

# Las **67** propuestas del Consejo Municipal de Inmigración de Barcelona

Propuestas para favorecer la inclusión  
de las personas inmigradas dentro  
del marco de la ley de extranjería

Julio del 2014

Ajuntament de  
Barcelona



# CONSEJO MUNICIPAL DE INMIGRACIÓN DE BARCELONA

## Presidencia

Ima. Maite Fandos i Payà,  
Cuarta teniente de alcalde del Área de Calidad de Vida, Igualdad y Deportes,  
Ayuntamiento de Barcelona.

## Vicepresidencia primera

Sra. Carmen R. Bermúdez Bonilla  
(Asociación Casal Colombiano, ASOCASCOL)

## Vicepresidencia segunda

Sr. Miquel Esteve Brignardelli,  
Comisionado de Inmigración y Acción Comunitaria

## Secretaria

Sílvia Serra Aranda

## Soporte técnico

Alèxia Ballabriga Fusta

---

## Coordinación técnica del documento:

Pepa Gutiérrez Ilustre Colegio de Abogados de Barcelona

## Redactores en representación de las entidades:

Maria Elena Aguilar	AMIC - UGT
Concha Par	Associación Salut i Família
Elisabet Ureña	Cáritas Diocesana de Barcelona
Maria Helena Bedoya	CCOO Catalunya - MIGRACIONES
Gerard Català	Cruz Roja
Raquel Prado	Fundación FICAT
Aitana Fernández	Red Solidaria Barcelona
Josep Granados	SOS Racismo (y en nombre de la FAVB, Federación de Asociaciones de Vecinos y Vecinas de Barcelona)

# ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	pág. 5
<b>PRIMERA PARTE</b>	
RECOPILACIÓN DE PROPUESTAS	pág. 8
CUADRO RESUMEN (ACTORES IMPLICADOS Y PROPUESTAS)	pág. 21
<b>SEGUNDA PARTE</b>	
PREÁMBULO	pág. 23
PROPUESTAS DESARROLLADAS	pág. 27
<b>1. Acceso a la regularidad</b>	pág. 27
1.1. Arraigo	pág. 28
1.2. Doble imposición en la emisión de informes	pág. 32
1.3. Deudas en materia tributaria	pág. 33
1.4. Protección de menores dentro de la unidad familiar	pág. 34
1.5. Unidad familiar	pág. 35
1.6. Registro estatal de parejas de hecho	pág. 38
<b>2. Renovación de las autorizaciones de residencia temporal y de trabajo por cuenta ajena</b>	pág. 40
<b>3. Modificaciones de circunstancias excepcionales y autorizaciones de residencia y de residencia y trabajo</b>	pág. 45
3.1. Del acceso de la situación de residencia por circunstancias excepcionales a la situación de residencia y trabajo	pág. 46
3.2. Concreción de los requisitos exigidos por la emisión del informe positivo de la CA sobre el esfuerzo de integración	pág. 49
3.3. Doble repercusión con respeto a las tasas que gravan la emisión del informe positivo del esfuerzo de integración	pág. 51
3.4. Del acceso de la situación de residencia por circunstancias excepcionales a la situación de residencia y residencia y trabajo. Existencia de antecedentes penales	pág. 52
<b>4. Denegación de permisos de larga duración</b>	pág. 53
4.1. Autorizaciones de larga duración	pág. 54
4.2. Familiares reagrupados de los residentes de larga duración	pág. 57
<b>5. Personas indocumentadas</b>	pág. 58
5.1. Del acceso a la cédula de inscripción	pág. 59
5.2. Del acceso a la cédula de inscripción a personas que han pasado por centros penitenciarios	pág. 61
5.3. Facilitar el acceso a la sanidad pública	pág. 62
5.4. De la posibilidad de realizar empadronamientos sin domicilio fijo	pág. 63
5.5. Elaboración de informes de extranjería	pág. 65
<b>6. Acceso a la autorización de residencia y/o trabajo temporal de los menores y jóvenes extranjeros</b>	pág. 66
6.1. Autorización de trabajo para menores extranjeros no acompañados	pág. 67
6.2. Actividades de voluntariado y contribución al mantenimiento familiar de jóvenes extranjeros	pág. 69
6.3. Protocolo de acogida a los menores extranjeros no acompañados: no criminalización	pág. 72
6.4. Sobre la expulsión administrativa de menores y jóvenes penados	pág. 75
<b>7. Criminalización de conductas atípicas y recomendaciones del Defensor del Pueblo en cuanto a las identificaciones étnicas o raciales</b>	pág. 77
7.1. Sobre las detenciones por conductas leves	pág. 78
7.2. Sobre las identificaciones y detenciones por perfil étnico	pág. 80
7.3. Sobre los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE)	pág. 82
7.4. Sobre la sustitución de las condenas per expulsión	pág. 83
<b>8. Ciudadanos comunitarios y sus familiares</b>	pág. 84
8.1. Ciudadanos comunitarios	pág. 85
8.2. Familiares de ciudadanos comunitarios	pág. 87
8.3. Familia y derecho a la asistencia sanitaria	pág. 88
<b>ANEXO</b>	pág. 90



**El objetivo de este documento es presentar 67 propuestas concretas en el marco normativo vigente, con el fin de facilitar la superación de los impedimentos en la tramitación de los expedientes de extranjería, que pueden llevar a muchas personas a situaciones de irregularidad sobrevenida o la imposibilidad de acceso a la regularización.**

El 12 de diciembre del 2013, en el marco del Plenario del Consejo Municipal de Inmigración de Barcelona, se aprobó un comunicado de denuncia de la grave situación de indefensión que comporta la aplicación de la Ley de Extranjería vigente a muchas personas y muchas familias extranjeras con respecto al mantenimiento de su situación administrativa regular, o para acceder a ella, en el caso de aquellas personas que se encuentran en situación irregular.

También se acordó organizar un grupo de trabajo en el ámbito de extranjería con nueve expertos juristas (mayoritariamente de entidades miembros del consejo) con el fin de analizar cuáles son las actuales limitaciones que comporta el marco jurídico vigente y para elaborar un documento con posibles propuestas e iniciativas que podrían contribuir a mejorar la aplicación de la ley, con el objetivo de dignificar la situación de estas personas.

Queremos destacar que el Consejo Municipal de Inmigración de Barcelona es un órgano consultivo y de participación del Ayuntamiento de Barcelona compuesto voluntariamente por organizaciones y asociaciones de colectivos inmigrantes, entidades que trabajan para la acogida, el refugio y el asilo, agrupaciones vecinales, cívicas, culturales y sindicales representativas de la ciudad y los grupos políticos municipales.

Se creó en el año 1997 con la voluntad del Ayuntamiento de Barcelona de contribuir al cumplimiento del mandato contenido en el artículo 9.2 de la Constitución española y el artículo 43.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

#### Artículo 9.2

“Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de las personas y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud, y facilitar la participación de los ciudadanos y ciudadanas en la vida política, económica, cultural y social”.

#### Artículo 43.1

“Los poderes públicos deben promover la participación social en la elaboración, la prestación y la evaluación de las políticas públicas, y también la participación individual y asociativa en los ámbitos cívico, social, cultural, económico y político, con pleno respeto a los principios de pluralismo, libre iniciativa y autonomía”.

El presente documento consta de **dos partes**. La primera incluye la recopilación de propuestas y un cuadro resumen con las diferentes instituciones que tienen competencias en la materia y las propuestas que se dirigen a ellas.

La segunda parte se desarrolla en tres apartados. Consta de un **preámbulo** en que se ha querido enmarcar el contexto sociojurídico en que nos encontramos actualmente como factor determinante en las condiciones de vida de muchas personas extranjeras y que hace patente que este resultado depende de la interpretación y de la aplicación de la normativa. En este apartado también se recogen unas propuestas o premisas previas desde el punto de vista jurídico.

El cuerpo de esta segunda parte comprende la presentación del conjunto de propuestas desarrolladas dirigidas a las diferentes instituciones. Se ha estructurado por temas, cada uno de los cuales consta de una lista con la normativa de referencia, una argumentación y las **propuestas**.

Finalmente, en el **anexo** se recopila y describe la normativa y jurisprudencia que se ha utilizado para elaborar este documento.

# PRIMERA PARTE

## **Las propuestas**

## 1. Acceso a la regularidad

### 1.1. Arraigo

---

Dirigidas a la Secretaría General de Inmigración y Emigración y al Departamento de Empresa y Empleo de la Generalitat de Catalunya.

#### Propuesta 1

Que, en las autorizaciones por arraigo social, vean reconocidas todas las modalidades contractuales, como el contrato de trabajo de formación.

#### Propuesta 2

Que, en las autorizaciones de residencia por arraigo social, se flexibilice la capacidad económica exigida a los empresarios que formalizan el contrato de trabajo, así como su acreditación documental, por ejemplo, en los supuestos de contrato a tiempo parcial.

#### Propuesta 3

Que la autorización por arraigo con exención del contrato de trabajo sirva para regularizar supuestos de especial vulnerabilidad, tutelados por entidades sociales de solvencia contrastada.

---

Dirigida a la Subdelegación del Gobierno y al Departamento de Empresa y Empleo de la Generalitat de Catalunya.

#### Proposta 4

Que se pueda obtener una autorización de residencia por arraigo social cuando el trabajador o trabajadora extranjero haya suscrito un contrato como trabajador autónomo económicamente dependiente (TAED) (por cuenta propia, como traductores, intérpretes, correctores literarios, delineantes, dibujantes, decoradores de interiores, etc., epígrafes fiscales según la AEAT) con un empresario español comunitario residente en España o extranjero residente legal que tenga esta condición.

---

Dirigidas a la Secretaría General de Inmigración y Emigración, a la Dirección General para la Inmigración de la Generalitat de Catalunya, a PIMEC y a la Confederación de Comercio de Cataluña.

#### Propuesta 5

Que se promueva la obtención de una autorización por arraigo social a través de la figura de la cooperativa de trabajo asociado.

#### Propuesta 6

Que, para la obtención de la autorización de residencia del arraigo social (cuenta propia), los informes de viabilidad del proyecto empresarial no sean realizados exclusivamente por la UPTA y la CTAC y puedan ser emitidos con igual valor por la PIMEC y la Confederación de Comercio de Cataluña.



## 1.2. **Doble imposición en la emisión de informes**

---

Dirigida a la Dirección General para la Inmigración de la Generalitat de Catalunya.

### **Propuesta 7**

Que se elimine la doble imposición que supone el pago de dos tasas para la elaboración de los informes correspondientes que hace la Generalitat, la que se paga al Ayuntamiento en concepto de elaboración y la que se paga a la Generalitat en concepto de emisión.

## 1.3. **Deudas en materia tributaria**

---

Dirigidas a la Secretaría General de Inmigración y Emigración y a la Agencia Tributaria.

### **Propuesta 8**

Que las oficinas de extranjería puedan consultar en la Agencia Tributaria el origen de la deuda, para comprobar que esta pueda venir de una factura sanitaria a la que no se puede hacer frente.

### **Propuesta 9**

Que, en caso de deudas, siempre se requiera al extranjero que explique cuál es el origen de las deudas, las cuales en muchas ocasiones se pueden justificar o como mínimo aclarar.

## 1.4. **Protección de menores dentro de la unidad familiar**

---

Dirigida a la Secretaría General de Inmigración y Emigración.

### **Propuesta 10**

Que se establezcan criterios claros sobre qué valoración se hace de las diferentes ayudas y cuáles son suficientes para las renovaciones de familiares cuando el cabeza de familia del que dependen (padre o madre) ha perdido el trabajo y se encuentra en alguna de estas situaciones: cobra el paro (cantidad y duración que se valora), el subsidio u otra ayuda, o tiene un contrato de trabajo que no llega al IPREM, porque lo tiene a media jornada y cobra una pensión a favor del hijo acordada por sentencia (esta ayuda no se considera suficiente para renovar porque se considera que no la percibe la madre, a pesar de tener un contrato a media jornada, porque no puede trabajar a jornada completa por hacerse cargo del hijo).

## 1.5. **Unidad familiar**

---

Dirigidas a la Secretaría General de Inmigración y Emigración, a la Dirección General para la Inmigración de la Generalitat de Catalunya y a la Administración local.

### **Propuesta 11**

Que, para la obtención del permiso de residencia y trabajo, se valoren como ingresos de la unidad familiar no solo los del cónyuge, sino los de los hijos y ascendientes, a estos efectos.

### Propuesta 12

Que, en la renovación de familiares reagrupados, cuando hay cambio de domicilio, no se valore para la emisión del informe de vivienda, cuando la baja se haya solicitado y se constate que estas personas no viven en el domicilio, lo que es fácilmente comprobable a través de la inspección ocular del domicilio.

### Propuesta 13

Que se fijen criterios más flexibles para la renovación de las madres que después de la baja por MATERNIDAD no vuelven a ser contratadas, si bien tienen al menor a su cargo y en algunas ocasiones cobran alguna ayuda (de acuerdo con el derecho a la conciliación de la vida familiar y laboral).

### Propuesta 14

Que, en la valoración de las diferentes ayudas y de cuáles son suficientes para poder renovar, cuando haya menores a cargo, se tengan en cuenta por el IPREM tanto las rentas contributivas como las no contributivas, así como todos los ingresos de otros parientes que formen parte de la unidad familiar y que puedan aportar los alimentos debidos a esta unidad.

