiso de residencia o tarjeta de residencia (comunitarios)

Tienen acceso a la tarjeta sanitaria del INSALUD en los casos en que el permiso sea superior a los nueve meses.

#### Extranjeros sin documentación

A los extranjeros en situación ilegal no se les reconoce el derecho a la asistencia sanitaria, por lo que carecen de cobertura, a excepción de la que suelen prestar los servicios de urgencias. Las complicaciones surgen en el acceso a la asistencia ambulatoria, el posterior seguimiento de los casos, el acceso a la medicina especializada, los tratamientos prolongados y la necesidad de analítica y radiografías.

Estas personas dependen de los servicios sociales de la Comunidad Autónoma en la que se encuentren o de los de los Ayuntamientos de las grandes ciudades, así como de la cobertura que prestan diferentes organizaciones no gubernamentales o asociaciones implicadas en el tema. Esta atención difícilmente supera el nivel de la asistencia primaria, e incluso éste es en ocasiones insuficiente debido a la carencia de medios propios de los agentes que la prestan y a la falta de subvenciones continuadas, con el agravante de no llegar a toda la población de inmigrantes en situación precaria.

### 3. JUSTIFICACION DE LA NECESIDAD DE COBERTURA SANITARIA

La situación sanitaria de una parte importante de los inmigrantes a que los referimos es extremadamente deficitaria. Ni siquiera el hecho de que dispongan de permisos de trabajo y residencia garantiza su afiliación a la Seguridad Social, ya que son numerosos los casos en que por desinformación o por falta de celebración de contratos en regla el trabajador inmigrante documentado no puede acceder a los servicios públicos de salud.

La falta de información no es patrimonio de los inmigrantes, sino que existe, aunque parezca paradójico, entre el personal adscrito a órganos competentes de la Administración sanitaria. En este sentido, una Oficina Provincial de Cruz Roja ha recibido recientemente una comunicación de la Secretaría General del INSALUD en la

que se afirma que la atención sanitaria del colectivo de inmigrantes legales temporales es competencia de Cruz Roja, según convenio firmado con el INSERSO.

Por razones evidentes, este colectivo precisaría una atención sanitaria más exhaustiva que la destinada a la población española; en primer lugar, en función de su propia situación, y, en segundo lugar, porque es irresponsable la inexistencia de un control epidemiológico.

Aun cuando los datos que obran en nuestro poder desaconsejan una postura alarmista, la posibilidad de aparición de enfermedades ya erradicadas en nuestro país o la extensión de otras que actualmente se lucha por controlar debe ser motivo de reflexión.

A grandes rasgos y en porcentajes variables, se detectan en este colectivo enfermedades infectocontagiosas fuera de control sanitario, enfermedades importadas de difícil tratamiento en los Centros Sanitarios de Salud; accidentes de trabajo no declarados ni tratados para ocultar situaciones laborales irregulares; enfermedades derivadas de una mala o inadecuada nutrición con regímenes alimenticios a base de latas de conservas o de alimentos que no se consumen en estado adecuado por falta de frigoríficos o carencia de medidas elementales de higiene; consumo de agua no potabilizada; etc. Otro factor causal de diversas patologías es el tipo de trabajo que desempeñan y las condiciones en que desarrollan su actividad laboral.

La población infantil presenta una situación más grave, si cabe, ya que a menudo no está incluida en el Padrón Municipal, no ha sido vacunada o no se tiene constancia de las vacunas que recibió en su país de origen y padece los mismos problemas nutricionales y de falta de condiciones higiénicas que la población adulta, con lo que se dificulta su desarrollo armónico.

En muchas ocasiones, y esto es especialmente grave entre la población dedicada a los trabajos agrícolas temporeros y entre las familias monoparentales, los menores soportan muchas horas de soledad debido al trabajo de los adultos, que no pueden atenderles debidamente.

#### 4. ALGUNOS DATOS

La experiencia de Cruz Roja en la asistencia sanitaria a extranjeros abarca el sector de población solicitante de asilo/refugio, para el que desarrollamos programas de asistencia desde el año 1974, y el sector de los inmigrantes, en el que se ha comenzado a intervenir recientemente y sobre el que contamos con menos información.

Con respecto a los solicitantes de asilo, y del análisis de los chequeos médicos realizados a 3.691 nuevos solicitantes atendidos en el año 1991 por la Oficina de Madrid, se han detectado 120 casos de hepatitis, el 65 por 100 de los cuales proceden de África,

el 3 por 100 de Oriente Medio, el 14 por 100 de Europa del Este, el 18 por 100 de Latinoamérica y el 1 por 100 del Lejano Oriente.

El porcentaje de chequeos por áreas geográficas es el siguiente: el 42 por 100 de los chequeos se realizó a solicitantes africanos, el 31 por 100 a latinoamericanos, el 20 por 100 a europeos, el 6 por 100 a peticionarios procedentes de Oriente Medio y el 1 por 100 a solicitantes del Lejano Oriente.

La incidencia de la tuberculosis fue de dieciséis casos, el 63 por 100 procedente de Africa, el 4 por 100 de Latinoamérica y el 13 por 100 del Este europeo.

El porcentaje de VIH + con respecto al total de chequeos fue del 2,22 por 100. El 89,02 por 100 de los casos detectados procedía del continente africano, el 8,53 por 100 de Latinoamérica y el 1,2 por 100 del Este europeo. El porcentaje de casos procedentes del Lejano Oriente superaba, asimismo, el 1 por 100.

Se detectaron otras patologías en un 0,94 por 100 de los chequeos realizados.

Con respecto al primer cuatrimestre de 1992, fueron realizados 798 chequeos (el 1,12 por 100 a solicitantes europeos, el 18,92 por 100 a solicitantes procedentes de Oriente Medio, el 54,2 por 100 a solicitantes africanos y el 54,26 por 100 a solicitantes latinoamericanos) y se detectaron patologías en un 10 por 100 de los casos. Por áreas geográficas se detectaron patologías en un 16 por 100 de los solicitantes africanos y en un 11 por 100 de los procedentes de Latinoamérica. El porcentaje de hepatitis entre la población estudiada fue del 8,3 por 100, de los que el 91 por 100 de los casos correspondía a peticionarios de asilo originarios del continente africano, el 5 por 100 a refugiados de Oriente Medio y el 2,98 por 100 a refugiados latinoamericanos.

La incidencia de patologías venéreas fue del 0,8 por 100. En todos los casos, los solicitantes procedían del continente africano.

La incidencia de VIH + fue del 2,5 por 100. El 95 por 100 de los casos detectados procedían del continente africano y los restantes de Latinoamérica.

Por último, se detectó tuberculosis en un 0,25 por 100 de los chequeos; la incidencia por áreas geográficas fue de un caso procedente de Africa y otro de Latinoamérica.

Como hemos mencionado, los solicitantes de asilo tienen cubierta la asistencia sanitaria. Los datos se ofrecen a título orientativo, ya que la incidencia de patologías, por otro lado en absoluto alarmante, es significativa entre las personas procedentes de los países del continente africano y de América Latina, países de los que procede también el mayor porcentaje de inmigrantes ilegales atendidos por Cruz Roja en los programas que tienen como destinataria a esta población.



Nuestra institución comenzó a desarrollar Programas Estructurados de Atención a este colectivo en el año 1990, con un Programa subvencionado por el Ministerio de Asuntos Sociales, en siete provincias.

En la actualidad, independientemente de las actuaciones puntuales que casi todas las Oficinas Provinciales desarrollan en este campo, se llevan a cabo Programas de Atención socio-sanitaria en Madrid, Huelva, Almería y Salamanca. El porcentaje de personas atendidas por los distintos servicios, que estén en situación irregular, oscila entre el 90 por 100 de los beneficiarios del Programa en Almería y el 15 por 100 en Madrid. En ambas provincias la intervención es de carácter local y está focalizada en Roquetas y El Ejido en Almería y en Boadilla del Monte en Madrid. La actuación de Cruz Roja alcanza a un 5 por 100 de la población inmigrante en Almería, a un 63 por 100 de la población ubicada en Boadilla del Monte y a cerca de la totalidad de la radicada en Salamanca.

La procedencia geográfica de los beneficiarios del proyecto arroja un alto índice de africanos, preferentemente del área del Magreb.

Son africanos el 100 por 100 de los atendidos en Almería, el 97,89 por 100 de los atendidos en Madrid, el 48,96 por 100 de los atendidos en Huelva y el 25 por 100 de los beneficiarios del Programa en Salamanca.

Se da una fuerte presencia de portugueses temporeros en Salamanca, donde suponen un 40 por 100 de la población atendida, y de los cuales el 70 por 100 carece de documentación. La presencia de latinoamericanos es significativa entre la población atendida en Huelva (más del 5 por 100) y Salamanca (más del 25 por 100).

## 5. PATOLOGIAS

Las patologías son de todo tipo. En general, y por sus condiciones de vida, el colectivo atendido constituye un grupo de alto riesgo.

Aunque la frecuencia de las patologías es variable, los servicios de atención refieren, desde el inicio del Programa de 1990, la detección de casos de tuberculosis, enfermedades de transmisión sexual, hepatitis, enfermedades parasitarias, etc.

Relacionadas con el tipo de trabajo que desempeñan se detectan patologías respiratorias, oftalmológicas, dermatológicas y una alta incidencia de traumatismos (trabajo en la construcción, carga y descarga de mercancías, jardinería, cultivos bajo plástico, contacto con pesticidas, etc.).

En relación a la inadecuada nutrición se detecta una incidencia significativa de enfermedades gástricas y afecciones dentales.

Entre la población femenina atendida (los porcentajes son muy bajos) se han efectuado seguimientos de embarazos y se ha prestado asistencia maternoinfantil. Se detectan también problemas ginecológicos, patologías dérmicas, trastornos digestivos, alergias y patologías ORL.

Aunque la incidencia es escasa, se han atendido en ocasiones heridas ocasionadas por accidentes en el hogar: quemaduras provocadas por agua hirviendo, explosión de bombonas, etc.

Se han detectado también, aunque en un bajísimo porcentaje, enfermos con necesidad de diálisis, enfermedades graves de corazón, pacientes con patologías ulcerosas crónicas o que necesitaban prótesis por problemas traumatológicos, e incluso el empleo de anabolizantes y hormonas masculinas en un intento de provocar una mayor resistencia laboral que permita obtener un jornal más elevado, así como algunos casos de alcoholismo crónico. Es muy frecuente el recurso a la automedicación.

Por último, las condiciones de vida que soportan estas personas, la añoranza de familiares, costumbres, etc., en el país de origen, las situaciones de discriminación y rechazo, cada vez más frecuentes, y el permanente riesgo de expulsión en el caso de los indocumentados o los problemas de estabilidad laboral en el caso de los recientemente regularizados, generan trastornos psicológicos, cuya importancia no se puede desdeñar.

## 6. CONCLUSIONES

1. De lo anteriormente expuesto se evidencia la necesidad de cobertura sanitaria y control epidemiológico de la población inmigrante, especialmente de aquellos en situación irregular.
2. Es absolutamente necesario el desarrollo de programas de medicina preventiva.
3. Debe potenciarse la información del sector en precario de la inmigración (tanto trabajadores en situación regular como irregular) sobre:
  - El acceso a los recursos sociosanitarios existentes.
  - Prevención de enfermedades infectocontagiosas, accidentes laborales y domésticos, problemas derivados de la falta de higiene e inadecuada nutrición, de la falta de vacunaciones, etc.

4. Son muy necesarios los cursos de formación sobre la situación de estos colectivos destinados a los profesionales sanitarios.
5. Deben articularse medidas que posibiliten la extensión de la cobertura sanitaria a este colectivo, bien a través del sistema público, bien garantizando la continuidad e incremento de las subvenciones que perciben los agentes que en la actualidad la prestan para que se pueda llegar en condiciones dignas a toda la población inmigrante.
6. Los datos de que disponemos señalan la importancia de las condiciones sociolaborales y de vivienda en el nivel de salud de la población inmigrante atendida. Aun cuando esta comunicación se refiere a la situación sanitaria, no podemos olvidar que las medidas a tomar para mejorar las condiciones de salud de estas personas no pueden limitarse al terreno estrictamente sanitario, sino que han de contemplarse otro tipo de medidas para atajar problemas sociales que son, en muchos casos, la causa de las patologías que presentan.

## ACTA

### Reunión celebrada el día 29 de marzo de 1993, en la sede del Defensor del Pueblo con organizaciones no gubernamentales, sobre situación jurídica de los extranjeros en España

Se inició la sesión bajo la presidencia del Adjunto Segundo del Defensor del Pueblo, don Antonio Rovira, dando la palabra a los representantes de Cruz Roja, don José Ramón Bronet Sinovas y don Manuel Javier Pretel Pretel, quienes pasaron a exponer la ponencia sobre la situación sanitaria de la población inmigrante.

Tomó primero la palabra don José Ramón Bronet Sinovas, quien hizo una introducción sobre el tema y analizó cuál es el estado de la cobertura sanitaria respecto a los extranjeros en nuestro país, y posteriormente analizó la justificación de la necesidad de que esa cobertura sanitaria se haga lo más amplia posible, ante la posibilidad de aparición de enfermedades ya erradicadas en nuestro país o la extensión de otras frente a las que actualmente se lucha por controlar.

