



BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

VI LEGISLATURA

Serie II:
PROYECTOS DE LEY

4 de diciembre de 2000

Núm. 9 (b)
(Cong. Diputados, Serie A, núm. 12
Núm. exp. 121/000012)

PROYECTO DE LEY

621/000009 **Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.**

PROPUESTAS DE VETO

621/000009

PRESIDENCIA DEL SENADO

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 191 del Reglamento del Senado, se ordena la publicación en el BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES de las **propuestas de veto** presentadas al Proyecto de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

Palacio del Senado, 2 de diciembre de 2000.—P. D., **Manuel Alba Navarro**, Letrado Mayor del Senado.

Los Senadores Manuel Cámara Fernández y José Cabrero Palomares, IU (Mixto), al amparo de lo establecido en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formulan el siguiente veto al Proyecto de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

Palacio del Senado, 29 de noviembre de 2000.—**Manuel Cámara Fernández y José Cabrero Palomares.**

PROPUESTA DE VETO NÚM. 1 De don Manuel Cámara Fernández y don José Cabrero Palomares (GPMX)

Manuel Cámara Fernández y José Cabrero Palomares, IU (Mixto), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formulan la siguiente **propuesta de veto**.

JUSTIFICACIÓN

Cuando, en diciembre de 1999, Izquierda Unida votó a favor de la Ley Orgánica 4/2000, de Derechos y Libertades de los Extranjeros en España, lo hizo explicando que suponía un avance con relación a la Ley de extranjería de 1985 y su reglamento de desarrollo de 1996, pero mantuvimos y seguimos manteniendo que es una Ley de mínimos, con déficit importantes y la pretensión de un control muy rígido de los llamados «flujos migratorios», que no acababa de despegarse de la concepción policial e instrumental de las políticas de inmigración que inspiró la anterior.

La reforma que plantea el Gobierno en su Proyecto de Ley elimina de un plumazo la mayoría de los avances conseguidos en la Ley 4/2000, particularmente en todo lo que venimos a llamar «núcleo duro» de las políticas migrato-

rias: las entradas (visados, rechazo en frontera, reagrupación familiar) y las salidas (retenciones y expulsiones, centros de internamiento). Pero contiene, además, elementos que constituyen un retroceso sobre la ley del 85, y que, en algunos casos, pueden ser contrarios a la Constitución y a los Tratados internacionales. Tales son las disposiciones que prevén la «detención cautelar» de extranjeros o las limitaciones a los derechos de asociación, de sindicación y de huelga.

El Proyecto de Ley presentado por el Gobierno del Partido Popular responde a una visión estrictamente policial de la inmigración, donde el control de la entrada y la ilegalización de los irregulares se convierten, en sí mismos, en los elementos básicos de la política migratoria. Tal concepción lleva inevitablemente aparejada la proliferación del negocio de las mafias que trafican con personas y la existencia de un mercado laboral secundario, de un contingente de mano de obra de segundo orden y bajo coste salarial —con escasas posibilidades de exigir derechos, dada su inseguridad jurídica— cuando no clandestino y más fácilmente explotable.

El Partido Popular ha utilizado la Ley recién aprobada con su oposición —y prácticamente non nata en su aplicación— como un punto fuerte de su campaña electoral, alimentando, con una impresionante carga de irresponsabilidad y demagogia, la inseguridad y el miedo al «otro», desencadenantes ciertos del racismo y la xenofobia. Posteriormente y desde el Gobierno, el PP ha mantenido una política obstruccionista, saboteando la aplicación de la nueva Ley, a la que atribuye, sin embargo, un supuesto «efecto llamada» que ha generado —en una hábil combinación mediática con asuntos de mafias, pateras y hechos luctuosos— alarmismo social de manera totalmente injustificada. Y, finalmente, utiliza estos mismos falsos argumentos para legitimar su contrarreforma, añadiendo la necesidad de adecuar la normativa española a los Acuerdos de Tampere, que no resiste un análisis mínimamente riguroso.