### Propuesta 15

Que prevalezca siempre el interés del menor ante los trámites de extranjería, a fin de que este nunca quede en una situación administrativa irregular en España.

### Propuesta 16

Que se permita que los menores nacidos en España con irregularidad sobrevenida vuelvan a regularizarse

por la vía del artículo 185 sin que sea de aplicación el criterio de inadmisión a trámite por reiteración de petición.

### Propuesta 17

Que se aplique de forma sistemática y amplia la minoración de la cuantía de las autorizaciones de la residencia inicial de menores y sus renovaciones.

1.6.

## Registro estatal de parejas de hecho

---

Dirigidas a la Secretaría General de Inmigración y Emigración y al Ministerio de Justicia.

### Propuesta 18

Que se constituya un REGISTRO DE UNIONES CIVILES de ámbito estatal, con la condición de que se interprete de manera más flexible el inciso siguiente: “A la pareja con la que mantenga una unión análoga a la conyugal inscrita en un registro público establecido a estos efectos...”.

### Propuesta 19

Que es creï un registre estatal de parelles de fet, amb drets i obligacions, i un registre unificat de registre de parelles de fet, per tal que no sigui un obstacle per a l'obtenció de l'autorització de residència de familiar de la UE.

### Propuesta 20

Que la Oficina de Extranjeros no envíe los datos del registro a la policía, y, en caso de que haya alguna sospecha, esta se articule por medio de las denuncias oportunas en los juzgados de guardia correspondientes.

## 2. **Renovación de las autorizaciones de residencia temporal y de trabajo por cuenta ajena**

---

Dirigidas a la Comisión Tripartita Laboral del Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

### **Propuesta 21**

Que se establezcan unos criterios más flexibles de manera que la Administración pueda dar el trámite procesal adecuado en cada supuesto de renovación, y que antes de resolver de manera negativa pueda reconducir el trámite, por ejemplo, dando un trámite previo de audiencia o un simple requerimiento para que la persona interesada pueda continuar disfrutando al menos de la residencia y no se convierta en “irregular sobrevenido”.

### **Propuesta 22**

Que en la renovación de la autorización de residencia y trabajo por cuenta ajena no se utilice el criterio que grave más para la valoración de los supuestos de actividad laboral mínima (días de actividad laboral, días de alta en la Seguridad Social, días de cotización).

### **Propuesta 23**

Que se haga una interpretación del concepto de “prestación para la inserción laboral” más de acuerdo con la realidad social, ya que el mismo Estado ha disminuido estas prestaciones y es el sector privado (a través de fundaciones u otras figuras) el que está cubriendo cada vez más esta parcela asistencial.

### **Propuesta 24**

Que para la renovación del permiso de residencia y trabajo se valoren como ingresos de la unidad familiar no solo los del cónyuge, sino los de los hijos y ascendientes, a estos efectos.

### 3.

# Modificaciones de circunstancias excepcionales y autorizaciones de residencia y de residencia y trabajo

#### 3.1. Del acceso de la situación de residencia por circunstancias excepcionales a la situación de residencia y trabajo.

---

Dirigidas a la Secretaría General de Inmigración y Emigración y al Departamento de Empresa y Empleo de la Generalitat de Catalunya.

#### Propuesta 25

Que se valore el esfuerzo de integración para la concesión de una autorización de residencia temporal ordinaria en aquellos supuestos en los que se haya perdido la vigencia de la autorización de residencia por circunstancias excepcionales concedidas y no se pueda acceder a esta por falta de cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 202 del RELOEX.

#### Propuesta 26

Que se permita la prórroga de las autorizaciones por circunstancias excepcionales cuando, en el momento en que se extinguen, continúan viéndose afectadas por cuestiones de orden público (menores...) o supuestos de enfermedad sobrevenida, siempre que persistan las razones que motivaron su concesión.

#### Propuesta 27

Que se pueda acceder a una autorización de residencia inicial (u otras de las previstas en la normativa de extranjería) cuando la persona interesada no haya podido modificar o prorrogar la autorización por circunstancias excepcionales, sin aplicarle así el supuesto de inadmisión por reiteración (siguiendo la recomendación del defensor del pueblo).

#### 3.2. Concreción de los requisitos exigidos por la emisión del informe positivo de la CA sobre el esfuerzo de integración

---

Dirigidas a la Secretaría General de Inmigración y Emigración y al Departamento de Bienestar Social y Familia de la Generalitat de Catalunya.

#### Propuesta 28

Que se concreten los contenidos y la carga horaria de las acciones formativas exigidas para la concesión del informe

#### Propuesta 29

Que se dote a las entidades dedicadas a la integración de los medios necesarios para promover actividades formativas que reviertan en la inclusión del extranjero.

#### Propuesta 30

Que, para la concesión del informe positivo de integración, se valore la situación física o mental del extranjero cuando esta dificulte o imposibilite su participación activa en actividades formativas de cualquier índole.

### **Propuesta 31**

Que se haga más difusión de las actividades formativas que se valoran para el informe de integración.

### **Propuesta 32**

Que, para la obtención de un informe de esfuerzo de integración favorable, se valore la realización del trámite por la homologación o convalidación de estudios.

3.3.

### **Doble repercusión con respecto a las tasas que gravan la emisión del informe positivo del esfuerzo de integración**

---

Dirigida al Departamento de Bienestar Social y Familia de la Generalitat de Catalunya y a la Administración local.

### **Propuesta 33**

Que no repercuta sobre los administrados la carga para los acuerdos de colaboración entre administraciones públicas, que además no son queridos por el reglamento.

3.4.

### **Del acceso de la situación de residencia por circunstancias excepcionales a la situación de residencia y residencia y trabajo. Existencia de antecedentes penales**

---

Dirigida a la Secretaria General d'Immigració i Emigració.

### **Propuesta 34**

Que, para la concesión de las autorizaciones por circunstancias excepcionales, solo se exija la suspensión de la condena en casos de penas privativas de libertad. Esta suspensión no sería procedente, tal como ha matizado la jurisprudencia, en los casos de penas menos graves, como los trabajos al servicio de la comunidad, las inhabilitaciones por llevar armas o las suspensiones de la licencia para conducir.

## 4. Denegación de permisos de larga duración

### 4.1. Autorizaciones de larga duración

---

Dirigidas a la Secretaría General de Inmigración y Emigración, al Ministerio de Empleo y Seguridad Social y al Ministerio del Interior.

#### Propuesta 35

Que, para la solicitud de autorizaciones de residencia de larga duración, se cese en el uso indiscriminado de un concepto jurídico indeterminado como es el informe gubernativo desfavorable.

#### Propuesta 36

Que, a la resolución desfavorable de la solicitud de autorización de residencia de larga duración, se adjunten los informes policiales que obstaculizan la adquisición de su estatuto de residencia de larga duración.

---

Dirigidas a la Secretaría General de Inmigración y Emigración y a la Agencia Española de Protección de Datos.

#### Propuesta 37

Que se remita una instrucción a la Secretaría General de Inmigración y Emigración sobre el uso indiscriminado de reseñas policiales para motivar denegaciones de autorizaciones de residencia de larga duración.

#### Propuesta 38

Que se promueva que, previamente a la resolución desfavorable, se conceda un trámite de audiencia para garantizar al administrado el acceso a los datos existentes en su contra.

### 4.2. Familiares reagrupados de los residentes de larga duración

---

Dirigida a la Secretaría General de Inmigración y Emigración.

#### Propuesta 39

Que se impartan instrucciones en las oficinas de extranjería para que se tramiten autorizaciones de residencia de larga duración a los ciudadanos reagrupados que hayan tenido autorización de residencia y cuyo familiar sea titular de una de residencia de larga duración (el defensor del pueblo ha remitido una recomendación en el mismo sentido).

## 5. Personas indocumentadas

### 5.1. Del acceso a la cédula de inscripción

Dirigidas al Ministerio de Justicia y a la Secretaría General de Inmigración y Emigración.

#### Propuesta 40

Que se permita obtener una cédula de inscripción en todos los casos en que una persona esté en España y no pueda acreditar la identidad por la imposibilidad de conseguir un documento identificativo del país de origen.

#### Propuesta 41

Que las personas con autorización de residencia y con pasaporte caducado o perdido puedan renovar su autorización de residencia —y que la Policía Nacional expida la correspondiente TIE— únicamente presentando un certificado de su consulado que explique la circunstancia (o que con este certificado la Oficina de Extranjeros emita una cédula de inscripción debido a que no tiene pasaporte).

#### Propuesta 42

Que, si voluntariamente la persona indocumentada desea poner sus huellas ante la policía, sirva la cédula de inscripción para identificarse.

### 5.2. Del acceso a la cédula de inscripción a personas que han pasado por centros penitenciarios

Dirigida a la Secretaría General de Inmigración y Emigración y al Ministerio de Justicia.

#### Propuesta 43

Que se habiliten mecanismos para que durante la estancia en la prisión se lo ayude en la obtención del pasaporte, o, si no es posible, se lo documente con una cédula de inscripción que tramiten en la Oficina de Extranjeros o con un documento en que el Ministerio de Justicia acredite la identidad de la persona.

### 5.3. Facilitar el acceso a la sanidad pública

Dirigida a la Secretaría General de Inmigración y Emigración, al INSS y al Ccatsalut de la Generalitat de Catalunya.

#### Propuesta 44

Que otros documentos oficiales (cédulas de inscripción, documentos consulares, reseñas policiales, etc.) sirvan para acreditar la identidad de estas personas con el fin de acceder a la tramitación de la tarjeta sanitaria correspondiente.

5.4.

### **De la posibilidad de realizar empadronamientos sin domicilio fijo**

---

Dirigidas al Departamento de la Presidencia de la Generalitat de Catalunya y a la Administración local.

#### **Propuesta 45**

Que, en caso de imposibilidad de empadronamiento, los municipios habiliten la posibilidad de empadronarse sin domicilio fijo.

#### **Propuesta 46**

Que, para las personas que no tienen pasaporte, y su país imposibilite su documentación y no se pueda tramitar una cédula de inscripción, se habilite la posibilidad de empadronarse presentando un certificado emitido por entidades sociales de reconocido prestigio.

#### **Propuesta 47**

Que, en caso de que las personas hayan perdido el pasaporte o les haya caducado, y su país imposibilite su documentación y no se pueda tramitar una cédula de inscripción, también puedan utilizar un certificado emitido por entidades sociales de reconocido prestigio.

5.5.

### **Elaboración de informes de extranjería**

---

Dirigidas al Departamento de Bienestar y Familia de la Generalitat de Catalunya.

#### **Propuesta 48**

Que se permita aportar informes de entidades sociales, que acrediten el conocimiento de la persona y su vinculación con esta, para la obtención de los informes de los que habla la ley y el reglamento de acogida, cuando la persona no tenga documentación que acredite su identidad.

#### **Propuesta 49**

Que no se criminalicen los actos incívicos en los informes de arraigo social.



## 6. Acceso a la autorización de residencia y/o trabajo temporal de los menores y jóvenes extranjeros

### 6.1. Autorización de trabajo para menores extranjeros no acompañados

---

Dirigida al Ministerio del Interior, a la Secretaría General de Inmigración y Emigración, al Ministerio de Empleo y Seguridad Social, al Departamento de Empresa y Empleo de la Generalitat de Catalunya y a la Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia de la Generalitat de Catalunya.

#### Propuesta 50

Se propone la concesión simultánea de la autorización de residencia y la de trabajo a los menores de 16 y 17 años tutelados por la Generalitat y, más concretamente, por la Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia.

### 6.2. Actividades de voluntariado y contribución al mantenimiento familiar de jóvenes extranjeros

---

Dirigidas al Ministerio del Interior, a la Secretaría General de Inmigración y Emigración, al Ministerio de Empleo y Seguridad Social y al Departamento de Empresa y Empleo de la Generalitat de Catalunya.

#### Propuesta 51

Que se conceda simultáneamente la autorización de residencia y la de trabajo a los jóvenes de 18 y 21 años que realizan una función familiar (en caso de estar en familia) y/o actividad voluntaria dentro de un programa que persiga el interés general o el desarrollo de una política social, cultural, educativa o de cualquier otro ámbito que desarrolle políticas públicas, como alternativa a la entrega de oferta y/o contrato laboral, en caso de tramitación (mediante el arraigo social y, por lo tanto, en virtud de la concesión del certificado de arraigo no lucrativo), renovación o modificación de autorización de residencia y trabajo.

#### Propuesta 52

Que en los casos de residencia no lucrativa de los jóvenes entre 16 y 21 años, de acuerdo con la situación económica, se reduzca el porcentaje del IPREM (100 %) y se equipare a la renta mínima de inserción establecida por la Generalitat, cantidad según la cual se consideran cubiertas las necesidades básicas (persona soltera).

6.3.

### **Protocolo de acogida a los menores extranjeros no acompañados: no criminalización**

---

Dirigidas a la Secretaría General de Inmigración y Emigración y a la Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia de la Generalitat de Catalunya.

#### **Propuesta 53**

Que la entrega del niño a los cuerpos policiales deje de ser una práctica general y sistemática, y se produzca solo en caso de que el menor no aporte documentación que lo identifique.