A continuación tomó la palabra don Manuel Javier Pretel Pretel, quien expuso la experiencia de Cruz Roja en la asistencia sanitaria a extranjeros sobre la base de los datos que figuran en la ponencia que se incorpora como anexo a este acta, señalando las patologías detectadas y exponiendo finalmente las conclusiones globales de la ponencia.

Seguidamente, don Antonio Rovira dio las gracias a los ponentes por su intervención y abrió el turno de intervenciones para todos los presentes.

Don José Manuel Herrera, de Cáritas Española, señaló, respecto a la ponencia, que le había parecido sumamente interesante, fundamentalmente por los datos aportados y que quería, no obstante, llamar la atención sobre la posible falta de asistencia en los embarazos, fundamentalmente en lo que denominó «momento prenatal y postnatal», por las posibles secuelas que ello tendría, dado que ambos momentos no deben considerarse

como de urgencias y, por tanto, no serán normalmente atendidos. Asimismo, indicó que entre las conclusiones sería importante la de recoger que se ofreciesen al menos las medicinas básicas como un elemento complementario de atención sanitaria a los inmigrantes.

El señor Pretel señaló a este respecto que, efectivamente, él estaba de acuerdo en que la conclusión debía ser el ofrecimiento al inmigrante tanto de una atención preventiva como de una atención asistencial y dentro de ésta, evidentemente, el ofrecimiento de la medicación, ya que no cabía que fuese sólo el diagnóstico como elemento conformador de esta cobertura asistencial.

Intervino a continuación doña Pilar Cavestany, de la Delegación Diocesana de Inmigrantes, quien interpelló a los ponentes sobre cuál era la fuente referente a los datos estadísticos de población de inmigrantes que figuraban en la ponencia.

El señor Bronet señaló que había dos parcelas, una en la que se dan unos datos sobre los peticionarios de asilo y refugio, tomándose Madrid como referencia de esos datos, porque Madrid atiende al 78 por 100 de todos los asilados que hay en España, y la otra parcela que tiene datos de la población de inmigrantes irregulares, sobre todo, Almería, Salamanca, Huelva y Boadilla del Monte, y aun así salen las proporciones muy parecidas en las dos opciones.

No obstante, señaló la duda que le cabía a la Cruz Roja respecto a la exposición de estos datos, ya que, por un lado, si no se daban a conocer parecía que había una ocultación y si se daban a conocer, ello produciría una respuesta justamente contraria a la que se plantea, es decir, si hay una entrada de seropositivos en España, que no entren, y ello llevaría a una política parecida a la de Estados Unidos, que es cerrar sus fronteras a la entrada de personas con enfermedades infecciosas.

La conclusión es que los datos se deben dar con una finalidad que es que la población española los conozca para precisamente tomar medidas que sirvan de protección a la propia sociedad.

Doña Pilar Cavestany señaló que entendía como un elemento sumamente peligroso que la atención sanitaria que se estuviese dando a los emigrantes no fuese por la red de la sanidad pública, sino por entidades privadas, por dos razones: primero, por una cuestión de solidaridad, y segundo, porque con ello no se está prestando un servicio a la sociedad española para conocer exactamente cuál es el nivel de extensión de enfermedades infectocontagiosas. Por tanto, a este respecto, lo que en la ponencia se señala como conclusiones de que la cobertura se dé, bien por la sanidad pública, bien por la sanidad privada, considera la señora Cavestany que no debe ser más que por la red sanitaria pública, a fin de llevar a cabo el control necesario sobre estas enfermedades.

Don José Valero intervino a continuación indicando que, cuando se señala en la ponencia que el trabajador inmigrante no recibe protección por parte de la Seguridad Social por falta de información, no es tanto una cuestión de esta naturaleza como que el empresario no procede a dar de alta al trabajador inmigrante, con lo cual éste se queda privado de la posibilidad de la cobertura de la Seguridad Social. Asimismo, interpeló a los ponentes sobre a qué se referían en su ponencia cuando hablaban de trabajos tóxicos en la zona de Almería.

Don José Ramón Bronet señaló que se referían con ello a la utilización de pesticidas en las zonas agrícolas de Almería.

Asimismo, don José Valero también preguntó acerca de cuál era el grado de conocimiento real sobre casos en que inmigrantes extranjeros no habían sido tratados por urgencias.

A este respecto señaló el señor Bronet que tenían conocimiento de que en algún caso no habían sido tratados por urgencias, aunque desconocían la constancia exacta del lugar, sitio y persona.

Doña Pilar Cavestany intervino a este respecto señalando que ella tenía conocimiento de un caso reciente de una mujer inmigrante que acudió por urgencias con «las piernas a punto de estallar», recibiendo como respuesta que debía hacerse una analítica y que en el hospital en cuestión no se la iban a hacer; concluyendo la señora Cavestany que la calificación de urgencia en muchos casos desvirtúa en realidad el carácter de la necesidad de la atención a la persona que acude a este servicio, atendiendo a la propia calificación que el médico de servicio haga del estado de salud de la persona inmigrante. Asimismo, señaló cómo otros casos de falta de asistencia sanitaria por urgencias se dan en el mundo laboral, en el que los patronos trasladan en su vehículo al inmigrante accidentado en su puesto de trabajo, abandonándolo a las puertas de un hospital.

El señor Pretel intervino a continuación señalando que si bien la urgencia inmediata sí se estaba atendiendo, no en cambio la urgencia con connotaciones relativas, pudiéndose concluir que en estos casos queda el inmigrante en manos de la buena voluntad de la persona que lo recibe.

A continuación, don José Mario Fernández interpeló a los ponentes respecto a la cuestión señalada en la página cuatro de la ponencia, sobre cómo determinados órganos competentes de la Administración sanitaria no tienen una información suficientemente clara respecto a la cobertura sanitaria de los inmigrantes.

El señor Bronet señaló que en Huesca la Secretaría General del INSALUD mandó una nota a todas sus delegaciones diciendo que ellos no tienen que atender a los

inmigrantes, porque la Cruz Roja ha firmado un convenio para los trabajadores temporales con el INSERSO y que es Cruz Roja quien cubre esta asistencia.

Señaló que esto no era cierto, pero la propia Secretaría del INSALUD da una notificación a todas sus delegaciones con lo que no se les atendía.

Entiende que es por falta de información, no por otro motivo, pero por ello dice que la falta de información no es patrimonio del propio inmigrante, sino que parece que la propia Administración tiene desconocimiento de cuál es la cobertura sanitaria que ella debe prestar.

A continuación habló don Fernando Orozco, quien señaló que la institución del Defensor del Pueblo había dejado constancia del problema de la asistencia sanitaria a los extranjeros, con carácter general, en el informe correspondiente al año 1992.

Con ocasión de una queja de Cáritas Diocesana de Zaragoza, se envió un escrito al Ministerio de Sanidad y Consumo en lo que se refería a la extensión, muy generalizada, de la asistencia sanitaria a todos los extranjeros, y haciendo referencia especial a determinados colectivos. Ahí había dos problemas: uno, que desde la institución se encaminó la petición al Ministerio en lo que se refería al artículo 2.1 de la Ley General de Sanidad, y otro, haciendo ya más particularizada la cobertura de determinados grupos de emigrantes.

El Ministerio de Sanidad en su contestación única y exclusivamente hace referencia a las solicitudes de asilo y refugio, y textualmente dice: «durante la estancia en España y durante los períodos de tiempo, tras la denegación de la petición, pueden acogerse a un sistema de cobertura para la asistencia sanitaria mediante el concierto suscrito al efecto por el INSERSO y Cruz Roja Española», pero solamente se refieren a lo que afecta a asilo y refugio.

La contestación es más amplia, porque hace un repaso de todas las situaciones que se pueden producir de extranjeros en España y, concretamente se refiere a turistas y transeúntes, a los extranjeros que tienen residencia legal, a los empresarios extranjeros que vienen a España, a los solicitantes de asilo y refugio, etc.

Al finalizar viene a decir que todos los extranjeros en general tienen garantizada la cobertura sanitaria.

Don Manuel Aznar intervino a continuación señalando que, como ya había indicado don Fernando Orozco, la contestación del Ministerio de Sanidad respecto a que hubiese una cobertura sanitaria para los inmigrantes en situación de legalidad, no había tenido una respuesta excesivamente positiva por parte de ese departamento y ello también quedaba reflejado en los datos aportados por la ponencia, en los que se señalaba que sólo un tercio de los inmigrantes tenían acceso a esta cobertura sanitaria. Respecto al tema de

los medicamentos, señaló que lo que se había planteado al Ministerio de Sanidad era que, si bien el Decreto del año 1989 daba una cobertura sanitaria a las personas que carecían de medios; en cambio, con respecto al tema de los medicamentos, quedaban sometidas al régimen general de los trabajadores, con lo cual tienen que aportar el 40 por 100 del valor del medicamento, salvo que sean pensionistas no contributivos, lo que en principio parece absurdo, al no reconocer la gratuidad a un colectivo de personas que, en principio, no disponen de ningún medio económico. A este respecto señaló que de todas formas el problema debía enmarcarse dentro de una falta de coordinación entre los servicios sanitarios y los servicios de asistencia social, tanto a nivel del Estado como de las Comunidades Autónomas, puesto que es posible que tanto el Ministerio de Sanidad como el Ministerio de Asuntos Sociales señalen que el problema es de uno y de otro recíprocamente y, en suma, no se ofrezca una solución o una salida a la gratuidad de los medicamentos.

Don José Ramón Bronet señaló que él, como médico, encontraba en muchos casos difícil separar lo que era sanidad de lo que eran servicios sociales, como lo pone de manifiesto el que las condiciones higiénicas de la vivienda y las condiciones higiénicas de una persona condicionan en sí mismas la salud y por eso, en el punto número seis de la ponencia, queda reflejada la problemática de los servicios sociales con relación a la sanidad, dada la imposibilidad de separar unos de otros y que esta separación afecta además a los sectores más precarios, como es el de los inmigrantes.

Don José Manuel Herrera señaló que, respecto a la conclusión cuarta de la ponencia, daba la sensación de que en España no se está preparado para afrontar el tema de las enfermedades tropicales; aun cuando, según su información, en Cataluña existen centros dedicados a la formación de personas que van a ir al tercer mundo y que sería, por tanto, muy interesante ofrecer cursos de formación a personal sanitario que pudiese atender estas enfermedades tropicales y con ello a los propios inmigrantes.

A este respecto el señor Bronet señaló que lo que la ponencia había querido explicar era que los centros hospitalarios de la red pública no están preparados en la actualidad para afrontar el tema de las enfermedades tropicales, puesto que no ha habido en los últimos tiempos un número significativo de casos como para que haya personal sanitario con experiencia en este campo.

A continuación intervino doña Pilar Cavestany, formulando la pregunta de por qué no era posible que, al igual que ocurre con los solicitantes de asilo y refugio, que tienen derecho a una cobertura sanitaria a través del convenio firmado entre el INSERSO y Cruz Roja, a los solicitantes simplemente de permiso de trabajo y residencia se les dotara de algún documento que les permitiese tener esa asistencia sanitaria hasta que les fuese denegado o no el permiso, algún documento de similares características a los volantes de beneficencia, de modo que al menos tuviesen una asistencia sanitaria, y luego, a través de las trabajadoras sociales, se estudiaran los casos para facilitar el acceso a los medicamentos.



Don José Manuel Herrera señaló que un problema que a él le preocupaba de manera muy especial era el tema de la prevención. En concreto, señaló cómo en los centros de «Algeciras Acoge», y respecto a las enfermedades de transmisión sexual, se había propuesto como solución preparar a elementos del propio colectivo dándoles una información lo suficientemente amplia que les permitiese tomar medidas de prevención.

Don Javier Pretel señaló a este respecto que en el tema de la prevención lo que no se puede pretender es hacer una prevención «a la europea», no tiene mucho sentido coger inmigrantes y ofrecerles un paquete preventivo, con ello no se soluciona nada; así, en la actualidad, hay un grupo de mujeres que vienen trabajando en cuanto a la infección por VH en el Zaire, que son prostitutas y que están llevando a cabo todo un programa para que sus clientes se pongan el preservativo; esto se ha conseguido teniendo en cuenta la realidad, viendo el marco cultural en el que se mueven.

A continuación intervino don José Antonio Gimbernat, quien señaló que lo que parece necesario es que aquellos inmigrantes que estén en situación de legalidad tengan solucionada también legalmente su asistencia sanitaria y, en segundo lugar, cuestionó hasta qué punto era beneficioso para la sociedad española en general que los inmigrantes ilegales careciesen de un estatuto sanitario, por cuanto los mismos podían ser un foco de enfermedades que podrían afectar a toda la sociedad en general.

En este mismo sentido intervino don José Valero, quien señaló que, respecto a las cifras que se habían aportado a la ponencia, él quería hacer algunas matizaciones.

Concretamente indicó que en el plazo de regularización se denegaron 20.000 permisos, pero en la renovación de la regularización no son 5.000, sino cuarenta y tantos mil, porque sólo se están renovando el 62 por 100 de los que se concedieron.

Por otra parte, cuando estas personas el año que viene pasen al régimen general se van a renovar en torno al 10 ó 12 por 100, luego la cifra de irregulares varía mucho con respecto a las que se han dicho, por lo que se trata de muchas decenas de miles de personas que están en situación regular y van a pasar a situación ilegal y, por otra parte, en el régimen general, al margen de la regularización, los datos rondan en torno al 20 por 100 de denegaciones, luego quiere decirse que la cifra de inmigrantes que están legales hoy, dentro de cinco años una cifra similar va a pasar a situación irregular, luego la cantidad de inmigrantes irregulares no es ésta, es mucho mayor.

