

Ley de Extranjería

La reforma interminable

José Antonio Moreno
Asesor Jurídico Confederal
Secretaría Política Social

La antigua Ley Orgánica 7/1985, más conocida como Ley de Extranjería, se produce en un momento en el que en España la extranjería en general y la inmigración en particular son todavía fenómenos muy recientes. Dicha Ley ofrecía una visión de la inmigración como cuestión de orden público e incluso de seguridad nacional, lo que facilitaba un tratamiento policial, represivo y restrictivo de este fenómeno social, obstaculizando con ello la eficacia de cualquier política o actuación tendente a favorecer la integración social de los inmigrantes que llegan a nuestro país.

La situación hoy es bien distinta a la de 1985: la inmigración se ha mostrado, al igual que en el resto de países de nuestro entorno, como un elemento más de nuestra realidad social, como un fenómeno contextual y no coyuntural, lo que implica abordar la inmigración como parte de la realidad social española con cauces para facilitar su integración social, entendiendo dicho fenómeno migratorio como altamente positivo para la sociedad española por muchos factores (culturales, sociales, económicos, demográficos...).

Reformar para integrar

Es en este contexto social en el que se plantea la necesidad de reformar la Ley de Extranjería para adecuarla a una visión más acorde que facilite la plena integración y el acceso de la población inmigrante a derechos fundamentales tan básicos como la sanidad, la educación, el derecho a vivir en familia, etc. Con la plena equiparación en derechos fundamentales, respetando la diversidad cultural de los distintos colectivos, hemos de preparar una convivencia que se presenta como inmediata, en la que viviremos las ventajas de una sociedad multiétnica e intercultural.

Fruto de esta necesidad social, durante 1998 se presentan ante el Congreso de los Diputados diversos proyectos de reforma de la Ley de Extranjería. La idea que, aparentemente, había de prevalecer es la del consenso parlamentario, sobre todo en una materia tan sensible como es la inmigración. Fruto de dicho consenso entre las fuerzas políticas se aprueba un texto único que se presenta al Congreso de los Diputados.

Es en la llegada al Senado cuando el PP -con sus 112 enmiendas- rompe el mencionado consenso político en torno a la Reforma de la Ley. Dado que la Ley tiene el carácter de orgánica necesitaba de una mayoría absoluta que el PP más CiU no pudieron cubrir. Finalmente, con fecha 22 de diciembre de 1999, se aprobó la nueva *ley organica de derechos y libertades de los extranjeros en España*, Ley 4/2000 .

El contenido de la Ley ha de ser considerado, como un claro avance, pese a algún aspecto criticable: se produce un reconocimiento expreso y a nivel legal de diversos derechos, entre ellos, los de reunión, asociación, manifestación, huelga y sindicación; en lo relativo al

derecho a la sanidad se universaliza a todos los extranjeros empadronados; sobre el derecho a la educación también se universaliza para los extranjeros menores de 18 años, con el acceso a los títulos correspondientes y a las ayudas, si bien ha quedado fuera la educación infantil; se articula el acceso de los extranjeros al empleo público, si bien sólo como personal laboral; se habilita el derecho a la asistencia letrada gratuita (de oficio), incluyendo para los casos de denegación de entrada, aunque no se reconoce el derecho a la justicia gratuita plena; se plasma a nivel legal el derecho a la reagrupación familiar en una doble vertiente, tanto como derecho del reagrupante como de los reagrupables; establece la obligación por parte de los Consulados de motivar la denegación de las solicitudes de visado; se incorpora un mecanismo de regularización permanente que debería servir para evitar bolsas de irregularidad. Entre lo más negativo: mantiene la vinculación entre permiso de trabajo y permiso de residencia, pese a que ha sido una exigencia constante desvincular ambos conceptos habilitando un único permiso de residencia; se pierde la oportunidad de articular, de forma efectiva, el derecho al voto de los extranjeros en las elecciones municipales cuando lleven en España un periodo significativo de arraigo lo cual abriría la vía para la integración política de los inmigrantes como elemento de una integración social plena; y, finalmente, se mantienen elementos negativos en el procedimiento sancionador.