#### **Propuesta 54**

Que la realización de las pruebas médicas solo se produzca en casos en los que no se presente documentación con la que se pueda identificar el menor. Y en caso de ser presentada esta documentación, habrá que averiguar si estamos ante un documento oficial del país de origen del menor, ya que, si es así, prevalecerá la edad exhibida en este, siempre que no se inicie un proceso penal por falsificación documental.

#### **Propuesta 55**

En caso de que las pruebas médicas realizadas acaben con un decreto declarativo de mayoría de edad del posible menor, y en el supuesto de presentar un procedimiento de oposición contra la misma resolución, de acuerdo con el principio del interés superior del menor, solicitamos el reingreso del menor en el centro hasta la obtención de la resolución judicial.

6.4.

### **Sobre la expulsión administrativa de menores y jóvenes penados**

---

Dirigida a la Secretaría General de Inmigración y Emigración.

#### **Propuesta 56**

Que se valore la naturaleza y la gravedad de los delitos cometidos, la duración de la permanencia en el país, el tiempo transcurrido entre la comisión del delito y la expulsión, los vínculos sociales, culturales y familiares con el país de origen y el de acogida.

## 7. Criminalización de conductas atípicas y recomendaciones del Defensor del Pueblo en cuanto a las identificaciones étnicas o raciales

### 7.1. Sobre las detenciones por conductas leves

Dirigida al Ministerio del Interior, Secretaría General de Inmigración y Emigración, a la Consejería de Interior de la Generalitat de Catalunya y a la Concejalía de Seguridad del Ayuntamiento de Barcelona o Administración local.

#### Propuesta 57

Que la policía no denuncie ni detenga a extranjeros por conductas leves que deben ser abordadas, si procede, desde la actuación municipal, con finalidades de cohesión social y no criminalización ni marginación de los individuos, basándose en la escasa gravedad de las conductas realizadas.

### 7.2. Sobre las identificaciones y detenciones por perfil étnico

Dirigidas al Ministerio del Interior y a la Secretaría General de Inmigración y Emigración.

#### Propuesta 58

Que los cuerpos de seguridad dejen de llevar a cabo identificaciones por perfil étnico.

#### Propuesta 59

Que se dejen de practicar detenciones preventivas con el fin de comprobar la situación administrativa del extranjero, dado que son ilegales.

### 7.3. Sobre los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE)

Dirigidas al Ministerio del Interior y a la Secretaría General de Inmigración y Emigración.

#### Propuesta 60

Que se deje de aplicar el procedimiento preferente previsto en el artículo 63 de la Ley de Extranjería de forma injustificada, sin tener en cuenta la concurrencia efectiva de los requisitos.

#### Propuesta 61

Que se garanticen los derechos y las condiciones de vida de las personas que se encuentran en los CIE (Centros de Internamiento de Extranjeros) en cumplimiento de las resoluciones judiciales dictadas por los jueces de control de la estancia.

### 7.4. Sobre la sustitución de las condenas por expulsión

Dirigida a la Fiscalía General del Estado y a la Secretaría General de Inmigración y Emigración.

#### Propuesta 62

Que se cese en la mecanización y la automatización de las peticiones de sustitución de las condenas por expulsión, las cuales no tienen en consideración debida la gravedad del delito o las circunstancias personales de arraigo del acusado.

## 8. Ciudadanos comunitarios y sus familiares

### 8.1. Ciudadanos comunitarios

---

Dirigidas a la Secretaría General de Inmigración y Emigración.

#### Propuesta 63

Que se eviten prácticas que supongan dejar a un ciudadano de la UE indocumentado cuando se encuentre en situación de desprotección humanitaria, y así evitar que este quede con menos derecho que un ciudadano de un país tercero, ya que su derecho deriva del Tratado Constitutivo de la Unión Europea (art. 13 sobre el derecho a la igualdad).

#### Propuesta 64

Que se otorgue el certificado de inscripción a aquellos nacionales de la UE que acrediten su condición de trabajador en situación asimilada al alta (ya que esto acredita la disposición de medios económicos).

#### Propuesta 65

Que se llegue a acuerdos con consulados al efecto de que se facilite la documentación necesaria que acredite la cobertura sanitaria del ciudadano de la UE en su propio país.

### 8.2. Familiares de ciudadanos comunitarios

---

Dirigidas a la Secretaría General de Inmigración y Emigración.

#### Propuesta 66

Que se cese en las prácticas administrativas discriminatorias que implican la imposibilidad de documentación de familiares de ciudadanos comunitarios con la exigencia de requisitos que supongan la vulneración de los principios de la directiva y de la jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de la UE.

### 8.3. Familia y derecho a la asistencia sanitaria

---

Dirigidas a la Secretaría General de Inmigración y Emigración, al INSS y al CATALUT de la Generalitat de Catalunya.

#### Propuesta 67

Que se faciliten las herramientas para poder cubrir la asistencia sanitaria de los ascendientes de familiares comunitarios mayores de 65 años, y se establezcan, en este sentido, acuerdos con las diversas entidades aseguradoras.



# SEGUNDA PARTE

## **Desarrollo de las propuestas**

# PREÁMBULO

En la normativa actual en materia de extranjería, para el control de los flujos migratorios, la posibilidad de la migración legal en España queda reducida básicamente a dos supuestos: 1) entrada por trabajo y 2) reagrupación familiar.

Por otra parte, las formas de reducir la irregularidad son 1) el establecimiento de vías de acceso de la irregularidad a la regularidad, como son a) el arraigo social, b) el arraigo laboral y c) el arraigo familiar.

No obstante, en el contexto de la actual crisis económica, el riesgo de irregularidad sobrevenida pone en cuestión la eficacia de los actuales mecanismos si no se complementan con un seguimiento del proceso de inserción social que corrija la tendencia.

Son motivos habituales de denegación los porcentajes del IPREM, los criterios de interpretación de las normas y el contexto actual.

Los “criterios interpretativos” fijados por la Secretaría General de Inmigración y Emigración del Ministerio de Empleo y Seguridad Social del Gobierno de España, en este caso contenidos en las hojas informativas, no son normas de obligado cumplimiento, sino que sirven para homogeneizar el tratamiento de situaciones similares en todas las oficinas de extranjería en España, pero su cumplimiento por parte de los operadores jurídicos en el caso concreto no puede ser la base de la interpretación exegética de una simple “hoja informativa”. La hoja informativa vincula la aplicación de determinados artículos del RD 557/2011 sin matizar qué sucede cuando la autorización que se debe modificar procede de una situación comprobada de razones humanitarias, la persona interesada tiene familiares a cargo incluidos hijos menores, los menores son españoles u otras situaciones derivadas del derecho de familia (aplicación de las normas del artículo 9 del Código Civil).

Es sabido que los criterios interpretativos de las normas se encuentran expresamente acogidos por el artículo 3 del Código Civil, en el párrafo 1.º:

“Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras (criterio literal o gramatical), en relación con el contexto (criterio sistemático), los antecedentes históricos y legislativos (criterio histórico) y la realidad social del tiempo en que tienen que ser aplicadas (criterio sociológico), atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad (criterio lógico o teleológico) de aquellas”.

Como consecuencia de este conjunto de elementos de interpretación, se debe obtener como resultado la investigación del sentido de la norma. Este sentido, reducido a su formulación esencial, al criterio que preside la norma, a la idea fuerza que la inspira, se conoce con el nombre de *ratio* o *ratio legis*.

- Especial atención merece lo que establece el artículo 3.1 del Código Civil, según lo cual, al interpretar las normas, también se debe atender a “la realidad social del tiempo en que deben ser aplicadas”. Si una norma nacida en un contexto histórico determinado se tiene que aplicar en un momento diferente, puede producir un resultado indeseable.
- Quizás se debe al hecho de que la elaboración de instrucciones ya no se encuentra entre las funciones de la Secretaría General de Inmigración y Emigración (SGIE). Actualmente, corresponde a la Subdirección General de Régimen Jurídico la elaboración de instrucciones de despliegue normativo dirigidas a los órganos periféricos de la Administración central del Estado, pero no se hacen públicas, lo cual contraviene el espíritu del artículo 9.3 de la Constitución.
- Desde el 2012, solo se han publicado instrucciones sobre los trabajadores rumanos y sus familias.
- Mientras que abundan los criterios interpretativos o criterios de gestión dirigidos desde la Secretaría General de Inmigración y Emigración a las oficinas de extranjería y que solo son conocidos por estas.

Después de diversas reuniones de este grupo de juristas, se ha elaborado este documento de propuestas para el Consejo Municipal de Inmigración de Barcelona, el cual debería partir de las siguientes premisas o propuestas jurídicas más básicas:

1. **Se deberían publicar todas las circulares e instrucciones** que tengan que ver con la legislación de extranjería, según lo que dispone el artículo 9.3 de la Constitución española, con el fin de garantizar la seguridad jurídica de todos los ciudadanos y los actores jurídicos que se mueven en este campo.

“9.3. La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la **publicidad de las normas**, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos”.

La seguridad jurídica, “aunque no se pueda erigir como un valor absoluto (...), sí que protege, en cambio, la confianza de los ciudadanos, que ajustan su conducta económica a la legislación vigente, ante cambios normativos que no sean razonablemente previsibles (...)”.



2. Se pide la **correcta motivación de todos los actos administrativos**, según lo que disponen los artículos 51 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, a fin de que todos los actos administrativos dictados por la Administración pública competente en materia de extranjería sigan el **curso procesal adecuado**.

El Tribunal Supremo ha conminado al legislador a regular con la necesaria claridad y precisión el curso procesal adecuado en relación con la efectividad de las resoluciones del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

3. Se recuerda la obligación que tiene la Administración de dictar resoluciones expresas en todos los procedimientos. La inadmisión solo puede producirse si hay motivos de fondo, para que así desde el inicio y sin necesidad de más análisis ya se vea que la persona solicitante no tiene razón en lo que pide, ya sea, en concreto, porque ni siquiera en Derecho hay una regulación que prevé el otorgamiento de lo que pide, ya sea porque no hay ninguna base para lo que pide. Sin embargo, a menos que haya estas razones evidentes como motivos de fondo, la ley obliga a la Administración a conocer las solicitudes y resolverlas expresamente, ya sea estimándolas o desestimándolas (artículo 89 consignado y artículo 42, LRJAPPC), con su motivación correspondiente en este último supuesto (artículo 54, LRJAPPC).

Según la LRJAPPC, pues, si bien podrá inadmitir una solicitud porque claramente no se tenga derecho a lo que se pide, no se puede interponer en cambio esta inadmisión en razón del curso procesal a través del cual se formula la solicitud. Al fin y al cabo, el procedimiento no es un extremo que esté tan solo bajo el ámbito de decisión de la persona interesada, quien simplemente se limita a dirigirse a la Administración para que esta tramite debidamente la solicitud, de manera que en todo caso corresponde a la misma Administración dar el correcto curso para decidir sobre el fondo de lo que se le pida. Así, resulta del deber de esta última el impulso de oficio del procedimiento, deber del que se desprende que ante una solicitud en que se pida (puesto que la persona interesada solo tiene capacidad para pedir el seguimiento de un determinado iter procesal, pero ni siquiera tiene ocasión para decidir sobre este o aplicarlo por sí) la aplicación de un procedimiento erróneo, lo procedente sería, de acuerdo con la LRJAPPC, que la Administración le dé el trámite que realmente le corresponda hasta desembocar en una resolución final sobre el fondo.

Sirva de ejemplo, en este sentido, un supuesto expresamente previsto en la LRJAPPC, que en el artículo 110, al referirse a un tipo concreto de solicitudes, las impugnatorias o de recurso, se advierte que el error en que pueda incurrir la persona interesada al identificar el tipo de recurso aplicable

no es impedimento para que la Administración lo tramite, siguiendo el curso que realmente corresponda, y sin que en ningún caso proceda su inadmisión de pleno por este motivo formal procesal.

Que la Administración, teniendo en cuenta la obligación de resolver y el derecho de participación de los interesados en el procedimiento, en vez de inadmitir una solicitud por razones meramente formales, requiera a la persona interesada para enmendar la solicitud o para mejorarla concediéndole trámite de audiencia.

4. No se puede hablar de **política de integración** si se considera la inmigración como un hecho temporal y, por lo tanto, no se buscan medidas a largo plazo ni se piensa en las nuevas generaciones de ciudadanos.
5. Se propone a todas las instituciones a las que las leyes dan atribuciones de control en materia de extranjería que lleven a cabo una **aplicación razonable, humanitaria y restrictiva de las disposiciones limitadoras de derechos** hacia los extranjeros.
6. Se propone **que los cambios legislativos eviten conceptos jurídicos indeterminados y la concesión de grados importantes de discrecionalidad** a la Administración, reforzando la seguridad jurídica y la tutela efectiva de los derechos de los extranjeros.
7. Se propone **la necesidad y la obligación de respetar los derechos humanos y la legalidad en el control de fronteras**, actuando conforme a la ley orgánica de extranjería, poniendo a las personas a disposición de los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado debidamente formados, con el fin de incoar los procedimientos pertinentes en materia de extranjería, con asistencia letrada y garantizando que quien lo necesite también tenga acceso a un procedimiento de protección internacional.

Se deben aplicar las garantías efectivas reconocidas en el artículo 13 de la Carta Europea de los Derechos Humanos (CEDH) y la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH).