A continuación intervino don Manuel Aznar, quien indicó que, desde el punto de vista estrictamente legal, no encontraba un título jurídico que permitiese amparar a los extranjeros ilegales sanitariamente y si bien se podían invocar instrumentos internacionales, como convenios sobre derechos humanos, etc., lo cierto es que con el derecho positivo interno no existe título jurídico que ampare a la situación de los inmigrantes ilegales. Por tanto, si bien con los legales no cabe duda que a través de la

interpretación de la Ley General de Sanidad, aun a pesar de lo que haya podido señalar el Ministerio de Sanidad, éstos tienen cobertura suficiente para recibir asistencia sanitaria, no así para el caso de los ilegales, ante los que no cabe actuar de otra manera que mediante la utilización de convenios con Cruz Roja o con organizaciones no gubernamentales y siendo el Estado el que indirectamente asuma, a través de estas organizaciones no gubernamentales, mediante subvenciones a las mismas, la protección sanitaria de estas personas.

A continuación, don José Manuel Herrera señaló la necesidad, a la vista de lo que se estaba exponiendo, de cómo ya se había señalado en otras ponencias la creación de un observatorio permanente que haga un seguimiento de las necesidades reales de la población inmigrante en España a efectos fundamentalmente de saber cuántas personas están realmente sin un control sanitario suficiente. En este sentido señaló la importancia de que haya un consenso entre la Administración y las organizaciones no gubernamentales de carácter general, puesto que, al hilo de lo que se estaba señalando, con el problema de la educación infantil que en este momento se encuentra en España y que a la vuelta de diez o quince años puede ser un número importante de población de no existir este consenso, se puede haber desaprovechado una gran oportunidad y encontrarse precisamente dentro de esos años con una población carente de la suficiente educación que permita hacer frente a problemas como es el sanitario.

Don José Manuel Bronet señaló que en este sentido creía muy importante la necesidad de que, igual que se atiende a colectivos específicos como los drogodependientes, se estableciese algún tipo de actuación concreta para los inmigrantes, lo que facilitaría una asistencia más normalizada, y no quede al buen hacer de cada uno de los profesionales, estableciéndose redes paralelas que no tienen mucho sentido.

La señora Cavestany preguntó que si se conocían datos acerca de la incidencia que tenía el colectivo de inmigrantes dentro de la red sanitaria general, puesto que la Delegación Diocesana de Inmigrantes visitó el año pasado todos los CPS del Ayuntamiento, constatándose que la incidencia de los inmigrantes era mínima, aun cuando todos estos CPS estaban totalmente dispuestos a aceptar en atención primaria y en medicina preventiva a los inmigrantes que acudiesen a ellos; por tanto, considera que, teniendo en una zona como Madrid una red hospitalaria importante, el establecer a su vez un sistema paralelo de atención sanitaria para los inmigrantes mediante dispensarios no tendría ningún sentido. A este respecto señaló que el conocimiento que ella tenía de la creación de este tipo de centros dispensarios en las zonas de Africa, donde ella ha vivido mucho tiempo, obedece a la carencia de una red hospitalaria, cosa que evidentemente no ocurre aquí en España.

Don Manuel Aznar intervino señalando que, efectivamente, él considera necesario que los inmigrantes en situación legal fueran atendidos dentro de la red hospitalaria normalizada, pero que para el caso de los inmigrantes ilegales debían contarse con "dispositivos" que precisamente den asistencia sanitaria a un colectivo que tenga

determinado tipo de enfermedades que por sus características deban ser tratados en los mismos; de similares características a como ocurre con el tratamiento de enfermedades también para españoles que son reconocidos en centros como el Hospital del Rey.

Don José Antonio Gimbernat intervino señalando que quizá no se trate tanto de prever medidas específicas, sino de dar una respuesta adecuada a un problema sanitario social como es el que un inmigrante en un momento determinado presente un problema de tuberculosis o de sífilis, buscando ante todo que a esta persona se le cure de su enfermedad, y para ello, si no es posible hacerlo a través de la red sanitaria, se busquen unos medios especiales para atenderles.

El señor Bronet señaló que efectivamente, en palabras sencillas, de lo que se trataba era de no tener que recurrir al compañero, sino de aprovechar todo el trabajo, de formalizar el trabajo realizado hasta ahora y de dejar de seguir trabajando con el compañero por la buena relación que se tenga.

A continuación don Antonio Rovira indicó que, aun desconociendo los temas en profundidad que se estaban tratando, no obstante, como se ha hablado de si existe algún título jurídico para justificar o habilitar la posibilidad de que la sanidad pública pueda cubrir en determinados supuestos a los ilegales, algún título hay, como por razones humanitarias, que están por encima de lo que es el propio ordenamiento y que podrían fundamentar esa existencia, pero, en todo caso, habría que verse cada supuesto.

En este sentido señaló que, al igual que una persona española indocumentada va a un hospital público con un accidente y no se le rechaza, en determinados supuestos de similares características debe haber una cobertura para los inmigrantes que, aun cuando no garantice una cobertura absoluta, en esos casos sí es necesario que los centros de entidades no gubernamentales puedan prestar su apoyo. Lo que se intenta es que haya un sistema al que puedan acudir los inmigrantes, de forma que haya una regularidad y una información, un sistema cubierto por las asociaciones no gubernamentales mediante convenios y, en algunos casos muy especiales, la propia sanidad pública, y después intentar que estos convenios, que después se traducen en prestaciones económicas, sean lo más amplios posible y vayan abarcando todas las esferas de la sanidad. El señor Rovira señaló que lo que más le preocupaba era la falta de información y de claridad respecto a quién cubre la sanidad pública, si hay derecho a medicamentos gratuitos o no, y en suma, concluyendo, ¿es posible que en determinados supuestos cualquier centro hospitalario, sea municipal, estatal o autonómico, pueda rechazar a un inmigrante desde un punto de vista estrictamente legal?

Intervino en este momento la señora Cavestany señalando que una mujer embarazada será atendida en el momento en que vaya a dar a luz, pero, evidentemente, lo que no recibe es la asistencia durante los nueve meses de su embarazo, y que esto no parece razonable.

Don Manuel Aznar intervino señalando que, en conjunto, de todo el problema planteado sobre la asistencia sanitaria a los inmigrantes había que tener muy en cuenta las consecuencias de una apertura de la sanidad pública a los inmigrantes en general, puesto que experiencias en otros países, como por ejemplo en Francia, con relación a los trasplantes, había obligado a cerrar de alguna manera las posibilidades de que se llevasen a cabo estos trasplantes con un carácter general, dado que, por ejemplo, en Italia apenas se producen dichos trasplantes. Frente a estos casos se encuentra el de la sanidad pública inglesa, que atiende a cualquier persona, independientemente de su condición o no de inmigrante o de nacional; en suma, se puede tener una vocación de apertura de la propia red sanitaria general a los inmigrantes, pero analizando las consecuencias reales de esta decisión.

Intervino doña Pilar Cavestany indicando que, efectivamente, no era a lo mejor necesario dotar a todo el mundo de la cartilla sanitaria si desde un punto de vista legal no era posible, pero que lo importante era no crear ghettos en los que se diese asistencia sanitaria a los inmigrantes, sino que éstos pudiesen recibirla dentro de la red sanitaria normalizada, aun cuando fuese necesario tener que abonar los servicios prestados para aquellos casos que no tuviesen por título legal derecho a la asistencia sanitaria.

Don Antonio Rovira intervino agradeciendo la colaboración prestada por todos los presentes, y tras aprobar el acta de la sesión del día 22 de febrero se dio por levantada la sesión.

## **QUINTA REUNION**

# LA FUNCION DE LAS ONG ANTE LOS PROBLEMAS MIGRATORIOS

**JOSE ANTONIO GIMBERNAT ORDEIG**

Presidente de la Asociación Pro Derechos Humanos de España

Mi exposición constará de dos partes: una primera que sucintamente tratará de definir genéricamente los nuevos perfiles de las ONG y su inserción social, y una segunda que abordará directamente la acción de las ONG en nuestro país, en lo referente a las cuestiones de la emigración.

Necesariamente representa una ponencia abierta, pues desde mi óptica no puedo pretender reproducir exhaustivamente las necesidades, proyectos y tareas de las otras entidades presentes en nuestra reflexión.

Hoy hemos tomado conciencia de los límites de los poderes públicos para satisfacer la demanda creciente de los ciudadanos acerca de sus derechos sociales. Estos han visto ampliado su marco y profundizadas sus exigencias. La moderna crisis fiscal del Estado y la contención de gastos de ella derivada ha alejado las distancias entre las ofertas de la Administración y las demandas de los ciudadanos. Se ha devuelto a la sociedad la gestión de ciertos servicios de materia pública que actualmente pueden prestarse por organizaciones no directamente integradas en los aparatos administrativos del Estado.

En este territorio fronterizo se ha ido estructurando un «tercer sector», como el ámbito propio de las ONG. Consecuencia de ello es la tendencia a replantear la relación entre lo público y lo privado. Parece más operativo hablar por el contrario del binomio gubernamental-público. Las ONG serían públicas en el sentido de que asumen intereses públicos y ejercen cierta actividad, que en algún sentido podría considerarse delegada por parte de los poderes públicos; pero no por ello pierden su estatuto de entidades no gubernamentalizadas.

Observamos la tendencia a aplicar por el Estado el principio de subsidiariedad en lo que se refiere a las actividades de estas asociaciones.

Esta nueva concepción del espacio propio de las ONG viene propiciada por los siguientes factores:

- a) por la heterogeneidad política, étnica y religiosa de las sociedades desarrolladas y por la creciente afirmación social de los grupos minoritarios,
- b) por la proliferación de demandas más complejas y diferenciadas en relación a los servicios públicos,
- c) por el aumento de la preocupación por la calidad de los servicios, más que por su cantidad,
- d) por crecientes actitudes de desconfianza hacia las burocracias públicas. Desconfianza también hacia los cargos públicos percibidos como más profesionalizados. En cuanto esto entraña un desinterés o distanciamiento de las preocupaciones de los ciudadanos,
- e) por la mayor capacitación de independencia que tienen las poblaciones de los países avanzados para organizarse autónomamente.

En este contexto existen diversas razones para promocionar estas actitudes de las ONG:

1. Flexibilidad que elude las rígidas reglas de los departamentos gubernamentales.
2. Las ONG hacen de filtro o freno en áreas donde el control gubernamental directo no es deseable. Son organizaciones que se sitúan al margen de la política.
3. Las ONG pueden tener la capacidad de reciclar distintos puntos de vista frente a la mayor definición política de la Administración.
4. No son desdeñables las razones económico-financieras. El carácter voluntario, sin ánimo de lucro de estas ONG, permite realizar tareas de otro modo irrealizables debido a sus costos.

En este marco del significado y relevancia social de las ONG voy a señalar el encuadramiento y las tareas de éstas en nuestra sociedad. Naturalmente mi visión será limitada y pretende ante todo servir de estímulo para ser completada con las experiencias, producto de las actividades de otras ONG.

Parece que en primer término las ONG deben recibir el reconocimiento de la efectividad de su actuación por parte de los poderes públicos. Ello tiene que tener como consecuencia el apoyo a su estructuración y sobre todo a sus tareas. Las ONG tienen un papel relevante e insustituible en la creación de espacios de opinión y de debate en la sociedad.

Hay que constatar los serios riesgos sociales que existen en nuestro país, si se incrementa el rechazo creciente a los extranjeros como resultado de su incrementada presencia entre nosotros.

El racismo y la xenofobia no sólo tienen como víctimas a los directamente agredidos, sino que favorece la destrucción de los valores en los que se asienta la democracia. Desde la perspectiva de los Derechos Humanos las ONG tienen que defender el derecho de los emigrantes a emigrar aun cuando este derecho no es incondicionado y debe estar regulado. Para ello hay que hacer frente a concepciones reduccionistas de la universalidad de los Derechos Humanos, expresadas en fórmulas anti-igualitarias. En las recientes elecciones en Austria, el lema de los partidos de la derecha radical era: «Primero los austriacos». Hay que saber prevenir el nacionalismo excluyente que discrimina como persona desprovista de derechos al extranjero. Parece, pues, fundamental propiciar tendencias opuestas en la opinión pública como las campañas recientes que han tenido como eslogans: «Iguales en Derechos» y «Democracia es Igualdad». Es de máxima importancia la difusión de estas ideas en proyectos que tengan como destinataria la opinión pública, al igual que promover debates, seminarios, jornadas en las que se discutan alternativas que favorezcan los esfuerzos sociales por la integración de los extranjeros, en lugar de su exclusión. No se trata de patrocinar políticas no realistas, pero sí de señalar que los problemas de la emigración a cal y canto, o construyendo la llamada fortaleza europea.

En el terreno más inmediato, el futuro incremento imparable de inmigrantes legales, ilegales, legales que vuelven a ser ilegales, reclama la extensión por parte de las ONG de centros de asesoramiento informativo, jurídico y asistencial. Esto implica ante todo potenciar los colectivos que trabajan con crédito bien ganado en estas cuestiones. Y supone ayudarlos a estar presentes en los territorios en que aún no lo están y son necesarios.