Estamos convencidos de que ninguna ley, sea rígida o flexible, va a cambiar las tendencias profundas del fenómeno migratorio. Creemos por el contrario que, en el caso de España, la inmigración tiene que ver con las necesidades de mano de obra barata por parte de los sectores productivos, y, en términos generales, con el expolio y desvertebración de los países del llamado «tercer mundo», junto a las tremendas desigualdades entre países ricos y países pobres. De ahí nuestro convencimiento de que las políticas represivas, policiales, de cierre de fronteras a cal y canto, no harán otra cosa que aumentar el sufrimiento humano y profundizar en las injustas relaciones Norte-Sur.

Bajo esas premisas, consideramos necesaria la existencia de leyes que impidan la arbitrariedad de los gobiernos, la sobreexplotación laboral o el tráfico de personas por parte de las mafias —que encuentran su mejor caldo de cultivo en las políticas prohibicionistas y de corte represivo— y que garanticen, por el contrario, la seguridad jurídica y la igualdad de derechos de quienes

viven y trabajan en nuestros territorios, como corresponde a un Estado Democrático y de Derecho, siendo éste el mejor antídoto contra la injusticia y la segregación social que padecen estos colectivos de trabajadores y trabajadoras.

Es necesario insistir en que el Proyecto de Ley presentado por el Gobierno del PP no plantea mejoras técnicas ni trata de modificar unos pocos artículos, sino prácticamente todos los que conforman la Ley y en sus aspectos fundamentales. Veamos algunos ejemplos:

Derechos cívicos y políticos de los extranjeros

- El derecho de los inmigrantes al sufragio en las elecciones municipales, que actualmente se configura «en los términos que establezcan las leyes y los tratados» (artículo 6.1 de la Ley 4/2000), se vincula en el Proyecto de Ley del PP a «criterios de reciprocidad»; es decir, a «las condiciones (...) establecidas para los españoles en los países de origen de aquél, lo que, dada la situación de esos países en la mayoría de los casos, deja prácticamente sin efecto la leve apertura que permite la Ley vigente». Considerando la participación política un requisito básico de cualquier política de integración, Izquierda Unida insistirá en su propuesta original de que se reconozca el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales.

- Los extranjeros ya no participarían, a través de sus representantes, en los debates y decisiones municipales que les conciernen (artículo 6.2 de la LO 4/2000) sino que, de manera indeterminada, «podrán ser oídos».

- El derecho de asociación, de sindicación y de huelga se reconoce exclusivamente a los extranjeros que residen «legalmente» en España. Aunque son derechos consustanciales a las personas y significativamente de los trabajadores, quienes estén en situación (administrativa) irregular serían despojados de ellos, contraviniendo el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU y los Convenios 87 y 98 de la OIT, suscritos por España y que garantizan la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación.

- Esa misma limitación aplicada en el Proyecto de Ley de reforma a los derechos de reunión y manifestación, contraviene lo dispuesto al respecto en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, incorporados a la Constitución Española en su artículo 96.

Garantías jurídicas

- Como dictaminó la Comisión Jurídica del Foro de la Emigración: «el Proyecto de reforma elimina el completo dispositivo de garantías jurídicas aplicables a los extranjeros, con independencia de su situación que recoge la Ley 4/2000 (tutela judicial efectiva, recurso contra los actos administrativos, asistencia jurídica gratuita).»

Derechos sociales universales

El reconocimiento de tales derechos se limita exclusivamente a los residentes «legales». A título de ejemplo, según el Proyecto de Ley de reforma en curso:

- El derecho al trabajo sólo se reconoce a quienes estén previamente «autorizados a trabajar», al igual que el acceso a la Seguridad Social.
- Elimina el derecho de los «irregulares» a la educación no obligatoria (educación infantil y los niveles comprendidos entre los 16 y 18 años, entre otros), contraviendo lo establecido en la Ley de Protección del Menor.
- En cuanto a la asistencia sanitaria, tendrán derecho a ella, como en la Ley actual, las personas inscritas en el padrón municipal. El problema es ¿quién, no encontrándose en situación «legal» y con el expeditivo sistema de expulsiones que plantea la reforma, irá a inscribirse en el padrón municipal?