8. Las diferentes decisiones que se dan por parte del Gobierno central en materia de extranjería **deberían tener en cuenta la perspectiva más flexibilizadora y humanizadora que se desprende de la diversa jurisprudencia** dictada por la Sala de lo Social del Tribunal Supremo español, puesto que muchas veces afecta a personas que están en una situación de vulnerabilidad a las que se les puede causar un grave perjuicio de difícil reparación.

# PROPUESTAS DESARROLADAS

1.

## **Acceso a la regularidad**

## 1.1. Arraigo

### Argumentación

El contexto actual de crisis económica exige considerar el arraigo conforme a la realidad social actual, siguiendo el criterio interpretativo de las normas establecido en el artículo 3.1 del Código Civil.

### Propuestas dirigidas a

La Secretaría General de Inmigración y Emigración y al Departamento de Empresa y Empleo de la Generalitat de Catalunya.

### Norma estudiada

- Artículos 31.3, 31.7 y concordantes de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social (legislación consolidada).
- Artículos 47.1, 51, 61, 71, 109, 150, 186.4 y 203.2.b) del RELOEX 557/2011..

### Propuesta 1

**Que, en las autorizaciones por arraigo social, vean reconocidas todas las modalidades contractuales como el contrato de trabajo de formación.**

### Propuesta 2

**Que, en las autorizaciones de residencia por arraigo social, se flexibilice la capacidad económica exigida a los empresarios que formalizan el contrato de trabajo, así como su acreditación documental, por ejemplo, en los supuestos de contrato a tiempo parcial.**

### Propuesta 3

**Que la autorización por arraigo con exención del contrato de trabajo sirva para regularizar supuestos de especial vulnerabilidad, tutelados por entidades sociales de solvencia contrastada.**

## 1. Acceso a la regularidad

### 1.1. Arraigo

#### Argumentación

Teniendo en cuenta que en la ley española existe la modalidad del trabajador autónomo económicamente dependiente (TAED) (Ley 20/2007, de 11 de julio, regulada mediante RD 197/2009, de 23 de febrero), consideramos imprescindible que se cree un nuevo supuesto, según el cual, cuando el trabajador extranjero haya suscrito un contrato TAED (RD 197/2009, de 23 de febrero) con un empresario español comunitario residente en España o extranjero residente legal que tenga esta condición pueda obtener una autorización de residencia por cuenta propia (por ejemplo, traductores, intérpretes, correctores literarios, delineantes, dibujantes, decoradores de interiores, etc., epígrafes fiscales según la AEAT).

#### Propuesta dirigida a

La Subdelegación del Gobierno y al Departamento de Empresa y Empleo de la Generalitat de Catalunya.

#### Norma estudiada

- Artículos 31.3, 31.7 y concordantes de la LO 4/2000 (legislación consolidada).
- Artículos 47.1, 51, 61, 71, 109, 150, 186.4 y 203.2.b) del RELOEX 557/2011.
- Ley 20/2007, de 11 de julio, regulada mediante el RD 197/2009, de 23 de febrero.
- Real Decreto 197/2009, de 23 de febrero, por el cual se despliega el Estatuto del Trabajador Autónomo en materia de contrato del trabajador autónomo económicamente dependiente y su registro y se crea el registro estatal de asociaciones profesionales de trabajadores autónomos.

### Propuesta 4

**Que se pueda obtener una autorización de residencia por arraigo social cuando el trabajador/a extranjero haya suscrito un contrato como trabajador autónomo económicamente dependiente (TAED) (por cuenta propia, como traductores, intérpretes, correctores literarios, delineantes, dibujantes, decoradores de interiores, etc., epígrafes fiscales según la AEAT) con un empresario español comunitario residente en España o extranjero residente legal que tenga esta condición.**

## 1. Acceso a la regularidad

### 1.1. Arraigo

---

#### Argumentación

Actualmente, hablar de la inmigración como uno de los motores del cambio e innovación de la sociedad catalana puede parecer una obviedad, porque es evidente que a lo largo de nuestra historia miles de personas, procedentes de los orígenes más diversos, se han establecido en nuestro país y han contribuido con su esfuerzo y su capacidad de trabajo de manera notoria al crecimiento de la economía.

En este contexto, la apertura de tiendas, establecimientos comerciales y negocios en general regentados por personas vinculadas a procesos migratorios que se han ido instalando especialmente en nuestras ciudades destaca por el papel dinamizador que tiene en la vida económica y social de muchos barrios y en la promoción de una diversificación comercial del pequeño comercio autóctono, que estaba estancado; además, estos negocios étnicos cumplen una función como espacios de integración y convivencia.

---

#### Propuestas dirigidas a

La Secretaría General de Inmigración y Emigración, a la Dirección General para la Inmigración de la Generalitat de Catalunya, a PIMEC y a la Confederación de Comercio de Cataluña.

### Propuesta 5

**Que se promueva la obtención de una autorización por arraigo social a través de la figura de la cooperativa de trabajo asociado.**

1.  
Acceso a la regularidad

1.1.  
Arraigo

---

**Propuesta 6**

**Que, para la obtención de la autorización de residencia del arraigo social (cuenta propia), los informes de viabilidad del proyecto empresarial no sean realizados exclusivamente por la UPTA y la CTAC y puedan ser emitidos con igual valor por PIMEC y la Confederación de Comercio de Cataluña.**

## 1.2. Doble imposición en la emisión de informes

### Argumentación

Las personas que tienen que presentar una solicitud de autorización de residencia por circunstancias excepcionales de arraigo social con informe de arraigo social deben pagar dos tasas para la elaboración de los informes que realiza la Generalitat: la que se paga al Ayuntamiento en concepto de elaboración y la que se paga a la Generalitat en concepto de emisión, cuando resulta que se pide un solo informe, por lo cual se considera un problema de la Administración la gestión de lo que realmente es un único acto.

### Propuesta dirigida a

La Dirección General para la Inmigración de la Generalitat de Catalunya.

### Norma estudiada

- Instrucción 1/2012 de la DGI del Departamento de Bienestar Social y Familia.
- Artículos 31.3, 31.7 y concordantes de la LO 4/2000 (legislación consolidada).
- Artículos 51, 55, 61, 71, 109, 124 y 202 del RELOEX 557/2011.
- Artículo 138.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

### Propuesta 7

**Que se elimine la doble imposición que supone el pago de dos tasas para la elaboración de los correspondientes informes que elabora la Generalitat, la que se paga al Ayuntamiento en concepto de elaboración y la que se paga a la Generalitat en concepto de emisión.**



## 1.3. Deudas en materia tributaria

### Argumentación

En cuanto a las deudas en materia tributaria, en los casos de renovación de las autorizaciones que prevé el artículo 51.5 del RELOEX, la Oficina de Extranjería podría valorar la renovación si el extranjero argumenta el origen de la deuda, ya que desde la oficina solo se ve que hay una deuda y podrían denegar la renovación, a pesar de que la deuda tenga origen en el impago de una factura por temas médicos, en aplicación de las modificaciones introducidas por el **Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril**, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y la seguridad de sus prestaciones.

### Propuestas dirigidas a

La Secretaría General de Inmigración y Emigración y a la Agencia Tributaria.

### Norma estudiada

- LO 4/2000 (legislación consolidada); artículos 51.5 del RELOEX 557/2011.
- Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril.
- Real Decreto 1192/2012, de 3 de agosto.
- Instrucción Catsalut 10/2012, de 30 de setiembre.
- Instrucción 04/2013, de 18 de abril.
- Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

### Propuesta 8

**Que las oficinas de extranjería puedan consultar a la Agencia Tributaria el origen de la deuda, con el fin de comprobar que esta venga de una factura sanitaria a la que no se puede hacer frente.**

### Propuesta 9

**Que, en caso de deudas, siempre se requiera al extranjero que explique cuál es el origen de las deudas, las cuales en muchas ocasiones se pueden justificar o como mínimo aclarar.**

## 1.4. Protección de menores dentro de la unidad familiar

### Argumentación

La casuística es amplia en este sentido y la situación más flagrante es cuando han cambiado de dirección y viven en un piso de cuyo contrato de vivienda no son titulares y no se puede pedir el informe de vivienda.

Se producen problemas importantes cuando la familia se cambia de domicilio y en la vivienda nueva todavía consta la gente que se había empadronado anteriormente. Desde que se solicita la baja hasta que realmente desaparecen del empadronamiento, el procedimiento tarda unos seis meses. Se han producido casos en los que no se ha podido renovar la tarjeta por este hecho.

### Propuesta dirigida a

La Secretaria General d'Immigració i Emigració.

### Norma estudiada

- Artículos 31.3, 31.7 y concordantes de la LO 4/2000 (legislación consolidada).
- Artículos 47.1, 51, 61, 71, 109, 150, 186.4 y 203.2.b) del RELOEX 557/2011; artículo 10.2 de la Constitución española.
- Artículos del 16 al 18 bis, ambos incluidos, de la Ley Orgánica 4/2000, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social.
- Artículos del 52 al 56 y 186 del Reglamento de la LO 4/2000, aprobado por el RD 557/2011.
- Artículo 186 del RD 557/2011, de 20 de abril. Residencia del hijo no nacido en España de residente legal.
- Código Civil español.

### Propuesta 10

**Que se establezcan criterios claros sobre qué valoración se hace de las diferentes ayudas y cuáles son suficientes para las renovaciones de familiares cuando el cabeza de familia del que dependen (padre o madre) ha perdido el trabajo y se encuentra en alguna de estas situaciones: cobra el paro (cantidad y duración que se valora), el subsidio u otra ayuda, o tiene un contrato de trabajo que no llega al IPREM, porque lo tiene a media jornada y cobra una pensión a favor del hijo acordada por sentencia (esta ayuda no se considera suficiente para renovar porque se considera que no la percibe la madre, a pesar de tener un contrato a media jornada, porque no puede trabajar a jornada completa por hacerse cargo del hijo).**

## 1.5. Unidad familiar

---

### Argumentación

Existe la necesidad de que el concepto de unidad familiar previsto en la normativa de extranjería sea interpretado conforme a la regulación realizada de este concepto por la normativa tributaria, por nuestro derecho civil y por las normas de derecho internacional privado.

En la normativa tributaria, las dos modalidades de unidad familiar reconocidas por la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) son las siguientes:

- 1º La integrada por los consortes no separados legalmente y los hijos menores de 18 años, salvo que, con el consentimiento de los padres, vivan independientemente, y también los hijos mayores de edad incapacitados judicialmente sujetos a patria potestad prorrogada o rehabilitada.
- 2º Unidades familiares monoparentales, formadas por el padre o la madre y todos los hijos menores no emancipados que convivan con uno u otro. Una persona casada que no se haya separado, aunque no conviva con su cónyuge, no podrá incorporarse a una unidad familiar monoparental aunque tenga hijos a su cargo.

Nuestro derecho civil exige la aplicación de la ley personal y el orden público, además de sostener un concepto extensivo de las obligaciones alimentarias entre parientes.

---

### Propuestas dirigidas a

La Secretaría General de Inmigración y Emigración, a la Dirección General para la Inmigración de la Generalitat de Catalunya y a la Administración local.

### Norma estudiada

- Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948).
- Convenio Europeo de Derechos Humanos.
- Convención sobre los Derechos del Niño (1989).
- Convenio Europeo de 1980 y el de La Haya de 1980, con implicación de Unicef.
- Artículo 9, 142 y sigs. del Código Civil.

### **Propuesta 11**

**Que, para la obtención del permiso de residencia y trabajo, se valoren como ingresos de la unidad familiar no solo los del cónyuge, sino los de los hijos y ascendientes, a estos efectos.**

### **Propuesta 12**

**Que, en la renovación de familiares reagrupados, cuando hay cambio de domicilio, no se valore para la emisión del informe de vivienda, cuando la baja se haya solicitado y se constate que estas personas no viven en el domicilio, lo que es fácilmente comprobable a través de la inspección ocular del domicilio.**

### **Propuesta 13**

**Que se fijen criterios más flexibles para la renovación de las madres que después de la baja por MATERNIDAD no vuelven a ser contratadas, si bien tienen al menor a su cargo y en algunas ocasiones cobran alguna ayuda (de acuerdo con el derecho a la conciliación de la vida familiar y laboral).**

#### Propuesta 14

Que, en la valoración de las diferentes ayudas y de cuáles son suficientes **para poder renovar, cuando haya menores a cargo, se tengan en cuenta por el IPREM tanto las rentas contributivas como las no contributivas**, así como **todos los ingresos de otros parientes que formen parte de la unidad familiar** y que puedan aportar los alimentos debidos a esta unidad.

#### Propuesta 15

Que prevalezca siempre el interés del menor **ante los trámites de extranjería, a fin de que este nunca quede en una situación administrativa irregular en España.**

#### Propuesta 16

Que se permita que los menores nacidos en España con irregularidad sobrevenida vuelvan a regularizarse por la vía del artículo 185 sin que sea de aplicación el criterio de inadmisión a trámite por reiteración de petición.

#### Propuesta 17

Que se aplique de forma sistemática y amplía la **minoración de la cuantía de las autorizaciones de la residencia inicial de menores y sus renovaciones.**

## 1.6. Registro estatal de parejas de hecho

### Argumentación

Porque se citan a entrevistas policiales los cónyuges que realizaron en su momento un expediente previo matrimonial ante el Registro Civil, e incluso muchos de ellos fueron entrevistados por el juez encargado del registro en trámite de audiencia, y los expedientes fueron aprobados favorablemente. La resolución favorable de la solicitud de residencia de familiar de comunitario no se puede hacer depender de un informe policial cuando un registro civil ha aprobado un expediente matrimonial.