La existencia inexorable en los próximos años de emigrantes ilegales, con problemas de gran gravedad de trabajo, residencia, vivienda, sanidad, reagrupamiento familiar, expulsiones, obliga a que conjuntamente la Administración y las ONG con experiencia en estos asuntos aborden sistemáticamente el tratamiento democrático de todas estas cuestiones. Esto requiere un diálogo fluido y permanente entre los poderes públicos y estas organizaciones. No deberá ser discrecional, sino que las vías de contacto deben quedar institucionalizadas. Habría, pues, que constituir un organismo consultivo, en el que en todas las cuestiones de relieve, fijadas de antemano, las ONG deberían ser escuchadas antes de emprender iniciativas legales, o de toma de decisiones políticas y administrativas relevantes. También en lo que se refiere a acuerdos con terceros países en lo referente a emigración. Para mencionar solo un hecho: la retención durante meses, en condiciones inhumanas, a centenares de africanos no marroquíes en la plaza de toros de Tánger, parece ser consecuencia de un acuerdo secreto entre las autoridades españolas y el gobierno marroquí.

Las consideraciones realizadas en la primera parte sobre la radicación de las ONG en la sociedad y de su papel intermediario, deben ser tenidas en cuenta a fin de definir sus actividades y funciones en la grave cuestión de la emigración.



Si ese planteamiento es adecuado desde los poderes públicos hay que ayudar a redefinir y apoyar esa difícil locación social. Ello no debe ser entendido como que el Estado descargue sobre ellas tareas ingratas, que le corresponde y que no desea realizar; esto dicho popularmente: no se trata de que las ONG le saquen a la Administración las castañas del fuego. Por el contrario se trata sistemáticamente de conjuntar esfuerzos, delimitando en lo posible los ámbitos de acción para atender como corresponde en un Estado y en una sociedad democrática la dignidad de los emigrantes.

Una especial singularidad la representa la atención al considerable número de emigrantes ilegales. Es lógico que aquí las ONG puedan tener una tarea importante en cuanto a la atención laboral, social y sanitaria de estas personas, sin que ello implique una denuncia de su situación de ilegalidad.

Pero estas tareas deben estar consensuadas con las instituciones públicas. Y tiene que tener como horizonte la regularización de las situaciones irregulares y no las hipotéticas e inalcanzables expulsiones masivas.

## ACTA

### Reunión celebrada el día 19 de abril de 1993, en la sede del Defensor del Pueblo con organizaciones no gubernamentales, sobre situación jurídica de los extranjeros en España

Se inició la sesión bajo la presidencia de doña Margarita Retuerto, Defensor del Pueblo en funciones, dando la palabra a don José Antonio Gimbernát, Presidente de la Asociación Pro Derechos Humanos.

Comenzó el conferenciante diciendo:

Mi intervención va a ser fundamentalmente breve y tiene un planteamiento que tiene que ser esencialmente abierto; por supuesto, de lo que se trata es del papel que en los amplios temas y problemas que hemos estado analizando en las sesiones anteriores convergen sobre las asociaciones no gubernamentales, y entonces definir cuál debe ser su tarea; es una cuestión que naturalmente no puede hacer uno en nombre de todos, yo de todas formas he consultado previamente, he tratado de tener alguna información que no sea sólo la perspectiva de mi propia Asociación, pero lo que quiero señalar ya desde el comienzo es que lo que voy a decir tiene una pretensión provisional y ésta esencialmente lo que pretende es abrir el debate para dejar las expectativas de las otras instituciones con posibilidades de ser estudiadas a partir de lo que van a ser mis reflexiones.

Mi ponencia va a tener dos partes, una primera es la que de una manera más genérica, voy a exponer cuál es el papel que hoy se les asigna a las ONG, del tipo de las que nos hemos reunido aquí, y en un segundo momento, en ese marco, tratar de señalar algunos puntos de cuáles tendrían que ser o podrían ser las funciones de estas organizaciones, y cuáles tendrían que ser entonces para las que las realicen, las ayudas necesarias y los apoyos convenientes.

En lo que se refiere a ONG, las características de las nuestras, que tampoco son tan homogéneas, pero que de alguna manera, sí convergen en sus objetivos y finalidades, se

puede decir que se ha tomado conciencia de los límites de los poderes públicos para satisfacer las demandas crecientes de los ciudadanos en las sociedades actuales, sobre todo acerca de los derechos sociales de estos ciudadanos. Estos derechos sociales han ido extendiéndose y profundizando en sus exigencias. Por otro lado, la crisis fiscal del Estado moderno y la contención necesaria de gastos de ella derivada, ha desencajado de alguna forma la correspondencia entre las ofertas de la Administración y las demandas de los ciudadanos. Hay un plus de demandas frente a la capacidad de oferta o satisfacción de la Administración, que por otro lado esas demandas son consideradas solamente como legítimas.

Se ha devuelto entonces a la sociedad la gestión de varios servicios de matiz público, que ahora pueden ser prestados desde organizaciones no directamente integradas en los aparatos administrativos del Estado.

En este territorio fronterizo, pues, de estas actividades sociales no realizadas con la Administración pública, se ha ido estructurando lo que podríamos llamar el tercer sector o ámbito de las ONG.

Consecuentemente, en función de estos hechos, hay una tendencia a replantear la relación entre lo público y lo privado. Parecía, por tanto, derivado de este hecho, más operativo, hablar hoy en vez de ese binomio de lo público y lo privado, del binomio gubernamental público, es decir, que se podría entender a las organizaciones del tipo de las nuestras, como entidades públicas, mientras que unas pocas son gubernamentales, no las nuestras precisamente, es decir, situarlas en el espacio por lo menos en la intersección entre lo público y lo privado.

Las ONG serían, pues, públicas, en el sentido de que asumen intereses públicos y ejercen cierta autoridad delegada de los poderes públicos, pero no por ello pierden ni desean perder su estatuto de entidades no gubernamentales.

Hay además en la sociedad actual, precisamente por estos hechos, y porque están naturalmente definidos de una manera muy sintética y muy burda, pero sí creo que nos permiten funcionalmente para nuestro análisis señalar que existe, en virtud de estos hechos, una tendencia a aplicar el principio de subsidiariedad por parte del Estado con respecto a asociaciones como las nuestras.

Este papel de las ONG viene propiciado por los siguientes factores, este nuevo papel de intersección entre lo público y lo privado, o este tercer sector, como llaman algunos especialistas.

En primer lugar, el papel nuevo de las ONG, este papel que nosotros ya venimos constatando y venimos realizando, está determinado por la heterogeneidad política, étnica y religiosa de las sociedades desarrolladas y por la creciente influencia social que tienen en las sociedades desarrolladas los grupos.

En segundo lugar, por la proliferación de demandas más complejas y diferenciadas, en lo que respecta a la exigencia y satisfacción de servicios públicos.

En tercer lugar, por el aumento de la preocupación de lograr una mayor calidad de los servicios más que por la misma cantidad.

En cuarto lugar, por las crecientes actitudes de desconfianza que existen en las sociedades modernas hacia la burocracia pública, desconfianza hacia los cargos públicos, que son concebidos más en su función estrictamente profesional, y en cuanto eso entraña un desinterés o alejamiento de las preocupaciones de los ciudadanos.

Y quinto, por la mayor capacidad independiente que tiene la población en los países avanzados para organizarse autónomamente. Yo, pues, señalaría un nuevo cuadro en el que las ONG han ido adquiriendo una inserción en la sociedad de carácter específico y de carácter ya cada vez más definido.

En este contexto existen, pues, aparte de las razones ya mencionadas, diversos motivos para promocionar esas actividades de las ONG.

En primer lugar, porque las ONG tienen una flexibilidad que elude las rígidas reglas de los departamentos gubernamentales.

En segundo lugar, porque las ONG son capaces de hacer de filtro de freno en áreas donde el control gubernamental directo no es deseable. Son organizaciones que se sitúan al margen de lo político, en el sentido más partidista del término.

En tercer lugar, las ONG pueden tener la capacidad de reconciliar distintos puntos de vista frente a la mayor definición política de la Administración que le impide entonces realizar de una manera adecuada esa labor de reconciliación de puntos de referencia y de opiniones muy divergentes.

Y en cuarto lugar, tampoco son desdeñables las razones económicas y financieras, el carácter de voluntariado de las organizaciones sin ánimo de lucro de estas ONG, permite realizar tareas que de otra manera serían inalcanzables por sus elevados costes.

Esto pues, como reflexión introductoria, que puede servir de marco para entender nuestro problema más concreto en lo que se refiere a las cuestiones de la inmigración, el papel que las ONG pueden desempeñar en la sociedad y la necesidad de que lo desempeñen.

En este marco, pues, de similitud de relevancia, diríamos, relativamente nuevo de las ONG, voy a señalar como apuntes, sin pretender ser ni mucho menos exhaustivo, el encuadramiento y las tareas de estas entidades en nuestra sociedad.

Mi misión es por supuesto parcial y debe ser completada con las experiencias que vosotros a continuación podréis exponer.

Creo que en primer lugar, las ONG necesitan de reconocimiento de la operatividad de sus actuaciones y de la necesidad de su actividad por parte de los poderes públicos; un reconocimiento que no significa por ahora un reconocimiento legal, sino un reconocimiento real. Ello tiene que tener como consecuencia, apoyos a la estructuración de estas entidades y, sobre todo, apoyo a sus programas y apoyo a sus tareas.

Las ONG tienen un papel relevante e insustituible en la actuación de espacios de opinión y de debate en la sociedad, en este aspecto la Asociación Pro Derechos Humanos, pues, ha trabajado más decididamente y con más empeño en este campo en lo que se refiere a la cuestión de nuestro seminario.

Nosotros hemos constatado los enormes riesgos sociales que existen en nuestro país si se incrementa el rechazo creciente entre los extranjeros como consecuencia del aumento de su presencia entre nosotros.

El racismo y la xenofobia no sólo tienen como víctimas directamente a aquellos agredidos, sino que en su larga onda, en su tendencia, el racismo y la xenofobia significan la destrucción de los valores en los que se sienta la democracia. Eso exige entonces que la reflexión de emigrantes tiene que ser una reflexión integradora, tiene que ser una reflexión que evite en lo posible ese tipo de reacciones temibles en la sociedad, que no sólo son un peligro teórico, sino que ya sabemos que hoy en Europa, en países como en Francia o en Alemania, suponen un peligro real no sólo para los emigrantes, sino como señalaba antes, para los valores democráticos y en definitiva para la pervivencia de los Estados de Derecho.

Desde una óptica de los derechos humanos creo que las ONG tienen que defender en principio como un valor el derecho de los emigrantes ilegales, un derecho de la persona, es un derecho humano, reconocido internacionalmente, aunque esté de lado ese reconocimiento porque siempre se habla de esta cuestión desde la perspectiva del país receptor, no desde los derechos de los emigrantes.

Evidentemente que yo no entiendo ese derecho a la emigración como un derecho no regulable o un derecho incondicionado, pero sí también como un derecho que está en juego, como un derecho que produce conflicto, pero como un derecho que también hay que respetar, y esto para crear una conciencia distinta en los ciudadanos en lo referente al tema de la inmigración.

Hay que hacer frente en nuestras sociedades a concepciones discriminatorias contrarias a la universalidad de los derechos humanos, expresada, por ejemplo, en fórmulas como primero los españoles o como hemos visto hoy, recientemente, hace

pocos meses en Austria, el lema de un partido ultra era en su campaña electoral, primero los austríacos, con respecto al tema de la inmigración.

Hay que saber prevenir, pues, las tendencias a un nacionalismo de carácter excluyente que se define por la discriminación con respecto a los extranjeros.

Resulta en este contexto, pues, fundamental propiciar tendencias opuestas en la opinión pública como, por ejemplo, la que ha expresado la Asociación en dos campañas que ha fomentado, como «Iguales en Derechos» o «Democracia es igualdad», con respecto al trato que merecen los ciudadanos que no son nacidos en España.

Lógicamente no se trata, ni muchos menos, en estas campañas de hacer demagogias, ni de patrocinar políticas no realistas, y por tanto, irresponsables, pero sí de señalar que los problemas de la inmigración se pueden mirar no sólo desde un ángulo, desde el ángulo de los intereses nacionales, sino que hay que mirarlos en su contexto universal, en su contexto internacional, y que tampoco tienen solución, y que es una mala solución, y que es una solución muy peligrosa pretender que se pueden solucionar estos problemas de una inmigración, para la que muchas veces no se está preparado, con decretos de cierre de fronteras a cal y canto o con construir ya en un nivel más interregional la llamada «fortaleza europea».

Además también, una reflexión de las organizaciones en lo que se refiere a crear opinión, y después también a orientar sus actuaciones, tiene que tener conciencia de que el incremento futuro de emigrantes es imparable, emigrantes legales, emigrantes ilegales, legales que deben ser ilegales según los trucos o los vericuetos de las legislaciones existentes, ello reclama la extensión por parte de las ONG de centros de asesoramiento jurídico informativo, de carácter asistencial también. Y esto implica, por supuesto entonces, potenciar las instituciones y actividades que ya existen, y crear también las asociaciones que no existen en España, donde son necesarias y donde la presencia de asociaciones para afrontar la cuestión es escasa o están en precario.

La existencia inexorable en el futuro de emigrantes e ilegales con problemas compartidos con los emigrantes legales, como son los problemas de trabajo, de residencia, de formación profesional, de vivienda, de sanidad, de reagrupamiento familiar y la cuestión de las expulsiones hacen necesario, en mi opinión, que la Administración estudie la situación que crea en estas cuestiones con las ONG que tienen contacto, que tienen conocimientos, que tienen presencia entre los emigrantes, y que hacen valoraciones propias de las que carece la Administración pública con respecto a estas cuestiones y las vías de afrontarlas de una manera más realista y más digna, sino de encontrar soluciones de más alcance a medio o largo plazo.