Reagrupación familiar

- Se elimina el derecho de los familiares a la residencia y a reagruparse con quien reside en España. Es el residente quien detenta en exclusiva el derecho de reagrupar.
- En el caso de ser cónyuge de residente, la persona reagrupada y los familiares con ella reagrupados conservarán la residencia aunque se rompa el vínculo matrimonial, pero sólo si cumplen «el tiempo previo de convivencia en España que se tenga que acreditar en estos supuestos», a establecer reglamentariamente. No sólo se niega la presunción de validez del matrimonio que contempla el Código Civil, sino que, además, el tiempo de convivencia previa en el país de origen no será tenido en cuenta.
- Se elimina la posibilidad de reagrupar a «otros familiares» por razones humanitarias (letra e del artículo 17 de la LO 4/2000, suprimida).
- También se elimina en la reforma la posibilidad de reagrupación de familiares extranjeros de españoles, al suprimir lo dispuesto en la letra f) del artículo 17 de la L. O. 4/2000.

Entrada y política de visados

- Se eleva a rango de ley el libre arbitrio de las policías de fronteras, que podrán rechazar e impedir la entrada a quienes no presenten, a su llegada, «los documentos que justifiquen el objeto y condiciones de su estancia» (sin más concreción), además de los medios de vida suficientes, etc.
- Singular, por su dureza, es la modificación radical del artículo 25 de la L. O. 4/2000, relativo a los visados, que barre sin contemplaciones los mínimos avances conseguidos ligando los visados indisolublemente «al cumplimiento de los fines de la política exterior del Reino de España y de otras políticas públicas españolas o de la Unión Europea, como la política de inmigración, la política económica y la de seguridad ciudadana». Todo queda a expensas de futuros reglamentos, si bien aclara que la dene-

gación de visado —que ahora ha de ser motivada en todos los casos— sólo será motivada cuando se trate de reagrupación familiar o de trabajar (previa autorización) por cuenta ajena.

- Serán las compañías de transportes las responsables de controlar el cumplimiento de los requisitos de entrada, so pena de fuertes sanciones, con lo que esto supone de agravamiento de los márgenes de inseguridad y arbitrariedad del sistema, ya que queda a su criterio dar o denegar el embarque. Piénsese en el efecto que ello tendría, sin la menor duda, para posibles solicitantes de asilo.

Permisos de estancia, de residencia y de trabajo. Contingentes o cupos.

El Proyecto de Ley del Gobierno del PP atribuye expresamente al Ministerio del Interior las competencias en estas materias, y endurece notablemente las ya muy rígidas condiciones para la obtención de estos permisos. En efecto, la obtención de la residencia sigue dependiendo de manera directa de la «oferta de trabajo» y ésta, a su vez, de «las necesidades nacionales de empleo». Pero ahora pretenden, además:

- Eliminar la que se conoce como «regularización permanente»; es decir, la posibilidad de obtener la residencia tras dos años de estancia en el país, contenida en el artículo 29.3 de la Ley 4/2000. En la propuesta de modificación de este artículo, sería potestad de la Administración («podrá conceder») el otorgamiento del permiso temporal «a aquellos que acrediten una permanencia en territorio español durante un período mínimo de 5 años», aunque, para mayor inquietud, los requisitos a cumplir se determinarían reglamentariamente.
- En cuanto a la residencia permanente (artículo 30 de la L. O. 4/2000), el Proyecto de Ley exige que los cinco años de residencia temporal sean «continuados».
- Por otra parte, los españoles de origen que hayan perdido la nacionalidad, los extranjeros con ascendientes o descendientes de nacionalidad española y los extranjeros nacidos en España, deberán someterse al Régimen General de obtención del permiso de trabajo, cuando ahora están exentos de este requisito (artículo 39, de la L. O. 4/2000).
- En cuanto a la regulación del «contingente» laboral (artículo 37 de la L. O. 4/2000), se suprime la obligación de convocarlo anualmente, dejando su convocatoria a la voluntad del Gobierno. Lo más extraordinario, sin embargo, es la modificación del artículo 38, que elimina el punto 1 del mismo, de suma importancia, ya que es donde se establece la diferencia o la independencia entre las ofertas de empleo canalizadas por el «régimen general» y las que se formulan vía «contingente». O se trata de un error de redacción o parece que se pretenda eliminar el primero (no mencionado en ninguna otra parte), lo cual parece un despropósito que puede traer graves perjuicios para todas las partes.

- El silencio administrativo en la resolución de solicitudes de permisos será negativo (significaría que la solicitud queda desestimada), salvo en los casos de prórroga del permiso de residencia o de renovación del permiso de trabajo, en que el silencio se considerará positivo. Ahora es positivo en todos los casos (es decir ante el silencio administrativo la solicitud se entiende otorgada).

- Introducen una regulación exhaustiva y abusiva de tasas, que, por otra parte, nos parece más propia de un reglamento.

Expulsiones y sanciones

Junto con los controles de entrada, éste es el punto fundamental de la reforma que propone el PP. Pretende, sin tapujos, poder expulsar a cualquier extranjero que esté en situación administrativa irregular, volviendo exactamente a los postulados de la ley de extranjería de 1985, pero con agravantes en su ejecución —contrarios a la Constitución desde nuestro punto de vista— de los que citaremos algunos a título de ejemplo. Destacar, sin embargo, que si prospera la reforma del PP, las infracciones de los apartados a), b) y c) del artículo 49 de la Ley 4/2000 (encontrarse irregularmente en territorio español, por no haber obtenido o tener caducados los «papeles»; trabajar sin permiso de trabajo, etc.), que actualmente se sancionan con multa —excluyendo la expulsión por dichas causas— podrían ser motivo de expulsión.

Estas medidas expeditivas, más la eliminación de la «regularización permanente» del artículo 29.3, generarían enormes bolsas de «ilegales» condenados a la expulsión y a unas condiciones de vida en absoluta clandestinidad, cuyo único «amparo» serían las mafias; el negocio de éstas, por añadidura, quedaría asegurado, habida cuenta de la eficacia de nuestras policías para localizar «ilegales» y su probada incapacidad para detener y castigar a los traficantes de seres humanos.

Veamos los ejemplos a que nos referíamos en el sistema de ejecución de sanciones de expulsión, sin entrar en el endurecimiento de la calificación de las mismas y la discrecionalidad de la autoridad gubernativa, que darán lugar a expulsiones indiscriminadas:

- Durante la tramitación del expediente de expulsión, como «novedad», la autoridad gubernativa podrá acordar: la residencia obligatoria en el lugar que se determine, la detención cautelar durante 72 horas sin autorización judicial y el internamiento preventivo, previa autorización judicial.

- Establecimiento de un «Procedimiento de urgencia» para la tramitación de los procedimientos de expulsión, en los que la persona afectada tendrá un plazo de 48 horas para alegaciones, ejecutándose la orden de forma inmediata, sin necesidad de respetar, en estos casos, el plazo máximo de 72 horas fijado con carácter general.

- Las peticiones de asilo no presentadas en la debida forma con anterioridad a la incoación del expediente de expulsión, no suspenderán la ejecución de la misma.

Foro de la Inmigración

Incluso en cuestiones como la participación consultiva de las organizaciones sociales se produce un grave retroceso, de manera que el Foro de la Inmigración pasa a denominarse Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, con el objeto de que su participación quede reducida a asuntos de «integración», sin que pueda intervenir en el ámbito global de la regulación de la inmigración.