Igualmente, deben desaparecer prácticas como las que están sucediendo recientemente, en las que se citan a entrevista policial personas beneficiarias de un régimen de familiar comunitario (sea matrimonio, sea pareja de hecho) y que al divorciarse y separarse conservan este régimen, y al renovar su residencia, se las cita a entrevista policial por “haber podido ser” el vínculo ya disuelto un fraude.

### Norma estudiada

- Artículo 2.a) del RD 240/2007.
- Directiva 2004/38/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004.

### Propuestas dirigidas a

La Secretaría General de Inmigración y Emigración y al Ministerio de Justicia.

### Propuesta 18

**Que se constituya un REGISTRO DE UNIONES CIVILES de ámbito estatal, con la condición de que se interprete de manera más flexible el inciso siguiente: “A la pareja con la que mantenga una unión análoga a la conyugal inscrita en un registro público establecido a estos efectos... “.**

1.  
**Acceso a la regularidad**

1.6.  
**Registro estatal  
de parejas de hecho**

---

**Propuesta 19**

**Que se cree un registro estatal de parejas de hecho, con derechos y obligaciones, y un registro unificado del registro de parejas de hecho, con el fin de que no sea un obstáculo para la obtención de la autorización de residencia de familiar de la UE.**

**Propuesta 20**

**Que la Oficina de Extranjeros no envíe los datos del registro a la policía, y en caso de que haya alguna sospecha de simulación, se articule a través de las denuncias oportunas en los juzgados de guardia correspondientes.**

2.

## **Renovación de las autorizaciones de residencia temporal y trabajo por cuenta ajena**



## 2. Renovación de las autorizaciones de residencia temporal y trabajo por cuenta ajena

### Argumentación

El artículo 71 del reglamento tiene su origen en los acuerdos alcanzados en el año 2009 en el seno de la mesa de diálogo social sobre inmigración, después de constatar que la crisis económica afectaba de forma significativa al colectivo de trabajadoras y trabajadores extranjeros, por desarrollar las actividades laborales en los sectores más afectados por el desempleo, así como por la mayor temporalidad y precariedad que sufren en la contratación. Como respuesta a esta situación, el Gobierno presentó unas propuestas que fueron elevadas a norma reglamentaria en el RD 557/2011.

Según el Centro de Estudios Demográficos (CED), las razones fundamentales de la caída de población son la moderación de la inmigración y el retorno de los que acudieron a España en busca de trabajo y que ahora salen del país a causa de la falta de expectativas económicas y vitales. La población extranjera residente en España en el 2009 era de 5.648.671, en el 2011 era de 5.751.487 y el 1 de enero del 2014 era de 5.000.258 (Fuente: INE, Estadística del Padrón Continuo). Un porcentaje de los extranjeros que no vuelven a sus países de origen han obtenido la nacionalidad española, pero continúan conviviendo con sus unidades familiares compuestas por personas extranjeras de terceros países.

En la realidad, las personas extranjeras que viven en nuestro país y que han llevado a cabo proyectos migratorios que no han obedido ni a caprichos ni a situaciones coyunturales en los países ricos tienen otros alicientes para continuar en nuestro país todavía en plena crisis: la democracia, la paz y la seguridad, que les permiten su integración y la de sus familias en nuestra sociedad. Mientras no se establezcan mecanismos bilaterales o multilaterales con terceros países, que garanticen el “retorno sostenible” de los trabajadores inmigrados y sus familias (propuestas en el Foro Global sobre Migración y Desarrollo), es preferible que estos continúen en una situación de regularidad administrativa que les permita incorporarse de nuevo al mundo laboral y necesiten menos esfuerzo en el acceso al disfrute de los derechos.

### Norma estudiada

- Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social. Artículo 38. Autorización de residencia y trabajo por cuenta ajena.
- Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el cual se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social, después de su reforma por la Ley Orgánica 2/2009. Artículo 71. Renovación de las autorizaciones de residencia temporal y trabajo por cuenta ajena.
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Orden TAS/1713/2005, de 3 de junio, por la cual se regula la composición, las competencias y el régimen de funcionamiento de la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración (BOE de 10 de junio de 2005, n.º 138).

2.  
**Renovación de las autorizaciones  
de residencia temporal y trabajo por cuenta ajena**

---

De tal manera, como bien afirma Eduardo Rojo Torrecilla (catedrático de DTSS, UAB), que el alcance y el disfrute de estos derechos no debería estar determinado solo por el valor interpretativo del sistema de garantías constitucional, sino por el lenguaje común de las normas internacionales reconocedoras de los derechos fundamentales y de reconstruir los derechos fundamentales inespecíficos “a partir del principio de dignidad” (así, la doctrina constitucional a partir de la STC 236/2007) con soporte no solo en el mismo texto constitucional, sino también en las normas internacionales (incluidas las recomendaciones de la OIT) y europeas (directivas).

Hay que recordar que el artículo 38.6.b) y c) de la Ley Orgánica 4/2000 establece lo siguiente:

“La autorización de residencia y trabajo se renueva cuando expira:

- a) Cuando por la autoridad competente, de acuerdo con la normativa de la Seguridad Social, se hubiera otorgado una prestación contributiva por desempleo.
- b) Cuando el extranjero sea beneficiario de una prestación económica asistencial de carácter público destinada a conseguir la inserción social o laboral.”

A estos efectos, hay que recordar que, desde el punto de vista contributivo, salvo algunas excepciones en los regímenes especiales (por ejemplo, incapacidad temporal y desempleo en el régimen agrario por cuenta propia y en el de autónomos), la acción protectora del sistema de la Seguridad Social comprende las siguientes prestaciones:

- Pensiones, prestaciones económicas de devengo periódico y de duración vitalicia o hasta llegar a una edad determinada.
- Subsidios, prestaciones de devengo periódico y de duración temporal.
- Indemnizaciones, prestaciones económicas abonables una sola vez.
- Otras prestaciones, como las prestaciones por desempleo y la protección familiar de carácter no económico.

---

**Propuestas dirigidas a**

La Comisión Tripartita Laboral del Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

**Propuesta 21**

**Que se establezcan unos criterios más flexibles de manera que la Administración pueda dar el trámite procesal adecuado en cada supuesto de renovación, y que antes de resolver de manera negativa pueda reconducir el trámite, por ejemplo, dando un trámite previo de audiencia o un simple requerimiento para que la persona interesada pueda continuar disfrutando al menos de la residencia y no se convierta en “irregular sobrevenido”.**

**Propuesta 22**

**Que, en la renovación de la autorización de residencia y trabajo por cuenta ajena, no se utilice el criterio que grava más para la valoración de los supuestos de actividad laboral mínima (días de actividad laboral, días de alta en la Seguridad Social, días de cotización).**

**Propuesta 23**

**Que se haga una interpretación del concepto de “prestación para la inserción laboral” más de acuerdo con la realidad social, ya que el mismo Estado ha disminuido estas prestaciones y es el sector privado (a través de fundaciones u otras figuras) el que está cubriendo cada vez más esta parcela asistencial.**

**Propuesta 24**

**Que para la renovación del permiso de  
residencia y trabajo se valoren como ingresos  
de la unidad familiar no solo los del cónyuge,  
sino los de los hijos y ascendientes, a estos  
efectos.**

3.

## **Modificaciones de circunstancias excepcionales y autorizaciones de residencia y de residencia y trabajo**

## 3.1. **Del acceso de la situación de residencia por circunstancias excepcionales a la situación de residencia y trabajo.**

### Argumentación

L'exclusió social, la malaltia mental, la malaltia greu o altres qüestions d'ordre públic, com els menors d'edat, són circumstàncies, entre moltes d'altres, que dificulten que les persones puguin renovar o modificar aquestes autoritzacions. Molts cops s'escauen circumstàncies que impedeixen, per raons alienes a la seva voluntat, que la persona renovi a temps la seva autorització, malgrat que la patologia o dificultat persistirà sempre.

La modificació de residència per circumstància excepcional a residència no lucrativa o residència i treball no ha estat tractada pel legislador amb el mateix detall amb què es tracten les renovacions, la qual cosa fa necessari establir uns criteris fermes que permetin que la persona interessada pugui tenir seguretat jurídica en el moment de fer aquesta modificació.

Més encara, en les residències concedides per circumstàncies excepcionals, malaltia sobrevinguda, el RD 557/2011 tenia la possibilitat d'habilitar un procés de renovació o modificació específic per aquesta autorització tan peculiar i no ho va saber aprofitar. La Secretaria d'Immigració nega sistemàticament, per a aquestes autoritzacions, la possibilitat d'una pròrroga, malgrat que generalment es mantenen les mateixes circumstàncies, i les oficines d'estrangeria es veuen abocades a donar respostes impossibles a situacions que reclamen solució. A la pràctica, i com a criteri intern, l'Oficina d'Estrangers de Barcelona ha acceptat modificar aquesta autorització de residència excepcional a una residència no lucrativa sempre que s'aporti un informe 03, molts cops de difícil obtenció per la pròpia patologia (malalties mentals o malalties molt greus no compatibles amb la formació).

### Norma estudiada

- Artículos 130.1 y 202 del REOLEX.
- Artículos 31.7 de la LO 4/2000.

3.  
**Modificaciones de circunstancias excepcionales  
y autorizaciones de residencia y de residencia y trabajo**

3.1.  
**Del acceso de la situación de residencia  
por circunstancias excepcionales  
a la situación de residencia**

---

Finalmente, en el resto de residencias concedidas por razones humanitarias, o incluso en el mismo supuesto de enfermedad grave, cuando la enfermedad ya ha cesado, muchas veces no se reúnen los requisitos para la modificación que establece el artículo 202 para acceder a una residencia no lucrativa (carece del requisito económico del 400 % IPREM) o a residencia y trabajo (por falta de oferta de trabajo de un año de duración).

---

**Propuestas dirigidas a**

la Secretaría General de Inmigración y Emigración y al Departamento de Empresa y Empleo de la Generalitat de Catalunya.

**Propuesta 25**

**Que se valore el esfuerzo de integración para la concesión de una autorización de residencia temporal ordinaria en aquellos supuestos en los que se haya perdido la vigencia de la autorización de residencia por circunstancias excepcionales concedidas y no se pueda acceder a esta por falta de cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 202 del RELOEX.**

**Propuesta 26**

**Que se permita la prórroga de las autorizaciones por circunstancias excepcionales cuando, en el momento en que se extinguen, continúan viéndose afectadas por cuestiones de orden público (menores...) o persisten supuestos de enfermedad sobrevenida siempre que se mantengan las razones que motivaron su concesión.**

3.  
**Modificaciones de circunstancias excepcionales  
y autorizaciones de residencia y de residencia y trabajo**

3.1.  
**Del acceso de la situación de residencia  
por circunstancias excepcionales  
a la situación de residencia**

---

**Proposta 27**

**Que se pueda acceder a una autorización de residencia inicial (u otras de las previstas en la normativa de extranjería) cuando la persona interesada no haya podido modificar o prorrogar la autorización por circunstancias excepcionales, sin aplicarle así el supuesto de inadmisión por reiteración (siguiendo la recomendación del defensor del pueblo).**



## 3.2. Concreción de los requisitos exigidos para la emisión del informe positivo de la CA sobre el esfuerzo de integración

### Argumentación

Tres años después de la entrada en vigor del RD 557/2011, el informe de esfuerzo de integración continúa siendo un gran desconocido por falta de concreción.

A pesar de ser una herramienta muy útil para las renovaciones de las autorizaciones de residencia en general, sobre todo si lo enmarcamos en el actual clima de crisis económica, la falta de formaciones específicas de la tipología que establece el RD 557/2011 —valores constitucionales, valores estatutarios, derechos humanos, etc.—, o el desconocimiento con respecto a los límites tanto de conocimientos como de horas de aprendizaje que pueden comportar, implica un alto grado de inseguridad jurídica.

Por otra parte, circunstancias especialmente vulnerables, como las enfermedades físicas o mentales, también requieren un cuidado especial para garantizar que las personas que las sufren puedan acceder a este tipo de informes y obtenerlos, y así se garantizaría la modificación o la renovación de la autorización de residencia.

### Propuestas dirigidas a

la Secretaría General de Inmigración y Emigración y al Departamento de Bienestar Social y Familia de la Generalitat de Catalunya.

### Norma estudiada

- Real Decreto 557/2011, de 20 abril, artículos 202, 51.6 y 71.6.