El proyecto del PP

Recientemente, el Gobierno del Partido Popular ha iniciado los trámites parlamentarios para reformar la vigente Ley Orgánica 4/2000. Sobre dicho proyecto se ha pronunciado de forma crítica el Pleno del Consejo General del Poder Judicial, el cual ha realizado una serie de apostillas que, finalmente, no han sido plenamente incluidas en el proyecto definitivo enviado a las Cortes.

Para CC.OO., como cuestión previa, dicho proyecto de reforma, tanto en el fondo como en la forma, resulta totalmente injustificado, debido a varias razones: la vigente Ley 4/2000 lleva escasamente 9 meses en vigor, durante su reducida vigencia ha quedado patente la nula voluntad política del Ejecutivo en la aplicación de dicha Ley, por lo tanto, se ha perdido una buena oportunidad de aunar esfuerzos para abordar el desarrollo de una política migratoria consensuada y realista; derivado de lo anterior, también resulta injustificado y contradictorio argumentar a favor de la necesidad de reforma el hecho de haber detectado problemas durante la aplicación de la Ley 4/2000, simplemente porque dicha Ley no se ha aplicado por parte del Ejecutivo, sin embargo aquellos aspectos de la Ley que sí se han aplicado - asistencia jurídica, acceso a la sanidad, etc- se han desarrollado con total normalidad, con especial mención al proceso de regularización; también es injustificado el hecho de alegar a los compromisos europeos en materia de inmigración, principalmente porque los Acuerdos del Consejo Europeo de Tampere marcan unos principios, en todo caso, el contenido de dichos acuerdos no contradice en nada el texto de la Ley, más bien al contrario, la vigente Ley no se opone a una hipotética política europea en materia de inmigración y asilo cuando, en términos reales, dicha política no existe y precisamente la única armonización en dicha materia, como son los Acuerdos de Schengen, no se ha modificado y suponen un control exhaustivo de las fronteras como forma de canalizar los flujos migratorios.

Entrando más en el fondo del contenido del texto de reforma, para CC.OO. es inaceptable que se pretenda justificar el control de los flujos migratorios a través de la restricción en el acceso a derechos humanos fundamentales como son, sin llegar a ser exhaustivos, los siguientes: vincular el ejercicio de derechos fundamentales como son el derecho de asociación, manifestación, reunión, sindicación, huelga, etc, a la situación de regularidad documental del extranjero en España es, a todas luces, inconstitucional, además de vulnerar Convenios, Pactos y Tratados Internacionales de los que forma parte España; la negación de

determinada garantías jurídicas básicas como son la restricción del derecho a la asistencia jurídica gratuita o la vuelta a cierta discrecionalidad, o más bien, arbitrariedad administrativa, en materia de motivación de denegaciones de visados, implican la puesta en cuestión de los pilares mismos del Estado de Derecho; la restricción de derechos que afectan a la esfera íntima del extranjero, como son la reagrupación familiar, o que le suponen vías de integración social, como son los derechos a la participación política o, muy especialmente, el derecho a la educación, cuya restricción en ámbitos no obligatorios supone vulnerar normas internacionales e incluso la propia Ley de Protección Jurídica del Menor, suponen una traba para una efectiva integración social.

En el ámbito sancionador, la reforma plantea volver a la visión restrictiva y represiva de la antigua Ley 7/85. Con la utilización de numerosos conceptos jurídicos indeterminados, va a suponer la vuelta a situaciones de inseguridad jurídica y de precariedad. Hemos de resaltar que el endurecimiento del régimen sancionador no facilita el control de los flujos migratorios sino, más bien al contrario, genera bolsas de irregularidad y de exclusión social, dando pie a visiones xenófobas sobre la inmigración.

Ante ello, desde los colectivos implicados deberemos mantener una actitud muy vigilante que garantice el respeto de los derechos fundamentales de los extranjeros e impedir maniobras que dificulten, en definitiva, los procesos de integración social .

Hacemos una llamada a la responsabilidad del ejecutivo y reclamamos ámbitos de diálogo tendentes a elaborar, desde el consenso más amplio posible, políticas efectivas y realistas de inmigración, que superen visiones reduccionistas y anacrónicas y que faciliten la integración social de nuestros nuevos vecinos y compañeros.