Por las razones expuestas, vamos a defender, mediante la presente enmienda de totalidad, la devolución al Gobierno del Proyecto de Ley de reforma de la Ley 4/2000 y exigiendo el pleno desarrollo y aplicación de esta última, empezando por la elaboración de su Reglamento, que debería estar en vigor desde julio de 2000, según los dispuesto en la Disposición Final Sexta de la Ley 4/2000.

El Senador Anxo Manuel Quintana González, BNG (Mixto), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formula 1 veto al Proyecto de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

Palacio del Senado, 30 de noviembre de 2000.—**Anxo Manuel Quintana González.**

PROPUESTA DE VETO NÚM. 2 De don Anxo Manuel Quintana González (GPMX)

El Senador Anxo Manuel Quintana González, BNG (Mixto), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formula la siguiente **propuesta de veto.**

Se solicita la devolución del Proyecto de Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, al Gobierno.

JUSTIFICACIÓN

Transcurridos escasamente ocho meses desde la aprobación de la Ley Orgánica 4/2000, aprobada con un amplio consenso del que, en su momento, participó el BNG, razones elementales de prudencia política y de seguridad jurídica aconsejan dar a esta norma un margen de tiempo más amplio para comprobar cuál es su incidencia real sobre el flujo migratorio y para ver en qué medida los objetivos que a través de la misma se intentaban conseguir han sido efectivamente logrados.

Desde este punto de vista, pues, no podemos coincidir con la afirmación del Gobierno —recogida en la exposición de motivos del Proyecto— en el sentido de que du-

rante la vigencia de la Ley Orgánica 4/2000 se han detectado «aspectos en los que la realidad del fenómeno migratorio supera las previsiones de la norma». Máxime cuando ha sido el propio Gobierno el que, con evidente mala fe, ha evitado su plena entrada en vigor al no haber procedido a su indispensable desarrollo reglamentario.

Por otra parte, la reforma legislativa que se propone supone un cambio radical de filosofía respecto del fenómeno migratorio: de una filosofía de integración social y de asunción positiva de la pluralidad étnica y cultural como un valor en sí mismo, felizmente superadora de la Ley de Extranjería de 1985, se vuelve precisamente al espíritu policial que animaba a ésta y que, en este caso sí, ha demostrado durante más de quince años su patente incapacidad de abordar de forma satisfactoria el fenómeno migratorio impidiendo la explotación laboral de los inmigrantes, la dignificación de su estatuto jurídico o la aparición de preocupantes brotes de xenofobia alimentados en parte por los mensajes alarmistas que desde diferentes instancias se han venido lanzando a la opinión pública.

En texto inicial presentado por el Gobierno al Congreso de los Diputados apenas ha tenido modificaciones durante el trámite legislativo en esa Cámara, en contra del anuncio del Gobierno de ser receptivo a las propuestas de la oposición, por lo que el texto que se remite al Senado contempla importantes restricciones de derechos de los inmigrantes en España, sin que se haya mostrado por parte del Ejecutivo voluntad para otorgar los derechos fundamentales básicos (reunión, huelga, educación, sanidad, etc.) a todos los extranjeros que residen en España, sin distinción de ninguna clase.

En suma, por la precipitación con que se ha adoptado y por su carácter regresivo e ineficaz, por la escasa voluntad consensual del Gobierno en los aspectos básicos de la Ley, el BNG presenta esta propuesta de veto a este Proyecto de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, para su debate ante el Pleno del Senado.

El Grupo Parlamentario Socialista (GPS), al amparo de lo previsto en el Reglamento del Senado, formula 1 propuesta de veto al Proyecto de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

Palacio del Senado, 1 de diciembre de 2000.—El Portavoz, **Juan José Laborda Martín**.