### Propuesta 28

**Que se concreten los contenidos y la carga horaria de las acciones formativas exigidas para la concesión del informe positivo sobre el esfuerzo de integración.**

3.  
**Modificaciones de circunstancias excepcionales  
y autorizaciones de residencia y de residencia y trabajo**

3.2.  
**Concreción de los requisitos exigidos  
para la emisión del informe positivo de  
la CA sobre el esfuerzo de integración**

---

**Propuesta 29**

**Que se dote a las entidades dedicadas a la integración de los medios necesarios para promover actividades formativas que reviertan en la inclusión del extranjero.**

**Propuesta 30**

**Que, para la concesión del informe positivo de integración, se valore la situación física o mental del extranjero cuando esta dificulte o imposibilite su participación activa en actividades formativas de cualquier índole.**

**Propuesta 31**

**Que se haga más difusión de las actividades formativas que se valoran para el informe de integración.**

**Propuesta 32**

**Que, para la obtención de un informe de esfuerzo de integración favorable, se valore la realización del trámite por la homologación o convalidación de estudios.**

### 3.3.

## Doble repercusión con respecto a las tasas que gravan la emisión del informe positivo del esfuerzo de integración

#### Argumentación

A diferencia de otros informes regulados en la normativa de extranjería, el RELOEX estableció que la emisión del informe positivo sobre el esfuerzo de integración fuera una competencia exclusiva de la CA no delegable a la Administración local. La práctica administrativa ha demostrado que es el Ayuntamiento en el que está empadronado el extranjero solicitante el que elabora el documento propuesta, en cuyo concepto el extranjero debe pagar una tasa al mismo Ayuntamiento para, después, volver a pagar una nueva tasa a la Generalitat para la validación del mismo informe y que asciende a 35 €.

#### Norma estudiada

- Ley 2/2014, de 27 de enero, de Medidas Fiscales, Administrativas, Financieras y del Sector Público: artículo 96.

#### Propuesta dirigida a

El Departamento de Bienestar Social y Familia de la Generalitat de Catalunya y a la Administración local.

### Propuesta 33

**Que no repercuta sobre los administrados la carga por los acuerdos de colaboración entre administraciones públicas, que además no son requeridos por el reglamento.**

### 3.4.

## Del acceso de la situación de residencia por circunstancias excepcionales a la situación de residencia y residencia y trabajo. Existencia de antecedentes penales

#### Argumentación

Se ha observado cierto automatismo en las denegaciones de estas autorizaciones ante la existencia de antecedentes penales, sin que la Administración haya valorado el grado de cumplimiento de la condena o su suspensión, lo cual incumple la ley orgánica de extranjería y la jurisprudencia.

#### Norma estudiada

- LO 4/2000: artículo 31.7.

#### Propuesta dirigida a

La Secretaría General de Inmigración y Emigración.

### Propuesta 34

**Que, para la concesión de las autorizaciones por circunstancias excepcionales, solo se exija la suspensión de la condena en casos de penas privativas de libertad. Esta suspensión no sería procedente, tal como ha matizado la jurisprudencia, en los casos de penas menos graves, como los trabajos al servicio de la comunidad, las inhabilitaciones para llevar armas o las suspensiones de la licencia para conducir.**

4.

## **Denegación de permisos de larga duración**

## 4.1. Autorizaciones de larga duración

### Argumentación

La autorización de residencia de larga duración no es un permiso, es un estatuto, un derecho ligado a la residencia legal y continuada durante cinco años. La mera existencia de antecedentes penales no puede afectar a la autorización de residencia de larga duración, respecto de la cual no se prevé este supuesto como causa de denegación.

De hecho, en relación con las reseñas policiales, la Administración española escarba en el pasado policial del extranjero para encontrar un motivo de denegación no previsto ni en la directiva comunitaria ni en la propia normativa de extranjería, sin que estas mismas conductas durante los cinco años anteriores fueran obstáculo para conservar la residencia temporal.

Se produce un automatismo en la denegación de solicitudes de autorización de residencia de larga duración ante la mera existencia de antecedentes penales. La Administración debe tener presente que tiene que resolver este tipo de solicitudes aplicando el régimen jurídico relativo al estatuto de los extranjeros residentes de larga duración, integrado por la normativa de extranjería interna y la Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración, de aplicación directa, que exige que la denegación del estatuto de residente de larga duración únicamente procede cuando concurren motivos de orden público o de seguridad pública. Y esta decisión denegatoria requiere incluso que la Administración tome en consideración la gravedad o el tipo de delito contra el orden público o la seguridad pública, o el peligro que representa el extranjero en cuestión, además de la duración de la residencia y la existencia de vínculos con España. La Administración no está ponderando estas circunstancias y procede a la denegación directa ofreciendo reconducir estos tipos de situaciones a través de una solicitud de renovación de residencia extraordinaria, la cual no cuenta con encaje normativo con la renuncia previa a la solicitud de autorización de residencia de larga duración, lo cual provoca una *reformatio in peius, contra legem*.

### Norma estudiada

- Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración.
- Artículo 32 de la Ley Orgánica 4/200, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social.
- Artículo 32 de la Ley Orgánica 4/200, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social.

#### 4. Denegación de permisos de larga duración

##### 4.1. Autorizaciones de larga duración

---

La mera existencia de antecedentes policiales o incluso reseñas policiales en procedimientos administrativos de autorizaciones de residencia de larga duración están provocando resoluciones denegatorias, con lo que la Administración incumple el artículo 18.4 de la Constitución española (derecho a la intimidad versus autodeterminación informativa), el artículo 24 de la CE sobre la presunción de inocencia, la Directiva comunitaria 2003/109/ CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, así como la normativa de extranjería.

---

##### Propuestas dirigidas a

La Secretaría General de Inmigración y Emigración, al Ministerio de Empleo y Seguridad Social y al Ministerio del Interior.

#### **Propuesta 35**

**Que, para la solicitud de autorizaciones de residencia de larga duración, se cese en el uso indiscriminado de un concepto jurídico indeterminado como es el informe gubernativo desfavorable.**

#### **Propuesta 36**

**Que, a la resolución desfavorable de la solicitud de autorización de residencia de larga duración, se adjunten los informes policiales que obstaculizan la adquisición de su estatuto de residencia de larga duración.**

4.  
**Denegación de permisos  
de larga duración**

4.1.  
**Autorizaciones  
de larga duración**

---

**Propuestas dirigidas a**

La Secretaría General de Inmigración y Emigración y a la Agencia Española de Protección de Datos.

**Propuesta 37**

**Que se remita una instrucción a la Secretaría General de Inmigración y Emigración sobre el uso indiscriminado de reseñas policiales para motivar denegaciones de autorizaciones de residencia de larga duración.**

**Propuesta 38**

**Que se promueva que, previamente a la resolución desfavorable, se conceda un trámite de audiencia para garantizar al administrado el acceso a los datos existentes en su contra.**



## 4.2. Familiares reagrupados de los residentes de larga duración

### Argumentación

Cuando el reagrupante reagrupa disponiendo de una autorización de larga duración o larga duración UE, la primera autorización de residencia del reagrupado tendrá la vigencia de la autorización de su reagrupante (autorización temporal) y la segunda autorización de residencia del reagrupado será de larga duración.

En estos casos, la Subdelegación de Gobierno, con el fin de conceder la autorización de larga duración a los reagrupados, solicita los requisitos de una renovación de autorización de residencia temporal y no de larga duración.

En este artículo queda expuesto de forma clara que en un caso como el que nos ocupa la autorización que corresponde es de larga duración. El artículo no habla de que tenga la vigencia de una autorización de larga duración, sino que la posterior autorización será de este tipo, y por lo tanto la Subdelegación de Gobierno debe aplicar los requisitos exigidos para la autorización de larga duración y no los de renovación de una residencia temporal, dado que no es el tipo de autorización que va a obtener.

### Norma estudiada

- Artículo 58.3 del Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el cual se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social, después de su reforma por la Ley Orgánica 2/2009.

### Propuesta dirigida a

La Secretaría General de Inmigración y Emigración.

### Propuesta 39

**Que se impartan instrucciones en las oficinas de extranjería para que se tramiten autorizaciones de residencia de larga duración a los ciudadanos reagrupados que hayan tenido autorización de residencia y cuyo familiar sea titular de una de residencia de larga duración (el Defensor del Pueblo ha remitido una recomendación en el mismo sentido).**

5.

## **Personas indocumentadas**

## 5.1. Del acceso a la cédula de inscripción

---

### Argumentación

La falta de documentación que identifique a la persona no puede ser una causa de exclusión social. Una persona sin pasaporte, o sin documento válido, ve recortados sus derechos, ya que todo nuestro sistema gira en torno al padrón y, sin él, es imposible acceder a cuestiones tan básicas como la sanidad pública. Obtener un pasaporte cuando se ha perdido no siempre es fácil debido a la cuestión económica, la imposibilidad de obtenerlo sin desplazarse al país de origen en algunos casos, la inexistencia de representación diplomática en España de algunos países o las simples trabas administrativas de algunas representaciones diplomáticas. Todo ello implica, sobre todo si se une al hecho de que es una persona que se encuentra en situación irregular, el inicio del fin de un sueño: dejar de tener una tarjeta sanitaria, ser dado de baja en el padrón municipal o no poder empadronarse (y las dificultades para acreditar la permanencia por un arraigo) o toda una serie de acciones habituales del día a día, como acreditarse ante cualquier autoridad, abrir una cuenta bancaria o simplemente tomar en préstamo un libro.

La actual Ley de Extranjería solo permite solicitar una cédula de inscripción cuando, paralelamente, vaya acompañada de una solicitud de residencia.

---

### Propuestas dirigidas a

El Ministerio de Justicia y a la Secretaría General de Inmigración y Emigración.

### Norma estudiada

- Artículo 34.2 LO 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social.
- Artículo 211 RD 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la LO 4/2000.

### **Propuesta 40**

**Que se permita obtener una cédula de inscripción en todos los casos en que una persona esté en España y no pueda acreditar la identidad por imposibilidad de conseguir un documento identificativo del país de origen.**

### **Propuesta 41**

**Que las personas con autorización de residencia y con pasaporte caducado o perdido puedan renovar su autorización de residencia —y que la Policía Nacional expida la correspondiente TIE— únicamente presentando un certificado de su consulado que explique la circunstancia, o bien que con este certificado sea suficiente para que la Oficina de Extranjeros emita una cédula de inscripción debido a que no dispone de pasaporte).**

### **Propuesta 42**

**Que si voluntariamente la persona indocumentada desea poner sus huellas ante la policía, este documento policial sirva para identificarse.**

## 5.2. **Del acceso a la cédula de inscripción a personas que han pasado por centros penitenciarios**

---

### Argumentación

Las personas que salen de prisión, muchas veces después de múltiples pequeñas condenas que se suman, en muchas ocasiones salen con el pasaporte caducado, perdido, o nunca lo han tenido durante la estancia en la prisión, y caen de nuevo en la exclusión más absoluta. Sin pasaporte no hay posibilidad de rehabilitación.

---

### Propuesta dirigida a

La Secretaría General de Inmigración y Emigración y al Ministerio de Justicia.

### **Propuesta 43**

**Que se habiliten mecanismos para que durante la estancia en la prisión se lo ayude a obtener el pasaporte o, si no es posible, se lo documente con una cédula de inscripción que tramiten en la Oficina de Extranjeros o con un documento en que el Ministerio de Justicia acredite la identidad de la persona.**

## 5.3. Facilitar el acceso a la sanidad pública

### Argumentación

El acceso a la sanidad pública es un derecho fundamental de las personas y un elemento indispensable para articular un proceso de integración y de desarrollo de este colectivo. Se deben tomar las medidas oportunas para asegurar a todas las personas el acceso efectivo a la sanidad pública, independientemente de su situación administrativa.

En algunos casos, a los extranjeros se les limita el acceso a la sanidad pública por el hecho de no tener pasaporte vigente o por su situación administrativa en España.

En esta línea, también queremos destacar el informe sobre el derecho de los extranjeros a la protección de la salud elaborado por el Ilustre Colegio de Abogados de Barcelona (consúltese en el anexo).

### Propuesta dirigida a

La Secretaría General de Inmigración y Emigración, al INSS y al CATSALUT de la Generalitat de Catalunya.

### Norma estudiada

- Artículo 12 de la LO 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social.
- Capítulo I del Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones.
- Instrucción Catsby 10/2012, de 30 de septiembre, e Instrucción 3/2013, de acceso a la asistencia sanitaria de cobertura pública del Catsby a los ciudadanos extranjeros empadronados en Catalunya que no tienen la condición de asegurados o beneficiarios del Sistema Nacional de Salud.

### Propuesta 44

**Que otros documentos oficiales (cédulas de inscripción, documentos consulares, reseñas policiales, etc.) sirvan para acreditar la identidad de estas personas con el fin de acceder a la tramitación de la tarjeta sanitaria correspondiente.**

## 5.4. De la posibilidad de realizar empadronamientos sin domicilio fijo

### Argumentació

La negativa de la gran mayoría de los ayuntamientos a reconocer a los extranjeros su condición de residente de sus municipios, ignorando sus problemas (en lugar de buscar soluciones) y sus derechos, constituye una inhibición de sus responsabilidades y dificulta cualquier proceso de integración. Los ayuntamientos deben tener presente que todos los residentes de sus municipios deben ser tratados como ciudadanos y, por lo tanto, es necesario que no pongan dificultades en su empadronamiento y que, en caso necesario, hagan un empadronamiento sin domicilio fijo a través de los mismos servicios sociales del municipio, habiendo facilitado el acceso a los diferentes servicios municipales.

### Norma estudiada

- Artículo 6.3 de la LO 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social.
- Artículo 16 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

### Propuestas dirigidas a

Al Departamento de la Presidencia de la Generalitat de Catalunya y a la Administración local.