Esta situación entonces, esta actividad de las asociaciones gubernamentales, que naturalmente, aquí ya partimos no querían ser sino lo que son, aunque lógicamente también de sus derechos de trabajo y de sus necesidades de funcionar a la vez de una

manera más profesional, más estable, con más horizonte, creo que exige un diálogo permanente institucionalizado entre los poderes públicos y las ONG; ONG que deben ser naturalmente acreditadas por su actividad, por su seriedad y por su ya experiencia en el mundo de la inmigración.

Un carácter, pues, de unas relaciones de diálogo que no tengan que ser únicamente, pues, que se escucha circunstancial o aleatoriamente estas organizaciones, sino que se crean de una manera institucional espacios de diálogo permanente, de asesoramiento, y de intercambio de opiniones. Deberían, pues, a organizaciones como las que estamos aquí, quedar integradas en organismos de carácter consultivo, seriamente consultivo, que siempre tendrían que ser escuchadas antes de emprender iniciativas legales o de tomar decisiones relevantes en otros niveles, aunque no sean los estrictamente legales.

Igual también, en lo que se refiere a acuerdos que la Administración española sobre estas cuestiones hagan con terceros países. Para mencionar sólo un hecho que nos preocupa, la retención durante meses en condiciones inhumanas de centenares de africanos no marroquíes en la plaza de toros de Tánger, según los elementos de que disponemos, es consecuencia de un acuerdo secreto entre las autoridades españolas y el Gobierno marroquí.

Las consideraciones, pues, a que han llevado al principio de esta ponencia a exponer el marco de las ONG de su importancia, y de su nuevo emplazamiento en las sociedades actuales, si es adecuado, debe ser tenidos en cuenta ahora ya más concretamente para definir las actividades de las ONG y funciones en la grave, difícil y duradera cuestión de la emigración; duradera en el sentido de que va a producir una serie de problemas de una mayor intensidad y lógicamente, también posiblemente, de mayor gravedad en el futuro inmediato.

Si este planteamiento del papel de las ONG ha sido acertado hay, pues, que apoyar este delicado papel.

Por supuesto no se trata de que el Estado descargue sobre ellas tareas ingratas que no desea realizar, restando la función de las ONG. No se trata, pues, de que saque las castañas del fuego de algo que corresponda al Estado, pero sí, naturalmente, se trata de conjugar esfuerzos para atender, como corresponde en un Estado democrático, la actividad de los emigrantes y la atención de sus problemas, y esto, tanto en las instancias legislativas, como en todas las demás de carácter social.

Lo que pido ahora es opiniones.

A continuación doña Margarita Retuerto agradeció al ponente su intervención y abrió el turno de intervenciones.

Don Antonio Martínez inició su intervención señalando que estaba de acuerdo básicamente con las cuestiones señaladas por el ponente, pero que ante todo quería resaltar la necesidad de que se crease un marco estructural que diese una respuesta global a los problemas para evitar la perpetuación de la situación de pobreza. En este sentido, es fundamental el papel de consulta y de búsqueda de soluciones y marcos estructurales, porque de lo contrario las ONG lo que harían sería "sacar las castañas del fuego" a la Administración, sin ningún resultado.

En este sentido indicó cómo el derecho a emigrar está interviniendo de una manera importante en el sistema socioeconómico y político que existe, ya que hoy no emigra simplemente un hombre por ejercer libremente un derecho, sino por unas circunstancias que le están forzando a emigrar, y que se traduce este hecho en ser utilizado, finalmente el hombre, por el sistema.

La realidad hoy por hoy, y lo reconoce la propia OCDE, es que las migraciones en el futuro van a existir y aun cuando se produzca un desarrollo, éste no va a impedir a corto plazo el fenómeno migratorio. Por tanto, parece que es necesario convencer a la opinión pública de que el derecho a emigrar va a existir como consecuencia del propio sistema, por lo que se puede concluir que este derecho debe dejar de considerarse en abstracto y situarlo en el contexto histórico del momento.

Don José Manuel Herrera señaló que estaba de acuerdo con el marco que el ponente había diseñado respecto a plantear la actividad de las ONG como una lucha contra la pobreza y contra la exclusión, y que responde de una forma muy concreta a la tarea de este grupo de ONG representadas en estas sesiones.

La existencia de las ONO no es como consecuencia de una delegación de poder de la Administración en ellas, sino que las mismas tienen su razón de ser dentro del conjunto de la sociedad.

En este sentido es importante señalar el hecho de que si bien la Administración cuando facilita dinero a las ONO lo hace con un criterio finalista, no parece que sea éste el único que debe mover a la actuación de las ONG, muy por el contrario, su actividad debe ir encaminada a crear procesos, a crear un tejido social, y que sin perjuicio de atender a los casos puntuales se tenga una actividad general en toda la sociedad, por lo que el papel de las ONO debe ser la animación de la comunidad al ser éste un elemento que constituye comunidad.

Es importante que el Estado no subvencione al 100 por 100 las ONO, puesto que ello va en detrimento de las mismas y les resta autonomía, produciéndose la paradoja de que en el momento en que desaparece esta subvención desaparecen las ONG, como se ha demostrado en otros países, fundamentalmente en Italia. La actitud del Estado con las ONO debe ser la de potenciar sus capacidades, pero cuando éstas existan al margen de la propia actitud del Estado.



Otra cuestión a debatir es en qué medidas las ONO pueden ser utilizadas por la Administración.

Respecto a la actitud de la Administración con relación a la actuación de las ONO, en cuanto a que éstas solucionen determinados problemas que no encuentran respuesta en esa Administración, don Manuel Herrera señaló cómo en el caso del Centro de Refugiados que hay en Melilla, Cáritas no puede seguir respaldando la situación que hay allí creada si la Administración no colabora para dar una solución al problema.

Don José Mario Fernández señaló a este respecto que la institución del Defensor del Pueblo había procedido recientemente a la apertura de seis quejas respecto a la situación precisamente creada en Melilla con el tema de los refugiados y las condiciones tan precarias en que, al parecer, se encuentran.

Don Manuel Herrera señaló que era de vital importancia que la Comisión de Asilo y Refugio considerase la cuestión de Melilla como prioritaria, al objeto de dar lo antes posible una respuesta a los expedientes que hay sobre petición de asilo y refugio. En este sentido, indicó que las condiciones de vida de estos refugiados son muy difíciles, puesto que carecen de agua, tienen que calentarse la comida con infernillos, lo que está originando que se haya pagado una factura de luz de 700.000 pesetas, pero sobre todo existe una latente situación de tensión entre los musulmanes y los africanos que se encuentran todos conviviendo en la misma estancia.

Don Joaquim Giol señaló que como tema a debatir proponía el del contenido ideológico de las ONG y que define esa independencia frente a la Administración. En este sentido señaló que la ONG nace a partir de un acuerdo de gente que tiene un mismo contenido ideológico, o una voluntad de intervenir a favor de los más pobres, y a partir de aquí iniciará proyectos que coincidirán más o menos con la Administración y que, por tanto, admitirán más o menos esa colaboración y esa ayuda de la misma Administración.

A continuación intervino don José Mario Fernández Mateos, quien señaló que echaba en falta en las reuniones un cierto posicionamiento de las ONO partiendo de la idea inicial que se lanzó en el momento de llevarse a efecto estas reuniones, que era que se analizase cuál es el papel de cada una de las ONO que están representadas y si cada una de ellas va a poder cubrir una parcela del conjunto de las necesidades que tiene la emigración. En este sentido, señaló que no había apreciado que se hubiera ofrecido la cobertura de esas parcelas y que no hubiera habido una propuesta última, lo que era una de las finalidades de estas reuniones, y permitir que la institución del Defensor del Pueblo canalizase esas propuestas de la Administración.

Intervino seguidamente don Antonio Martínez, quien indicó que respecto a las intervenciones que se habían producido era importante precisar todo aquello que pudiera constituir tarea asistencial y servicios específicos. En este sentido, señaló que si bien se

podía estar dando respuesta a temas puntuales, lo cierto es que si hay ONO que se dedican sólo a esto se pueden estar creando ghettos asistenciales.

Asimismo, señaló que era importante debatir el tema del voluntariado, respecto a qué tipo de voluntariado es el actual. Estamos asistiendo a una cierta proliferación de voluntariados que nos preocupa, donde la gente no conoce el medio donde trabaja y no se compromete suficientemente como para que el medio cambie o incluso cambie el tejido de solidaridad de la sociedad. Son unos ciertos voluntariados donde casi uno descarga su conciencia, prestando un poco de su tiempo.

Respecto al tema de la posible «hipoteca» de las ONO con las consultas que la Administración les dirige, es posible que si hubiera un marco de consulta institucional la «hipoteca» sería menor.

Respecto al posicionamiento al que se refirió don José Mario Fernández, señaló que es difícil que haya efectivamente campos diferenciados de actuación de las ONO, porque con lo que se actúa son hombres y para su integración es preciso un plan global que permita ofrecer a ese hombre las posibilidades de que él pueda dar los pasos de integración, máxime cuando se enfrenta a un doble desarraigo de tipo cultural y espacial, que exige, por tanto, una cierta interdisciplinaedad por parte de las ONG.

Don Manuel Aznar intervino para señalar que un tema especialmente sensible era el de las subvenciones a las ONG. En este sentido señaló que la Administración no debía llevar a cabo una política de subvenciones, sino de conciertos que permitiesen el desarrollo de programas y proyectos concretos por parte de estas organizaciones.

La crítica de don Manuel Aznar a las subvenciones se basa en que mediante ellas se están cubriendo prestaciones de servicio y esas prestaciones tienen que ser cubiertas mediante un sistema de concierto, es decir, cuando una entidad privada presta un servicio público, eso debe ser cubierto mediante el concierto y no por la técnica subvencional.

Por otra parte, señaló que el papel de las ONG es importante, un papel imprescindible, sin que esto quiera decir que el Estado no sea responsable, cuando hay determinados grupos a los que difícilmente puede llegar una entidad pública, como es el caso de los inmigrantes ilegales. Estas circunstancias se aprecian en otros grupos, como es el caso de los toxicómanos, donde una entidad privada puede atender de una manera mucho más eficaz a los toxicómanos que una entidad estatal, porque hay muchos de ellos que tienen miedo a entrar en contacto con una entidad estatal porque están rozando la delincuencia.

Respecto a cuál es el prius con relación al derecho a la inmigración, es cierto que hay que plantearse unas nuevas relaciones norte-sur, pero siendo conscientes de que si el modelo de desarrollo occidental en estos momentos, mañana se implanta en todo el

mundo, el mundo no tiene suficientes recursos para hacer frente a ese tipo de modelo. Es decir, es necesario plantearse un nuevo modelo de desarrollo.

Intervino a continuación don Joaquim Oiol señalando que respecto al tema de las subvenciones él considera que la Administración no está dispuesta a cambiar su método. El problema de las subvenciones es que cuando llegan, el dinero ya está gastado.

Don Antonio Martínez señaló que con el tema de las subvenciones también se oculta que mediante ellas, la Administración trata de paliar deficiencias que podrían tener solución con el reconocimiento de derechos, aun cuando resulte más caro. Hay muchos servicios públicos que están infrautilizados, como por ejemplo, los servicios médicos del Ayuntamiento de Madrid.

Don José Manuel Herrera intervino para señalar que él consideraba especialmente significativo el hecho de que a las ONO no se les hubiera consultado en el tema de cupo de entrada de emigrantes, y sí en cambio, a los sindicatos.

Respecto a la especialización, cree que no es posible, desde el punto de vista real, llevar a cabo una división de tareas específicas, ya que las distintas acciones que llevan a cabo las ONG se solapan unas con otras.

Señaló a continuación la existencia de una actividad por parte de la CEE respecto a facilitar dinero sin un carácter finalista para potenciar las redes de las ONO, aun cuando advirtió que existía el peligro de que finalmente estas redes careciesen de una acción de base y no tuviesen capacidad suficiente para llevar a cabo sus actividades.

Igualmente señaló que había que tomar muy en consideración del papel de las ONG respecto a la labor que han llevado a cabo hasta la fecha en cuanto a la apertura de nuevos campos para trabajar, como es el caso de las guarderías, donde hoy por hoy ya desarrollan su labor auténticos profesionales, o el campo de acompañamiento de chicos difíciles.

Respecto al voluntariado señaló cómo el extranjero ve con especial curiosidad esta actividad en España y se considera como un valor muy específico, aun cuando él estaba de acuerdo con lo apuntado por don Antonio Martínez respecto a que este voluntariado era voluntarista, por lo que parecía necesario capacitarle y corresponsabilizarle. Lo cierto es que qué con esta actividad de voluntariado, las ONO influyen en realidad en la propia sociedad y la mueven hacia un cambio.

A continuación intervino don José Antonio Gimbernat, señalando respecto a la financiación, que su asociación tiene como actividad más la difusión de los derechos humanos que el campo asistencial y que el mínimo lo tiene garantizado por las aportación que hacen sus socios; aunque después, para la realización de proyectos vive una situación un tanto dislocada, en cuanto éstos son presentados y silos aprueban los

hacen y si no los aprueban no los hacen, lo que produce, evidentemente, una falta de continuidad.