PROPUESTA DE VETO NÚM. 3 Del Grupo Parlamentario Socialista (GPS)

El Grupo Parlamentario Socialista (GPS), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formula la siguiente **propuesta de veto**.

JUSTIFICACIÓN

El debate por el Congreso de los Diputados del Proyecto de Reforma de la Ley 4/2000 sobre «Derechos y Libertades de los extranjeros en España y su integración social», concluyó con su aprobación pero contando con el voto en contra del Grupo Parlamentario Socialista.

Durante los últimos meses se desarrolló un intenso proceso de negociaciones que no ha podido saldarse con nuestro respaldo por exclusiva responsabilidad del Gobierno como consecuencia, sobre todo, de la pretensión de restringir el ejercicio de los derechos civiles a los inmigrantes que no se hallan legalizados, en particular, restricciones en los ámbitos de los derechos de reunión, manifestación, asociación, huelga y sindicación.

No se pretende afirmar que ese proceso negociador haya resultado inútil. Por el contrario, a través del mismo se han obtenido resultados parciales satisfactorios. Así la regularización de los extranjeros cuyas solicitudes fueron denegadas en el último proceso; la ampliación del derecho a la reagrupación familiar; el establecimiento de un contingente anual de trabajadores extranjeros con participación de las Comunidades Autónomas e interlocutores sociales; el hecho de que las Comunidades Autónomas puedan elevar propuestas en materia migratoria en el ámbito de sus respectivos estatutos; el derecho a la defensa gratuita en los casos de expulsión, devolución y rechazo en frontera; la posibilidad de obtener el visado en frontera; la inclusión del concepto de «arraigo» como medio para lograr la regularización; el derecho a la educación obligatoria y gratuita para los extranjeros menores de 18 años, así como ciertos avances en la línea de lograr un régimen sancionador más garantista. Se trata de avances cuya importancia no pretendemos desconocer por cuanto suponen suprimir aspectos claramente regresivos del inicial proyecto del Gobierno.

Pese a todo, el presente veto se hace inevitable ante la negativa del Gobierno y del Grupo Parlamentario Popular a llegar a alguna clase de acuerdo en el ámbito de los antes aludidos derechos cívicos. Este tema afecta a la dignidad de las personas y no admite en nuestro criterio reservas o ambigüedad de clase alguna.

Nuestra Constitución, los Convenios y Tratados Internacionales suscritos por España no reconocen diferenciación alguna en el ejercicio de esos derechos. No se alcanza tampoco razón práctica alguna que justifique, ni siquiera desde la lógica propia de un Ministerio de Interior, la restricción de tales derechos.

A mayor abundamiento, el proyecto de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea que ya ha sido objeto de pronunciamiento favorable en el Congreso de los Diputados y que va a ser aprobada por el Consejo Europeo de diciembre de este año, adopta una decisión clara y precisa en torno a la libertad de reunión y de asociación al no vincular el ejercicio de tales libertades a la condición de ciudadano de la Unión y reconocerlas, por el contrario, de manera universal a todas las personas. En esa línea el artículo 12.1 del referido proyecto de Carta dice: «Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión pacífica y a la libertad de asociación en todos los niveles,

especialmente en los ámbitos político, sindical y cívico, lo que implica el derecho de toda persona a fundar con otras sindicatos y a afiliarse a los mismos para la defensa de sus intereses». Asimismo, el artículo 28 del proyecto de Carta reconoce a los «trabajadores» en general sin distinción de su condición de ciudadanos europeos o no, el derecho, entre otros a «negociar y celebrar convenios colectivos... y a emprender en caso de conflicto de intereses

acciones colectivas» para su defensa «incluida la huelga».

En estas condiciones, el Grupo Parlamentario Socialista del Senado considera que si bien otras diferencias puntuales de criterio podrían ser compatibles con la no presentación del veto, la disconformidad esencial con el tema de derechos cívicos fundamentales de los extranjeros hace inevitable la presentación del mismo.