### Propuesta 45

**Que, en caso de imposibilidad de empadronamiento, los municipios habiliten la posibilidad de empadronarse sin domicilio fijo.**

### Propuesta 46

**Que, para las personas que no tienen pasaporte, y su país imposibilite su documentación y no se pueda tramitar la cédula de inscripción, se habilite la posibilidad de empadronarse presentando un certificado emitido por entidades sociales de reconocido prestigio.**

5.  
**Personas indocumentadas**

5.4.  
De la posibilidad de realizar  
empadronamientos sin domicilio fijo

---

**Propuesta 47**

**Que, en caso de que las personas hayan perdido el pasaporte o les haya caducado, y su país imposibilite su documentación y no se pueda tramitar la cédula de inscripción, también puedan utilizar un certificado emitido por entidades sociales de reconocido prestigio.**



## 5.5. Elaboración de informes de extranjería

### Argumentación

El proyecto de reglamento de la ley de acogida prevé vincular toda la obtención de los informes necesarios para la residencia de los extranjeros al empadronamiento: este empadronamiento, en caso de imposibilidad, se debería poder sustituir por certificados emitidos por entidades sociales que acrediten el conocimiento de la persona y su vinculación con la entidad .

### Norma estudiada

- Ley 10/2010, de 7 de mayo, de Acogida de las Personas Inmigradas y de las Retornadas a Cataluña.
- Ordenanzas municipales.

### Propuesta dirigida a

El Departamento de Bienestar y Familia de la Generalitat de Catalunya.

### Propuesta 48

**Que se permita aportar informes de entidades sociales, que acrediten el conocimiento de la persona y su vinculación con esta, para la obtención de los informes de los que habla la ley y el reglamento de acogida, cuando la persona no tenga documentación que acredite su identidad.**

### Propuesta 49

**Que no se criminalicen los actos incívicos en los informes de arraigo social.**

6.

## **Acceso a la autorización de residencia y/o trabajo temporal de los menores y jóvenes extranjeros**

## 6.1. Autorización de trabajo para menores extranjeros no acompañados

### Argumentación

Tal y como establece el artículo 9 de la Ley 14/2010:

“Artículo 9. No discriminación

1. Los poderes públicos deben garantizar el principio de igualdad y eliminar cualquier discriminación a niños o adolescentes por razón de raza, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, posición económica, condiciones físicas, psíquicas o sensoriales, estado de salud, nacimiento, orientación sexual o cualquier otra condición personal o de sus progenitores o representantes legales”.

Tienen los menores de 16 y 17 años la capacidad de contratar laboralmente, en virtud de los artículos 6 y 7 del Estatuto de los Trabajadores.

Se produce una discriminación de los menores extranjeros no acompañados, incluso cuando son titulares de una autorización de residencia (pero no de trabajo), ya que mientras el resto de menores disfrutan del derecho al trabajo con la única limitación de la autorización de sus padres o tutores a la hora de contratar, en el caso de los MENA, tutelados o no por la Administración, este derecho no está reconocido. Y aun en caso de que la Administración los considerara virtualmente titulares de este derecho, no permite su ejercicio y les impone unos requisitos y unas limitaciones a la hora de llevar a cabo el aprendizaje de un oficio, de buscar sus propios medios de vida y, simplemente, de disfrutar de las mismas oportunidades que el resto de los menores, con lo cual se rompe tanto el principio de igualdad recogido por el artículo 14 de la Constitución española, la igualdad como valor superior de la vida en Cataluña, establecido así en el preámbulo del Estatuto de Autonomía del 2006, como la igualdad recogida en el artículo 9 de la Ley 14/2010, del 27 de mayo, de los Derechos y las Oportunidades en la Infancia y la Adolescencia. Considerando, además, que en caso de contar con una oportunidad, el procedimiento es largo y puede desmotivar al ofertante, y se queda pendiente de

### Norma estudiada

- Artículos 14 y 39 de la Constitución española.
- Artículo 10 de la Ley Orgánica 4/2000.
- Artículo 9 de la Ley 14/2010, del 27 de mayo, de los Derechos y las Oportunidades en la Infancia y la Adolescencia.
- Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el cual se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, artículos 6 y 7.

6.  
**Acceso a la autorización de residencia y/o  
trabajo temporal de los menores y jóvenes extranjeros**

6.1.  
**Autorització de treball per a  
menors estrangers no acompanyats**

---

la decisión de la Administración pública de conceder una autorización basándose en unos requisitos que difícilmente un menor puede cumplir en el contexto actual de crisis.

---

**Propostes dirigides a**

El Ministerio del Interior, a la Secretaría General de Inmigración y Emigración, al Ministerio de Empleo y Seguridad Social, al Departamento de Empresa y Empleo de la Generalitat de Catalunya y a la Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia de la Generalitat de Catalunya.

**Propuesta 50**

**Se propone la concesión simultánea de la autorización de residencia y la de trabajo a los menores de 16 y 17 años tutelados por la Generalitat de Catalunya y, más concretamente, por la Dirección General de Atención a la Infancia y Adolescencia.**

## 6.2. Actividades de voluntariado y contribución al mantenimiento familiar de jóvenes extranjeros

### Argumentación

De acuerdo con la posible concesión de autorización de residencia temporal y/o trabajo al margen del Real Decreto 557/11, dada por la disposición 1.4 y el artículo 127 del mismo, y por analogía el artículo 37.1.e) del RD 557/2011, concesión de autorización de estancia por razón servicio de voluntariado o, en su caso, certificado de arraigo positivo con el fin de tramitar su autorización de residencia independiente. En este sentido, y tal como establece el artículo 2 de la Ley 14/2010, del 27 de mayo, de los Derechos y las Oportunidades en la Infancia y la Adolescencia, la normativa catalana en materia de protección, promoción y participación de los niños y jóvenes es aplicable a todos aquellos menores y jóvenes extutelados domiciliados en Cataluña o que se encuentren en esta comunidad autónoma eventualmente.

Hay que tener en cuenta la situación de los jóvenes extranjeros de 18 a 21 años (menores y jóvenes recogidos en la Ley 14/2010) que residen en Barcelona con sus familias, o aquellos que, después de estar bajo la tutela de la Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia y en el marco de los programas por la transición a la autonomía de la Generalitat de Catalunya, se encuentran con muchas dificultades a la hora de poder llevar a cabo una actividad formativa en el marco de un contrato laboral por no poder transformar su autorización.

Que todos aquellos jóvenes extranjeros que lleven a cabo una función familiar (en caso de estar en familia) y/o actividad voluntaria dentro de un programa que persiga el interés general o el desarrollo de una política social, cultural, educativa, o de cualquier otro ámbito que desarrolle políticas públicas, tengan considerada esta contribución como alternativa a la entrega de oferta y/o contrato laboral, en caso de tramitación, renovación o modificación en autorización de residencia y trabajo. Se pide para ellos la concesión del certificado de arraigo con exención de contrato de trabajo.

### Norma estudiada

- Real Decreto 557/11, dada por la disposición 1.4 y el artículo 127 del mismo, y por analogía el artículo 37.1.e).
- Anteproyecto de Ley del Voluntariado, 13 de diciembre de 2013.
- Resolución EMO/496/2011, de 21 de enero.
- Decreto 384/2001, de 30 de agosto, de despliegue de la Ley 10/1997, de 3 de julio, de la Renta Mínima de Inserción.
- El artículo 2 de la Ley 14/2010, del 27 de mayo, de los Derechos y las Oportunidades en la Infancia y la Adolescencia.

6.  
**Acceso a la autorización de residencia y/o  
trabajo temporal de los menores y jóvenes extranjeros**

6.2.  
**Actividades de voluntariado  
y contribución al mantenimiento familiar  
de jóvenes extranjeros**

---

En el caso de la actividad de voluntariado, deberá cumplir los requisitos establecidos por el Anteproyecto de Ley del Voluntariado, aprobado por el Gobierno de la Generalitat a 13 de diciembre de 2013. En este sentido, debe recordarse que, en el caso de Cataluña, hay una coincidencia de competencias porque corresponde a la Generalitat de forma exclusiva tanto la protección pública del menor y el joven como la legislación con respecto al voluntariado, y la concesión de autorizaciones de trabajo y del certificado de integración a los extranjeros que se encuentran en su ámbito territorial.

---

**Propuestas dirigidas a**

El Ministerio del Interior, a la Secretaría General de Inmigración y Emigración, al Ministerio de Empleo y Seguridad Social y al Departamento de Empresa y Empleo de la Generalitat de Catalunya.

**Propuesta 51**

**Que se conceda simultáneamente la autorización de residencia y la de trabajo a los jóvenes de 18 y 21 años que realizan una función familiar (en caso de estar en familia) y/o actividad voluntaria dentro de un programa que persiga el interés general o el desarrollo de una política social, cultural, educativa, o de cualquier otro ámbito que desarrolle políticas públicas, como alternativa a la entrega de oferta y/o contrato laboral, en caso de tramitación (mediante el arraigo social y, por lo tanto, en virtud de la concesión del certificado de arraigo no lucrativo), renovación o modificación en autorización de residencia y trabajo.**

6.  
**Acceso a la autorización de residencia y/o  
trabajo temporal de los menores y jóvenes extranjeros**

6.2.  
**Actividades de voluntariado  
y contribución al mantenimiento familiar  
de jóvenes extranjeros**

---

**Propuesta 52**

**Que, en los casos de residencia no lucrativa de los jóvenes entre 16 y 21 años, de acuerdo con la situación económica, se reduzca el porcentaje del IPREM (100 %) y se equipare a la renta mínima de inserción establecida por la Generalitat, cantidad según la cual se consideran cubiertas las necesidades básicas (persona soltera).**

## 6.3. Protocolo de acogida a los menores extranjeros no acompañados: no criminalización

### Argumentación

Con respecto al procedimiento de acogida de los menores extranjeros no acompañados, deben recordarse las obligaciones que la normativa internacional y el marco jurídico de protección a la infancia, tanto en el ámbito estatal como autonómico, imponen a las administraciones públicas. No es proporcional ni se ajusta a la legalidad vigente el tratamiento que reciben estos menores de acuerdo con un potencial fraude por parte de alguno de estos menores. Se recuerda, para empezar, que una vez se ha identificado a un MENA, el primer paso es proceder a su protección. Y más aún si disfruta de un pasaporte expedido por su estado de origen que cumple como mínimo las mismas características que los del resto de ciudadanos del mismo origen. Se trata de una práctica que vulnera el derecho a la igualdad entre niños, y el derecho fundamental a la igualdad, porque afecta solo a las personas de una determinada franja de edad.

Si un joven se declara menor pero está indocumentado, o hay **dudas razonables** sobre su edad, la ley establece que se pueden realizar las pruebas biométricas que sean necesarias. Estas, como ha sido declarado por numerosas instancias judiciales e institucionales, no son rigurosas ni pueden establecer la edad exacta de los jóvenes. A día de hoy se llevan a cabo las pruebas **sistemáticamente a todos los miembros de este colectivo**, lo que supone una criminalización innecesaria de los jóvenes, muchos de los cuales son menores vista la no infalibilidad de las pruebas.

Los procedimientos indicados dejan a los menores y jóvenes en una situación de precariedad y vulnerabilidad extrema, sin acceso a muchos de los derechos de los que son titulares de acuerdo con la legislación y la normativa de menores y jóvenes, catalana y española.

Por eso pedimos, como ya han hecho numerosas instituciones y organizaciones de cariz privado, la **priorización de esta cuestión, y la elaboración con urgencia, pero con diligencia y respeto por los derechos de los niños y jóvenes, que se establezca**

### Norma estudiada

- Artículo 5 de la Ley 12/2007, de 11 de octubre, de Servicios Sociales.
- Artículo 110.1 de la Ley 14/2010 de los Derechos y las Oportunidades en la Infancia y La Adolescencia.



6.  
**Acceso a la autorización de residencia y/o  
trabajo temporal de los menores y jóvenes extranjeros**

6.3.  
**Protocolo de acogida a los menores  
extranjeros no acompañados:  
no criminalización**

---

**un protocolo de acogida y protección de los MENA** elaborado y respetado por todas las administraciones involucradas, y que este protocolo sea de carácter público para garantizar la transparencia y la seguridad jurídicas.

---

**Propuestas dirigidas a**

La Secretaría General de Inmigración y Emigración y a la Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia de la Generalitat de Catalunya.

**Propuesta 53**

**Que la entrega del niño a los cuerpos policiales deje de ser una práctica general y sistemática, y que se produzca solo en caso de que el menor no aporte documentación que lo identifique.**

**Propuesta 54**

**Que la realización de las pruebas médicas solo se produzca en casos en los que no se presente documentación con la que se pueda identificar el menor.** Y en caso de ser presentada esta documentación, habrá que averiguar si estamos ante un documento oficial del país de origen del menor, ya que, si es así, prevalecerá la edad exhibida en este, siempre que no se inicie un proceso penal por falsificación documental.

6.  
**Acceso a la autorización de residencia y/o  
trabajo temporal de los menores y jóvenes extranjeros**

6.3.  
**Protocolo de acogida a los menores  
extranjeros no acompañados:  
no criminalización**

---

**Propuesta 55**

**Que en caso de que las pruebas médicas realizadas acaben con un decreto declarativo de mayoría de edad del posible menor, y en el supuesto de presentar recurso de oposición contra la misma resolución, de acuerdo con el principio del interés superior del menor, solicitamos el reingreso del menor en el centro hasta la obtención de la resolución judicial.**

## 6.4. Sobre la expulsión administrativa de menores y jóvenes penados

### Argumentación

Respecto a una posible **expulsión administrativa de menores y jóvenes penados**, debe recordarse que la jurisprudencia del TEDH ha reiterado su interpretación limitativa en relación con estas prácticas, siempre que vulneren cualquier derecho fundamental recogido en la Carta u otros instrumentos internacionales.