Por otro lado, en el tema de las subvenciones, la mala organización de la Administración conlleva que en muchos casos, cuando se dispone del dinero, sea ya en un momento menos oportuno que cuando se programó el proyecto y en conjunto, que todo ello haga difícil el desarrollo de la actividad de la asociación. A este respecto señaló que una de las cosas planteadas por la Asociación era que estas subvenciones fuesen dadas por comisiones parlamentarias a fin de despolitizar el otorgamiento de las mismas.

Respecto al tema de la cobertura que llevan a cabo las ONG, indicó que durante este seminario se había conocido cuáles eran las realizaciones que se llevaban a cabo y cuáles son los campos que se cubren. Por otro lado, asociaciones como éstas extienden sus espacios, como lo demuestra el concierto que ha sido patrocinado en gran parte desde la Asociación Pro Derechos Humanos, de crear dentro del colegio de abogados un servicio jurídico de ayuda a los inmigrantes.

Asimismo, señaló que se ha dado una cierta respuesta en la ponencia cuando se pide una institucionalización seria de diálogo Administración-ONO, sin que quepa dar solución a determinados problemas de una forma radical, estableciendo que una u otra ONO va a desarrollar tal o cual actividad concreta.

Asimismo, indicó que habían querido advertir en las palabras de don José Mario Fernández la idea de recoger lo que en su momento para don Alvaro Gil-Robles había podido ser una cuestión importante a debatir, como era la situación de los inmigrantes ilegales, tanto los tolerados como los que produce la Administración (en el caso de aquellos que después de permanecer cuarenta días internos quedan vagando por el territorio español), con todo lo que ello conlleva de situación de marginación y sus inevitables consecuencias y, es efectivamente en este campo, donde el papel de las ONG en un diálogo permanente con la Administración permite encontrar una solución para que sean las ONG, en cierto modo, quienes en un diálogo serio con la Administración puedan encontrar vías de solución a estos problemas de hecho.

A continuación doña Margarita Retuerto intervino señalando la oportunidad de este encuentro que en el día de hoy finaliza. La ponencia del señor Oimbernat ha tratado del papel de las ONO que hay que poner en relación con el papel diferente que tiene la institución del Defensor del Pueblo, institución que ha convocado este seminario en el marco de garantías de los derechos humanos y no se puede olvidar que el Defensor del Pueblo es una institución constitucionalizada, no es de voluntariado, y su misión es la de proteger los derechos fundamentales y el control ordinario de las Administraciones públicas. En este sentido hay una coincidencia entre la institución y las ONG como instituciones de garantías, que son el instrumento más eficaz para que un derecho pueda ser considerado realmente efectivo.

En definitiva, la institución del Defensor del Pueblo, como ocurre con las ONO, está dirigida a proclamar la realidad de los derechos humanos.

Termino afirmando que debemos felicitarnos del resultado de estas reuniones, no solamente por el hecho de encontrarse para debatir problemas comunes, sino porque, además, ha sido un punto de reflexión sobre las propias experiencias de cada uno, de la percepción que cada uno tenemos de lo que son los derechos tanto civiles y políticos, como los de contenido económico y social.

Nuestra pretensión ha sido crear respuestas efectivas para los importantes problemas de la emigración, desde la dimensión real de nuestra propia experiencia.

Por último, hemos de reflexionar sobre el papel de las ONG, como ya se ha hecho en el seno de las Naciones Unidas, en donde se ha dicho que además de los instrumentos jurisdiccionales clásicos, aparecen como elementos de garantía otras instituciones, que son el Ombudsman y las ONO.

En este sentido, recordó la reunión que, en el marco del Consejo de Europa, se celebró en Estrasburgo el 30 de enero de 1993, donde Mary Robinson, ponente y Presidenta de Irlanda, además de hablar del papel de los Ombudsman, señaló el reconocimiento del papel jugado por las ONG y dijo: «Como se ha resaltado, la credibilidad de la Conferencia Mundial de Viena, dependerá críticamente de los límites hasta los que esté abierta y sea sensible a los problemas de las ONO de todas las naciones. En realidad el papel de las ONO es una hebra que une todos los tópicos de esta Conferencia, su energía creativa es una fuente vital, la efectividad del trabajo de las Naciones Unidas y otros Organismos internacionales, entre los cuales está también el Ombudsman, dependerá de hasta qué punto acepten a las ONG como asociaciones reales, ¿dónde estaría la promoción y protección de los derechos humanos sin los conocimientos y experiencia, dedicación y compromiso de los miles de hombres y mujeres que trabajan en estas organizaciones? En un sentido real, ellas son la voz de los sin voz, y eso lo dice el Defensor del Pueblo también. Ellos son también los principales soportes de los derechos de las mujeres, pero ¿cómo pueden mejorarse estas asociaciones?»

La ponente apuntaba que la participación y el status loci de las ONO en esta Conferencia de Viena todavía no estaba definido, pero también deseó que la experiencia de las ONO en este terreno fuera correctamente utilizada por los Estados al preparar sus informes para su presentación a corporaciones internacionales, al afirmar:

«Podrían, por ejemplo, ser consultadas en sus comentarios a las autoridades nacionales, o más activamente a sus asociadas a la redacción del informe.»

Por último, doña Margarita Retuerto dio por terminadas estas sesiones, señalando que la institución del Defensor del Pueblo, como las ONO, está comprometida con la garantía de los derechos humanos, en el diálogo y la solidaridad.

## **CONCLUSIONES**

## I. ENTRADAS, EXPULSIONES Y CENTROS DE INTERNAMIENTO

### 1. ENTRADAS

La actual normativa y fundamentalmente la Orden Ministerial de 22 de febrero de 1989, sobre medios económicos cuya posesión habrán de acreditar los extranjeros para poder efectuar su entrada en España, origina que los actos administrativos que se derivan de las decisiones adoptadas en los puestos fronterizos impidiendo la entrada en territorio nacional de los ciudadanos extranjeros se basen, al amparo del ámbito discrecional que tienen los funcionarios de policía, en presunciones y sospechas que no pueden servir como fundamento a las resoluciones que se adoptan.

Esta situación origina:

I.1.a) En muchos casos imposibilidad de hecho de revisar las resoluciones administrativas que se adoptan en los puestos fronterizos.

I.1.b) Falta de respuesta a un nuevo tipo de relaciones familiares y afectivas, al carecer esta normativa de flexibilidad.

I.1.c) Falta de información al extranjero que espera ser devuelto, como a sus familiares y amigos, lo que ocasiona una situación de aislamiento innecesaria.

I.1.d) Indefinición jurídica sobre la situación de la persona que espera ser devuelta durante el tiempo que permanece en la zona de tránsito aeroportuaria.

I.1.e) Posibles lesiones a la intimidad como consecuencia de las preguntas a las que se ve sometido el extranjero por los funcionarios de fronteras en la búsqueda de justificación a su decisión sobre la entrada o no en territorio español.

Los problemas apuntados requieren una interpretación más flexible de las disposiciones en vigor y una actitud más positiva de las autoridades policiales que, en suma, evite situaciones innecesarias o tratos incorrectos en el momento de acceder a territorio español.

En este sentido sería conveniente ofrecer una información adecuada al extranjero al objeto de evitarle las desagradables consecuencias que conlleva su no admisión en



territorio español, mediante la elaboración de un documento informativo en el que queden reflejados aquellos aspectos que le permitan una venida a España normalizada.

Asimismo, parece prudente el definir jurídicamente el concepto utilizado por las autoridades policiales de retención en los puestos fronterizos (zonas de tránsito aeroportuarias), facilitando con ello la posibilidad de que el extranjero que va a ser devuelto pueda relacionarse con familiares, amigos o allegados, alejando con ello la idea del aislamiento a que a veces parecen estar sometidos.

Por otro lado y dentro de una acción global que evite situaciones injustas que ahora pueden producirse, se hace necesaria la creación de una policía especializada de fronteras dotada con los medios humanos y materiales necesarios a estos efectos, como puede ser la existencia de asistentes sociales en los propios puntos fronterizos.

Por último, se ha de dotar de los medios necesarios a las instalaciones donde permanecen las personas que van a ser devueltas a sus lugares de origen, con el fin de que el tiempo que permanezcan en los mismos no implique un agravamiento de su situación.

## 2. EXPULSIONES

La medida de expulsión de un extranjero debe ser adoptada en el marco de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España, y del Reglamento que la desarrolla.

En determinados casos la medida de expulsión se adopta sin observar estrictamente el marco jurídico que la regula, como lo demuestran los siguientes hechos:

I.2.a) Se incoan procedimientos de expulsión de extranjeros acogidos al proceso de regularización por no comprobar adecuadamente su situación administrativa.

I.2.b) Se adoptan decisiones de expulsión sin verificar suficientemente las alegaciones de las personas que van a ser expulsadas.

I.2.c) Se produce un uso inadecuado de las causas genéricas de expulsión al basarse en conductas no determinadas como legales.

Las expulsiones producidas irregularmente originan problemas de índole familiar, al separar en muchos casos a padres de hijos, poniendo con ello en peligro el principio de protección a la infancia y a la familia. Asimismo, se originan graves perjuicios en cuanto que la expulsión, aun cuando posteriormente sea revocada por un órgano jurisdiccional, dificulta el regreso del extranjero expulsado. La aplicación de la medida de expulsión con carácter inmediato resta eficacia a los recursos que se pueden interponer en garantía de la persona que va a ser expulsada.

Las posibles respuestas a los problemas de expulsión, con independencia de considerar que las mismas están en el marco de la normativa vigente, pasan por la necesidad de que las instrucciones y circulares de carácter interno dictadas por la Administración y que afectan a esta materia, sean conocidas por quienes se dedican a las labores de asistencia y protección del extranjero.

Por otro lado, resulta propicia la adopción de determinadas medidas concretas con la finalidad de que las garantías jurídicas previstas por la Ley Orgánica sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España sean efectivas y se apliquen en su totalidad. En este sentido cabe proponer lo siguiente:

I.2.d) Presencia real y efectiva de intérprete en todos aquellos casos en que un extranjero sea detenido por infracción de la normativa vigente.

I.2.e) No utilización de los antecedentes policiales como único fundamento para llevar a efecto las expulsiones.

I.2.f) Intensificación de la participación de la Fiscalía en la protección de los derechos de los extranjeros, en función del propio mandato que dimana del estatuto del Ministerio Fiscal, en cuanto defensor de la legalidad vigente.

I.2.g) Unificación de criterios de las autoridades administrativas competentes en materia de expulsiones a través de la Comisión Interministerial.

I.2.h) Adopción de cuantas medidas sean necesarias para impedir el asentamiento de redes de entrada ilegal de extranjeros en España.

I.2.i) Posibilidad de cursos de orientación jurídica para los propios letrados y creación de un turno de asistencia letrada al detenido extranjero con antecedentes ya existentes en distintos colegios de abogados.

### 3. CENTROS DE INTERNAMIENTO

La adopción de la medida de internamiento debe estar presidida por la idea de que nunca debe representar una situación de mayor afición, que la que en sí misma conlleva toda detención y pérdida de libertad bajo la supervisión de un juez.

No obstante, la experiencia ha puesto de manifiesto los siguientes problemas:

I.3.a) Internamiento de extranjeros en centros penitenciarios o permanencia de los mismos en calabozos de comisaría.

I.3.b) Internamientos sucesivos por plazos de cuarenta días por una falta de coordinación entre las propias autoridades administrativas y judiciales.

I.3.c) Internamientos agotando el plazo de cuarenta días, no siendo absolutamente imprescindible.

I.3.d) Puesta en libertad del interno al que no se le ha podido documentar para su expulsión y carece de la posibilidad de recibir una mínima atención de carácter social y sanitario por falta de documentación.

I.3.e) Carencia en los centros de internamiento de las condiciones necesarias de habitabilidad para no hacer de los mismos un lugar más aflictivo.

Como posibles soluciones a la problemática de los centros de internamiento se proponen las siguientes:

I.3.f) Elaboración de un reglamento de régimen interior para estos centros en el que queden definidos los derechos y deberes de los extranjeros internados.

I.3.g) Elaboración de un programa informático que permita a todos los jueces del territorio nacional conocer la situación del extranjero que le es presentado para que acuerde su internamiento.

I.3.h) Elaboración de un documento que permita identificar y conocer cuál es la situación del extranjero que abandona un centro de internamiento sin haber podido ser documentado con el fin de que el mismo le permita acceder a determinadas prestaciones de tipo asistencial, de las que pueden ser facilitadas por la ONO.

I.3.i) Necesidad de dotar a los centros de internamiento de los medios materiales y humanos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

I.3.j) Intensificación de las visitas periódicas a estos centros por parte del Defensor del Pueblo y del Ministerio Fiscal.

## II. PERMISOS DE TRABAJO Y RESIDENCIA

### 1. VISADOS

Tanto la concesión de visado como la exención ofrece un variado catálogo de problemas, dado que es el visado el mecanismo obligado para poder acceder a una situación de residencia legal en España.

Caben destacar las siguientes cuestiones:

II.1.a) Falta de información sobre los requisitos necesarios para la obtención de un visado, según la finalidad del viaje.

II.1.b) Exigencia de documentación compleja.

II.1.c) . Interpretación restrictiva de las causas excepcionales que permiten la exención de visado.

II.1.d) Excesivo retraso en la obtención de la exención de visado.

II.1.e) Configuración del acto de denegación como acto discrecional no motivado y sólo recurrible en vía contencioso-administrativa.

La anterior problemática puede tener como soluciones, entre otras, las siguientes:

II.1.f) Mejorar la información que se ofrece sobre los requisitos para la obtención de visado.

II.1.g) Dar un tratamiento preferente en los casos de visado para reunificación familiar.

II.1.h) Evitar la duplicidad en la documentación entre la solicitud de exención de visado y el posterior permiso de residencia.

II.1.i) Motivar las resoluciones denegatorias de solicitud de visado al amparo de lo previsto en el artículo 54 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

## 2. PERMISOS DE TRABAJO

La necesidad de facilitar una integración real del inmigrante hace necesario tomar en consideración situaciones distintas a las actualmente contempladas en la normativa legal sobre extranjería.

En este sentido, parece necesario que la solicitud de permisos de trabajo, tanto el inicial como el de renovación, no conlleve la petición de documentación innecesaria evitando que el proceso se alargue innecesariamente, dando con ello, además, cumplimiento a lo previsto en el artículo 35.fl de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Por otro lado, es importante que los documentos requeridos dependan únicamente de la diligencia del extranjero interesado y no de terceras personas, sin que se le exija acreditar al extranjero el cumplimiento de obligaciones que correspondan a terceros.

Asimismo, deben notificarse las resoluciones sobre las solicitudes de permiso de trabajo y residencia a la persona interesada, o persona en quien delegue y no a través de la empresa.

Finalmente, debe haber un criterio de unidad en la valoración y resolución de los expedientes mediante una mayor coordinación por parte de todas las Administraciones implicadas.

Por último, debería tenderse a que las tasas a abonar en estas solicitudes reflejen el precio real del servicio que se presta, evitando el posible carácter disuasivo de la misma.

## 3. PERMISOS DE RESIDENCIA

Parece oportuno que el trámite de solicitud y de renovación de permiso de residencia se facilite al máximo, evitando lo que en la actualidad se convierte en una

situación compleja que en nada facilita la integración del inmigrante y sí, en cambio, acrecienta la situación de inseguridad del mismo.

En este sentido, es muy importante reducir los trámites actuales para la renovación del permiso de residencia, a fin de evitar las situaciones de posible ilegalidad a que pudiera verse abocado el extranjero legal por razones de excesiva burocracia.

Por otro lado, es necesario que la Administración analice las distintas situaciones creadas en el entorno, tanto de los familiares de extranjeros regularizados al amparo del proceso de regularización acordado por el Consejo de Ministros de 7 de junio de 1991, como de los documentos con permiso del régimen general que, por uno u otro motivo, desean el status de residencia no laboral y que no han podido obtenerlo hasta la fecha.

### III. SERVICIOS SOCIALES E INTEGRACION

#### 1. EMPLEO

El diseño de una política global de inmigración pasa necesariamente por lograr un marco adecuado en cuanto al empleo. En este sentido, la potenciación y estabilidad de la residencia de los inmigrantes hace necesario profundizar en aquellas causas que no facilitan la renovación de los permisos de trabajo, agilizando los trámites administrativos y simplificando la documentación requerida.

Es igualmente importante que la Inspección de Trabajo refuerce su actuación de control y sanción sobre la contratación irregular y las condiciones de trabajo infralegales de los trabajadores.

#### 2. FORMACIÓN

Es necesario promover una Formación intercultural Instrumental Básica vinculada a una mejora de las condiciones laborales, a una formación ocupacional y, en todo caso, a la calidad de vida real del sujeto y adaptarla a las necesidades de la persona que aprende, en lugar de que ésta tenga que adaptarse a un sistema educativo que no tiene en cuenta su diversidad.

Es, asimismo, necesario favorecer el aprendizaje del castellano (o lengua local) por los colectivos de extranjeros no hispanohablantes como un medio imprescindible para:

III.2.a) Relacionarse con la población autóctona e integrarse en la vida cotidiana.

III.2.b) Acceder a, y participar en, instituciones y entidades cívicas como asociaciones de vecinos, de padres de alumnos, recreativas, etc.

III.2.c) Acceder a los servicios sociales.

III.2.d) Permitirles hacer valer sus derechos.

Parece oportuno la promoción, de acuerdo con la LOGSE, de las compensaciones de las diferencias de los alumnos y la adaptación de los métodos de enseñanza a las respectivas características individuales, teniendo en cuenta que adaptarse a las peculiaridades de los alumnos también comporta adaptarse a la respectiva diversidad cultural. Ha quedado apuntado en estas reuniones que sería necesario mantener el desarrollo de la lengua materna del alumno y favorecer el dominio de la lengua mayoritaria.

Se hace preciso impulsar Programas de Formación de Adultos entre la población extranjera, favoreciendo el acceso de los inmigrantes a los cursos de formación profesional, lo que servirá no sólo de capacitación socio-laboral, sino también como una forma más de encuentro intercultural.

Por último, debería llevarse a cabo, siempre en coordinación con las organizaciones de inmigrantes y los grupos de apoyo, una labor decidida y continuada de "cuadros de la inmigración", posibilitando la preparación de un buen número de inmigrantes como asistentes sociales, maestros, animadores socioculturales, secretarios de asociaciones...

### 3. VIVIENDA

La necesidad de que el inmigrante cuente con una vivienda que facilite su inserción en la sociedad española hace necesario la búsqueda de fórmulas que faciliten el acceso a la misma, incluso adoptando aquellas medidas de carácter normativo que le permitan acogerse a planes y programas de los que las distintas Administraciones diseñan, con carácter general, para paliar el problema general de la vivienda en colectivos específicos.

En este sentido, tanto los Ayuntamientos como todas las Administraciones competentes por razón de materia, deberían buscar fórmulas de cooperación y coordinación que impidiese la formación de guetos de emigrantes, produciendo la integración de los mismos.

La erradicación de poblados de chabolas mediante el realojo de las familias, el acceso a albergues o pisos mediante el pago de contraprestación económica y el asesoramiento mediante los correspondientes servicios sociales para acercar los hábitos de vida españoles a sus costumbres, son algunos de los objetivos primordiales para facilitar la convivencia y evitar el rechazo de los inmigrantes.

#### 4. PROTECCIÓN SOCIAL (SERVICIOS SOCIALES)

Se hace necesario potenciar el uso por los inmigrantes extranjeros de los servicios sociales generales, llevando a cabo una labor de información y asesoramiento - sistemática, continuada y adaptada a cada colectivo- de los servicios disponibles y la forma de acceder a ellos, buscando conseguir la igualación de los inmigrantes extranjeros con los autóctonos en el acceso a los servicios sociales municipales, autonómicos y centrales.

Por otro lado, es necesario organizar servicios sociales específicos para inmigrantes cuando realmente sean necesarios (al no quedar cubiertas ciertas necesidades por la red general de servicios sociales). Algunos de estos servicios sociales específicos para inmigrantes podrían estar relacionados con: a) clases de castellano (o lengua local), b) clases y actividades de lengua y cultura propia para los hijos de los inmigrantes que estuvieran perdiendo el dominio de la lengua materna, c) servicios sanitarios de medicina tropical, d) lugares de encuentro, etc.

#### 5. PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LA MUJER

Se hace necesario atender la condición específica de las mujeres extranjeras implementando medidas especiales sobre cuestiones como la agresión sexual en el trabajo, la formación de asociaciones específicas de mujeres inmigrantes, el problema de cómo potenciar la sociabilidad e interacción personal y social de colectivos de trabajadores específicos, lo que implica la implementación de cursos y actividades específicas de formación de las mujeres inmigrantes.

#### IV. SITUACION SANITARIA

La situación sanitaria de la población inmigrante en España es extremadamente deficitaria. Ni siquiera el hecho de que disponga de permisos de trabajo y residencia garantiza su afiliación a la Seguridad Social, ya que son numerosos los casos en que por desinformación o por falta de celebración de contratos en regla, el trabajador inmigrante documentado no puede acceder a los servicios públicos de salud.

Se hace precisa una atención sanitaria más exhaustiva que la destinada a la población española, ya que la posibilidad de aparición de enfermedades ya erradicadas en nuestro país o la extensión de otras que actualmente se lucha por controlar aconsejan la necesidad de un control sobre este colectivo.

Se hace, por tanto, necesario el desarrollo de programas de medicina preventiva y la potenciación de la información tanto entre los inmigrantes legales como los que se hallan en situación irregular.

En este sentido es importante la existencia de cursos de formación sobre la situación de estos colectivos destinados a los profesionales sanitarios.

Los problemas de la sanidad en el ámbito de la inmigración pasan necesariamente por la extensión de la cobertura sanitaria a este colectivo, bien a través del sistema público, en el caso de los emigrantes legales, o bien garantizando la continuidad e incremento de las subvenciones que perciben los agentes que en la actualidad la prestan para hacer efectivas, tanto las medidas preventivas como asistenciales, con programas específicos para atender estas necesidades.

## V. ACTIVIDAD DE LAS ONO FRENTE AL PROBLEMA DE LA INMIGRACION

Como se ha señalado en Estrasburgo el 30 de enero de 1993, en la reunión preparatoria de la Conferencia Mundial que sobre Derechos Humanos va a tener lugar este año en Viena, la promoción y protección de los derechos humanos no existiría sin los conocimientos y experiencia, dedicación y compromiso de los miles de hombres y mujeres que trabajan en estas organizaciones, que son la voz de los sin voz.

Respetando la identidad de las organizaciones no gubernamentales concurrentes a las reuniones celebradas en la institución del Defensor del Pueblo sobre los problemas de la inmigración, la Delegación Diocesana de Inmigrantes, Cáritas Española, Cruz Roja Española y la Asociación Pro Derechos Humanos han concluido en la necesidad de aunar sus esfuerzos, para lograr ante todo abrir un camino de diálogo con la Administración que permita dar una respuesta a los problemas de la inmigración.

Las ONO deben ante todo ofrecer al inmigrante ilegal el tratamiento que como persona le corresponde, supliendo la laguna natural que se produce en cuanto que el Estado, al carecer estas personas de un título jurídico suficiente, no puede ofrecer respuesta a las necesidades que como seres humanos demandan.

Las organizaciones no gubernamentales demandan en este sentido un trato por parte de la Administración más fluido en aras a lograr dos objetivos: participación de las ONO en conciertos que permitan el desarrollo de programas y proyectos concretos por parte de estas organizaciones, y la creación de un Observatorio Permanente que permita el seguimiento en todas sus facetas de la problemática migratoria en nuestro país.



Como se señaló por el Defensor del Pueblo, al finalizar estas sesiones tanto la institución como las ONG participantes se comprometen, desde el ámbito y responsabilidad de sus respectivas competencias, a la promoción y protección de los derechos humanos, con el diálogo, la integración y la solidaridad como respuesta a los problemas de la inmigración en España.

Madrid, agosto de 1993

**RECOMENDACIONES DEL DEFENSOR  
DEL PUEBLO**

## **Recomendación de 7 de septiembre de 1993, sobre situación jurídica y asistencial de los extranjeros en España**

A lo largo del primer semestre de 1993 se llevaron a efecto en esta institución una serie de reuniones de trabajo con las organizaciones no gubernamentales Cáritas Española, Cruz Roja Española, Delegación Diocesana de Inmigrantes y Asociación Pro Derechos Humanos, en las que se abordaron, desde la óptica de la experiencia de estas ONO como de la institución del Defensor del Pueblo, todos aquellos aspectos que presenta en la actualidad la situación jurídica de los extranjeros en España, tratando de hacer, como se señala en el «acta resumen» de las reuniones, «acopio de información que sirviese al fin último que preside la actividad diaria de todos los concurrentes a estas reuniones, de defensa de los derechos fundamentales de la persona, teniendo como referencia lo dispuesto en el artículo 13 de la Constitución Española».

En estas reuniones se han abordado diversas materias relativas a entradas, expulsiones y centros de internamiento; problemas sobre permisos de trabajo y residencia; servicios sociales e integración de los inmigrantes; estado de cobertura de los extranjeros en España y funciones de las ONO frente al fenómeno de la inmigración.

Concluidas las reuniones y elaborada un «acta resumen» de las mismas, se ha considerado oportuno trasladar a los distintos departamentos ministeriales implicados en el fenómeno migratorio, copia de este acta y aquellas sugerencias, recomendaciones o recordatorios de deberes legales que les afectan de una forma directa.

En relación a ese Departamento y tomando en consideración lo expuesto en el acta que se adjunta, el Defensor del Pueblo, en el ejercicio de las responsabilidades que le confieren los artículos 54 de la Constitución y 1 y 9 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora de esta institución y al amparo de lo dispuesto en el artículo 30.1 de la citada Ley Orgánica, formula a V. E. las siguientes recomendaciones:

1. Mejorar la información que se ofrece sobre los requisitos para la obtención de visado, según la finalidad del viaje.

2. Dar un tratamiento preferente en los casos de visado para reunificación familiar.

3. Motivar las resoluciones denegatorias de solicitud de visado al amparo de lo previsto en el artículo 54 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

**Recomendación dirigida al Ministro de Asuntos Exteriores.**

## **Recomendación de 7 de septiembre de 1993, sobre situación jurídica y asistencial de los extranjeros en España**

A lo largo del primer semestre de 1993 se llevaron a efecto en esta institución una serie de reuniones de trabajo con las organizaciones no gubernamentales Cáritas Española, Cruz Roja Española, Delegación Diocesana de Inmigrantes y Asociación Pro Derechos Humanos, en las que se abordaron, desde la óptica de la experiencia de estas ONG como de la institución del Defensor del Pueblo, todos aquellos aspectos que presenta en la actualidad la situación jurídica de los extranjeros en España, tratando de hacer, como se señala en el «acta resumen» de las reuniones, «acopio de información que sirviese al fin último que preside la actividad diaria de todos los concurrentes a estas reuniones, de defensa de los derechos fundamentales de la persona, teniendo como referencia lo dispuesto en el artículo 13 de la Constitución Española».

En estas reuniones se han abordado diversas materias relativas a entradas, expulsiones y centros de internamiento; problemas sobre permisos de trabajo y residencia; servicios sociales e integración de los inmigrantes; estado de cobertura de los extranjeros en España y funciones de las ONO frente al fenómeno de la inmigración.

Concluidas las reuniones y elaborada un «acta resumen» de las mismas, se ha considerado oportuno trasladar a los distintos departamentos ministeriales implicados en el fenómeno migratorio, copia de este acta y aquellas sugerencias, recomendaciones o recordatorios de deberes legales que les afectan de una forma directa.

En relación a ese Departamento y tomando en consideración lo expuesto en el acta que se adjunta, el Defensor del Pueblo, en el ejercicio de las responsabilidades que le confieren los artículos 54 de la Constitución y 1 y 9 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora de esta institución y al amparo de lo dispuesto en el artículo 30.1 de la citada Ley Orgánica, formula a V. E. las siguientes recomendaciones:

## A. ENTRADAS

1. Que a los extranjeros que por cualquier razón se inadmitan, se les informe con toda precisión y claridad, y por escrito, de los motivos del rechazo y de los recursos que puedan, en su caso, interponer, autoridad ante quién hacerlo, y plazo para ello.

2. Que se continúe con las medidas encaminadas a dotar las zonas donde se ubican a los extranjeros inadmitidos, de todo lo necesario que garantice su estancia en razonables condiciones, facilitándoseles, asimismo, la posibilidad de comunicar y relacionarse con sus familiares y amigos.

3. Que se estudie la posibilidad de la creación de un cuerpo de policía especializada de fronteras, dotado de los medios humanos y materiales necesarios.

## B. CENTROS DE INTERNAMIENTO

1. Como esta institución ha venido poniendo de manifiesto en sus informes anuales, elaboración de un reglamento de régimen interior para estos centros en el que queden definidos los derechos y deberes de los extranjeros internados.

2. Elaboración de un programa informático que permita a todos los jueces del territorio nacional conocer la situación del extranjero que le es presentado para que acuerde su internamiento.

3. Elaboración de un documento que permita identificar y conocer cuál es la situación del extranjero que abandona un centro de internamiento sin haber podido ser documentado, con el fin de que el mismo le permita acceder a determinadas prestaciones de tipo asistencial, de las que pueden ser facilitadas por las ONO.

4. Necesidad de dotar a los centros de internamiento de los medios materiales y humanos necesarios en el cumplimiento de sus funciones.

## C. PERMISOS DE RESIDENCIA

Evitar la duplicidad en la documentación exigida en la solicitud de visado y el posterior permiso de residencia, en base a lo establecido en el artículo 35, apartado f), de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

## RECORDATORIOS DE DEBERES LEGALES

### A. ENTRADAS

Que los funcionarios competentes, encargados de examinar si los extranjeros que pretenden entrar en nuestro país cumplen los requisitos legales, adopten sus decisiones con la mayor objetividad posible ateniéndose estrictamente a lo establecido en nuestro ordenamiento, evitando adoptar decisiones que se basen en meras presunciones.

### B. EXPULSIONES

1. Presencia real y efectiva de intérpretes en todos aquellos casos en que un extranjero sea detenido por infracción de la normativa vigente.

2. No adopción de resoluciones de expulsión basadas exclusivamente en la existencia de antecedentes policiales.

### C. CENTROS DE INTERNAMIENTO

Cumplimiento, en todos sus términos, por las autoridades gubernativas de la Instrucción 6/1991, de 23 de octubre, de la Fiscalía General del Estado, sobre garantías en las autorizaciones judiciales de internamiento de extranjeros sometidos a procedimientos de expulsión.

**Recomendación dirigida al Ministro del Interior.**

## **Recomendación de 7 de septiembre de 1993, sobre situación jurídica y asistencial de los extranjeros en España**

Ante la nueva reordenación ministerial por la que ese Departamento ha asumido competencias relativas a cuestiones laborales y sociales en materia de inmigración, esta institución se congratula por ello al considerar que con esta medida se ha dado un paso importante para alcanzar un tratamiento global a la problemática de extranjería en España, como respuesta más eficaz a las cuestiones de integración de los extranjeros en nuestro país.

En este sentido, el Defensor del Pueblo en el marco de las competencias que constitucionalmente le han sido atribuidas, da traslado a V. E. de las conclusiones finales y del dossier elaborado junto con todos los elementos de trabajo utilizados en la serie de reuniones que se han llevado a cabo, en el primer semestre de 1993, con las organizaciones no gubernamentales Cáritas Española, Cruz Roja Española, Delegación Diocesana de Inmigrantes y Asociación Pro Derechos Humanos, en la sede de esta institución, en las que se abordaron, tanto desde la óptica de la experiencia de estas ONG, como del Defensor del Pueblo, aquellos aspectos más relevantes que presenta en la actualidad la situación jurídica de los extranjeros en España, con la finalidad —como se señala en el «acta resumen» de las reuniones— de hacer «acopio de información que sirviese al fin último que preside la actividad diaria de todos los concurrentes a estas reuniones, de defensa de los derechos fundamentales de la persona, teniendo como referencia lo dispuesto en el artículo 13 de la Constitución Española».

En estas reuniones se han abordado diversas materias relativas a entradas, expulsiones y centros de internamiento; problemas sobre permisos de trabajo y residencia; servicios sociales e integración de los inmigrantes; estado de cobertura de los extranjeros en España y funciones de las ONG frente al fenómeno de la inmigración.

Dada la variedad de asuntos, se ha considerado que el método más eficaz para abordar todos los problemas que se han suscitado en las reuniones de trabajo, es dirigirse en el marco de las competencias que al Defensor del Pueblo le otorga la Constitución y



su Ley Orgánica reguladora, a los diferentes departamentos ministeriales con competencias en materia de extranjería; por lo que, sin perjuicio de las recomendaciones que específicamente se formularán a V. E., al final de este escrito, nos permitimos significarle, resumidamente, qué otras recomendaciones se han formulado al Ministerio del Interior, al Ministerio de Asuntos Exteriores y al Fiscal General del Estado.

Al Ministerio del Interior, en la línea ya apuntada en el Informe Anual de 1992, se le ha significado la necesidad de que en materia de entradas, centros de internamiento y permiso de residencia, se den las necesarias condiciones de objetividad que eviten los problemas que a diario surgen en las intervenciones de los funcionarios de este Departamento, con especial recordatorio, de que se respeten los derechos fundamentales en los casos de detención de extranjeros dentro del marco del artículo 13 de la Constitución Española.

Del Ministerio de Asuntos Exteriores se solicita un tratamiento preferente en cuanto a la expedición de visados, con carácter general, y de forma específica para aquellos casos de reunificación familiar dada la trascendencia humana que revisten.

Por último, al Fiscal General del Estado se le ha indicado, en la línea definida por esta institución que dio origen a la Instrucción 6/1991 de la Fiscalía General del Estado, la necesidad de que intensifique su participación en la defensa de los derechos de los extranjeros en función del propio mandato que dimana del Estatuto del Ministerio Fiscal.

Esta institución considera que con estas recomendaciones se abordan los temas más preocupantes debatidos en las reuniones con las ONO y en los que estos Departamentos y el Ministerio Fiscal tienen competencia.

Y ya, en relación al Ministerio que V. E. dirige, esta institución en el ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 54 de la Constitución y los artículos 1 y 9 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora de la misma, y al amparo de lo dispuesto en el artículo 30.1 de la citada Ley Orgánica, formula a V. E. las siguientes recomendaciones:

1. Que en el ámbito de competencias de carácter laboral asumidas por este Departamento se adopten por V. E. las medidas que considere oportunas en las siguientes cuestiones:

a) Que la solicitud de permiso de trabajo, tanto el inicial como el de renovación, no conlleve la petición de documentación innecesaria evitando que el proceso se alargue innecesariamente, dando con ello cumplimiento a lo previsto en el artículo 35.f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

b) Que los documentos requeridos dependan únicamente de la diligencia del extranjero interesado y no de terceras personas sin que se le exija acreditar a aquél el cumplimiento de obligaciones que corresponden a terceros.

c) Que se notifiquen las resoluciones sobre las solicitudes de permiso de trabajo y residencia a la persona interesada, o persona en quien delegue, y no a través del empresario que lo contrata.

d) Que las tasas a abonar en las solicitudes reflejen el precio real del servicio que se presta evitando el posible carácter disuasivo de la misma.

e) Que la Inspección de Trabajo refuerce su actuación de control y sanción sobre la contratación irregular y las condiciones de trabajo infralegales de los trabajadores.

2. Que se promuevan aquellos convenios y acuerdos necesarios, tanto con el Ministerio de Educación y Ciencia como con las comunidades autónomas y ayuntamientos, que permitan llevar a cabo una acción en política educativa y de integración para extranjeros tendente a conseguir los siguientes objetivos:

a) Promover una formación intercultural instrumental básica vinculada a una mejora de las condiciones laborales, a una formación ocupacional y, en todo caso, a la calidad de vida real del sujeto, y adaptarla a las necesidades de la persona que aprende en lugar de que ésta tenga que adaptarse a un sistema educativo que no tiene en cuenta su diversidad.

b) Que se adopten aquellas medidas que favorezca el aprendizaje del castellano y lengua local por los colectivos de extranjeros no hispanohablantes, como un medio imprescindible para relacionarse con la población autóctona e integrarse en la vida cotidiana, acceder a, y participar en, instituciones y entidades cívicas como asociaciones de vecinos, de padres de alumnos, recreativas, etc., y acceder a los servicios sociales.

c) Que se impulsen los programas de formación de adultos entre la población extranjera, favoreciendo el acceso de los inmigrantes a los cursos de formación profesional, como modo de capacitación socio-laboral y una forma más de encuentro intercultural.

3. Que se constituya una comisión permanente que tenga por finalidad el seguimiento de las necesidades reales de la población inmigrante en España, que sirva de punto de encuentro entre la Administración y las organizaciones no gubernamentales, para un mejor aprovechamiento de los recursos destinados a dar respuesta eficaz a los problemas de inmigración.

4. Que, en todo caso, todas las actuaciones que en materia de extranjería se adopten tengan como finalidad primordial lograr la integración de los extranjeros en nuestro país en evitación de que se desarrolle en el seno de la sociedad española sentimientos de xenofobia o racismo, como proyección directa del mandato recogido en el artículo 13 de nuestro texto constitucional.

**Recomendación dirigida a la Ministra de Asuntos Sociales.**

## **Recomendación de 7 de septiembre de 1993, sobre situación jurídica y asistencial de los extranjeros en España**

A lo largo del primer semestre de 1993 se llevaron a efecto en esta institución una serie de reuniones de trabajo con las organizaciones no gubernamentales Cáritas Española, Cruz Roja Española, Delegación Diocesana de Inmigrantes y Asociación Pro Derechos Humanos, en las que se abordaron, desde la óptica de la experiencia de estas ONO como de la institución del Defensor del Pueblo, todos aquellos aspectos que presenta en la actualidad la situación jurídica de los extranjeros en España, tratando de hacer, como se señala en el «acta resumen» de las reuniones, «acopio de información que sirviese al fin último que preside la actividad diaria de todos los concurrentes a estas reuniones, de defensa de los derechos fundamentales de la persona, teniendo como referencia lo dispuesto en el artículo 13 de la Constitución Española».

En estas reuniones se han abordado diversas materias relativas a entradas, expulsiones y centros de internamiento; problemas sobre permisos de trabajo y residencia; servicios sociales e integración de los inmigrantes; estado de cobertura de los extranjeros en España y funciones de las ONO frente al fenómeno de la inmigración.

Concluidas las reuniones y elaborada un «acta resumen» de las mismas, se ha considerado oportuno trasladar a las distintas instituciones del Estado con responsabilidades en el fenómeno migratorio, copia de este acta y aquellas sugerencias, recomendaciones o recordatorios de deberes legales que les afectan de una forma directa.

En relación a esa Fiscalía General y tomando en consideración lo expuesto en el acta que se adjunta, el Defensor del Pueblo, en la línea de colaboración institucional que preside la relación entre ambas instituciones, como es ejemplo la Instrucción 6/1991 de esa Fiscalía, sobre garantías en las autorizaciones judiciales de internamiento de extranjeros sometidos a procedimientos de expulsión, ruega a V. E.:

Se intensifique la participación de la Fiscalía General del Estado en la protección de los derechos de los extranjeros, en los procedimientos de expulsión, en función del propio mandato que dimana del Estatuto del Ministerio Fiscal, en cuanto defensor de la legalidad vigente.

Se incrementen las visitas periódicas a los centros de internamiento de extranjeros por parte del Ministerio Fiscal, al objeto de supervisar la aplicación de la Instrucción 6/1991, de 23 de octubre, de la Fiscalía General del Estado, antes referenciada.

**Recomendación dirigida al Fiscal General del Estado.**