Aunque desde el auto del Tribunal Supremo español del año 2007 en relación con la expulsión de menores no parece que esta práctica haya tenido una continuidad, parece ser así con los jóvenes, respecto a los cuales no se tienen en cuenta las obligaciones del Estado y las comunidades autónomas hacia su protección y garantía de su desarrollo. En este sentido, y tal como establece la CEDH, no es un comportamiento democrático la expulsión como medida punitiva en el caso de personas que han sufrido una desprotección por parte del mismo Estado, que no ha sido capaz de garantizar el desarrollo del joven y su integración en la sociedad.

Es muy importante recordar que todo lo anteriormente expuesto es extensible a la **expulsión de jóvenes** que han llegado al Estado español antes de los 18 años y han sido **condenados por cualquier delito o falta**, y que no les es aplicable en ningún momento del procedimiento el artículo 89 del Código Penal en relación con la conmutación de la pena por expulsión (consúltese los casos Moustaquim, Jakupovic, Nasri, Maslov, Boultif, Ünner y otros del Tribunal Europeo de Derechos Humanos).

### Propuesta dirigida a

La Secretaría General de Inmigración y Emigración.

### Norma estudiada

- Jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH).
- Jurisprudencia del Tribunal Supremo y Tribunal Constitucional relativa a la expulsión de extranjeros de territorio español.

6.  
**Acceso a la autorización de residencia y/o  
trabajo temporal de los menores y jóvenes extranjeros**

6.4.  
**Sobre la expulsión administrativa  
de menores y jóvenes penados**

---

**Propuesta 56**

**Que se valore la naturaleza y la gravedad de los delitos cometidos, la duración de la permanencia en el país, el tiempo transcurrido entre la comisión del delito y la expulsión, los vínculos sociales, culturales y familiares con el país de origen y el de acogida.**

7.

## **Criminalización de conductas atípicas y recomendaciones del Defensor del Pueblo en cuanto a las identificaciones étnicas o raciales**

## 7.1. Sobre las detenciones por conductas leves

### Argumentación

Teniendo en cuenta las repercusiones que los antecedentes policiales y penales tienen actualmente en la denegación de autorizaciones, la criminalización mediante la denuncia y detención de conductas de escasa significación lesiva realizadas por personas en clara situación de necesidad, como podría ser el caso de los vendedores ambulantes, es contraria al principio jurídico de **intervención mínima del derecho penal**, que está integrado por el **principio de subsidiariedad** y por el llamado **carácter fragmentario del derecho penal**. Con respecto al primero de los principios mencionados, el Estado tiene que agotar los medios menos lesivos antes de acudir a la intervención penal, la cual debe ser el último mecanismo (*ultima ratio*) que debe operar siempre con carácter de subsidiariedad. Es decir, deberá preferirse en primera instancia la utilización de medios desprovistos de carácter de sanción, como una adecuada política social, a los que seguirán a continuación las sanciones no penales (civiles/administrativas), para, solo cuando los medios anteriores se hayan convertido en insuficientes, poder utilizar el recurso penal. Con respecto al segundo de los principios que integran la intervención mínima, el carácter fragmentario del derecho penal comporta que este no debe sancionar todas las conductas lesivas de los bienes que protege, sino las modalidades más peligrosas para estos bienes. De la misma manera, la denuncia penal supone también un atentado contra el principio de **utilidad** del derecho penal, puesto que la intervención penal se configura como legítima si es una intervención útil. Si se vuelve incapaz para evitar aquello que pretende proteger, pierde su legitimidad.

### Norma estudiada

- Artículos 270, 274 y 623 del Código Penal.
- Sentencia del Tribunal Supremo de 24/02/2003.
- Sentencia de la Audiencia Provincial de Barcelona de 08/02/2006.

7.  
**Criminalización de conductas atípicas  
y recomendaciones del Defensor del Pueblo  
en cuanto a las identificaciones étnicas o raciales**

7.1.  
**Sobre las detenciones  
por conductas leves**

---

**Propuesta dirigida a:**

El Ministerio del Interior, a la Secretaría General de Inmigración y Emigración, a la Consejería de Interior de la Generalitat de Catalunya y a la Concejalía de Seguridad del Ayuntamiento de Barcelona o Administración local.

**Propuesta 57**

**Que la policía no denuncie ni detenga a extranjeros por conductas leves que deben ser abordadas, si procede, desde la actuación municipal, con finalidades de cohesión social y no criminalización ni marginación de los individuos, basándose en la escasa gravedad de las conductas realizadas.**

## 7.2. Sobre las identificaciones y detenciones por perfil étnico

### Argumentación

La LO 1/1992 sobre Protección de la Seguridad Ciudadana establece en su artículo 20.2 que los agentes, para impedir la comisión de un delito o falta, o con el fin de sancionar una infracción, podrán requerir a los que no pudieran ser identificados a que los acompañaran a dependencias próximas y que cuenten con medios adecuados para realizar las diligencias de identificación, solo a estos efectos y en el tiempo imprescindible. La ley es clara: impedir la comisión de un delito o falta, o sancionar una infracción administrativa que obligatoriamente ya se tiene que haber producido. Así, de aquel extranjero del que no se conoce su situación administrativa cuando es parado en la calle por los cuerpos de seguridad, no es posible saber su condición o no de infractor y, consecuentemente, si resultará sancionado o no una vez identificado en comisaría. La detención, por lo tanto, no está contemplada por la ley.

También cabe resaltar que las identificaciones étnicas y las detenciones preventivas van en contra del sentido de dignificar la situación de los vecinos y vecinas de Barcelona que ven afectado su día a día. Estas suponen una estigmatización ante el resto de vecinos de la ciudad, más allá de un evidente contratiempo en la vida cotidiana de extranjeros con o sin situación regularizada, así como de catalanes y españoles que únicamente por su color de piel son considerados sujetos sospechosos de estar cometiendo una infracción administrativa.

### Norma estudiada

- Artículo 20 de la Ley Orgánica 1/1992, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana.



7.  
**Criminalización de conductas atípicas  
y recomendaciones del Defensor del Pueblo  
en cuanto a las identificaciones étnicas o raciales**

7.2.  
**Sobre las identificaciones  
y detenciones por perfil étnico**

---

**Propuestas dirigidas a**

Al Ministerio del Interior y a la Secretaría General de Inmigración y Emigración.

**Propuesta 58**

**Que se dejen de llevar a cabo identificaciones por perfil étnico por parte de los cuerpos de seguridad.**

**Propuesta 59**

**Que se dejen de practicar detenciones preventivas con el fin de comprobar la situación administrativa del extranjero, dado que son ilegales.**

## 7.3. Sobre los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE)

### Argumentación

La aplicación del procedimiento preferente que supone la práctica de medidas cautelares como es el internamiento del extranjero en el CIE no tiene en consideración los requisitos establecidos por la misma Ley de Extranjería que debe cumplir el extranjero con el fin de aplicársele este procedimiento, que son: a) el riesgo de incomparecencia, b) que el extranjero evitara o dificultara la expulsión, sin perjuicio de las actuaciones en ejercicio de sus derechos, y c) que el extranjero represente un riesgo para el orden público, la seguridad pública o la seguridad nacional.

### Norma estudiada

- Real Decreto 162/2014, de 14 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento del funcionamiento y régimen interior de los centros de internamiento.
- Artículo 63 de la LO 4/2000, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social.

### Propuestas dirigidas a

Al Ministerio del Interior y a la Secretaría General de Inmigración y Emigración.

#### Propuesta 60

**Que se deje de aplicar el procedimiento preferente contemplado en el artículo 63 de la Ley de Extranjería de forma injustificada, sin tener en cuenta la concurrencia efectiva de los requisitos.**

#### Propuesta 61

**Que se garanticen los derechos y las condiciones de vida de las personas internas en los CIE (Centros de Internamiento de Extranjeros) en cumplimiento de las resoluciones judiciales dictadas por los jueces de control de estancia.**

## 7.4. Sobre la sustitución de las condenas por expulsión

### Argumentación

Las generalizadas solicitudes realizadas por la fiscalía con respecto a la sustitución de las condenas por expulsión y las solicitudes de traslado al CIE del condenado no tienen en consideración debida la gravedad del delito o las circunstancias personales de arraigo del acusado.

### Norma estudiada

- Artículo 89 del Código Penal.

### Propuestas dirigidas a

La Fiscalía General del Estado y a la Secretaría General de Inmigración y Emigración.

### Propuesta 62

**Que se cese en la mecanización y automatización de las peticiones de sustitución de las condenas por expulsión, las cuales no tienen en consideración debida la gravedad del delito o las circunstancias personales de arraigo del acusado.**

8.

## **Ciudadanos comunitarios y sus familiares**

## 8.1. **Ciudadanos comunitarios**

### Argumentación

Preocupa que los ciudadanos comunitarios no puedan conseguir su certificado de registro de ciudadanos de la UE por no estar en posesión de un contrato de trabajo, no acreditar un mínimo de medios económicos ni cobertura sanitaria. Y hay que destacar la especial problemática que tienen las personas mayores de 65 años a la hora de conseguir un seguro médico privado.

### Propuestas dirigidas a

La Secretaría General de Inmigración y Emigración.

### Norma estudiada

- Artículos 7,8 y 9 del RD 240/2007, de 16 de febrero.
- Artículo 9.3 de la Constitución.
- Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.
- Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones.

### Propuesta 63

**Que se eviten prácticas que supongan dejar a un ciudadano de la UE indocumentado cuando se encuentre en situación de desprotección humanitaria, y así evitar que el mismo quede con peor derecho que un ciudadano de un país tercero, ya que su derecho deriva del Tratado Constitutivo de la Unión Europea, de su artículo 13 sobre el derecho a la igualdad.**

### Propuesta 64

**Que se otorgue el certificado de inscripción a aquellos nacionales de la UE que acrediten su condición de trabajador en situación asimilada al alta (ya que esto acredita la disposición medios económicos).**

8.  
**Ciudadanos comunitarios  
y sus familiares**

8.1  
**Ciudadanos  
comunitarios**

---

**Propuesta 65**

**Que se llegue a acuerdos con los consulados al efecto de que se facilite la documentación necesaria que acredite la cobertura sanitaria del ciudadano de la UE en su propio país.**

## 8.2. **Familiares de ciudadanos comunitarios**

---

### Argumentación

Desde el 25 de abril del 2014, la Dirección General de Migraciones está aplicando una nueva instrucción en la tramitación de las solicitudes de las tarjetas de ascendientes y descendientes mayores de 21 años de familiares comunitarios relativa a la acreditación del requisito de dependencia económica de estos familiares. En virtud de esta instrucción, en la actualidad es necesario acreditar documentalmente que la persona solicitante se encuentra a cargo del ciudadano nacional de un estado miembro de la Unión Europea, que necesita el apoyo material de este último para subvenir a las necesidades básicas en el estado de origen o procedencia; así como la acreditación documental de que el ciudadano europeo mencionado ha prestado el apoyo material mencionado.

No hay que decir que este tipo de instrucciones subjetivas que impiden regularizar familiares que conviven en España con el ciudadano europeo desde hace años tendrían que desaparecer o, si procede, se deberían establecer unos requisitos claros para regularlo que no dejen lugar a la discrecionalidad.

---

### Propuesta dirigida a

La Secretaría General de Inmigración y Emigración.

### **Propuesta 66**

**Que se cese en las prácticas administrativas discriminatorias que implican la imposibilidad de documentación de familiares de ciudadanos comunitarios con la exigencia de requisitos que supongan la vulneración de los principios de la directiva y de la jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de la UE.**

## 8.3. **Familia y derecho a la asistencia sanitaria**

### Argumentación

Hay un apartado importante relacionado con la FAMILIA Y LA SALUD, **ascendientes de familiares de comunitarios, a los que se les requiere un seguro de salud privada y que, a causa de la edad (y el estado de salud de acuerdo con la edad) , o directamente no se los admite en los seguros privados o el alto precio de este impide al familiar poder pagarlo.** La irregularidad y la falta de atención sanitaria no pueden ser mezcladas en ningún caso.

### Norma estudiada

- Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril.
- Real Decreto 1192/2012, de 3 de agosto.
- Instrucción Catsalut 10/2012, de 30 de setiembre, e Instrucción 04/2013, de 18 de abril.

### Propuestas dirigidas a

La Secretaría General de Inmigración y Emigración, al INSS y al Catsalut de la Generalitat de Catalunya.

### **Propuesta 67**

**Que se faciliten las herramientas para poder cubrir la asistencia sanitaria de los ascendientes de familiares comunitarios mayores de 65 años, y se establezcan, en este sentido, acuerdos con las diversas entidades aseguradoras.**



ANEXO

Este anexo consta de la documentación complementaria utilizada en la elaboración de este documento de propuestas.

## 1. Acceso a la regularidad

### 1.1. Arraigo

- **Situaciones asimiladas al alta: aplicación de la doctrina flexibilizadora y humanizadora de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo.**

Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo de 26 de octubre de 1998 (RJ 1998, 9304), con cita de las sentencias anteriores de la misma sala de 19 de noviembre de 1997 (RJ 1997, 8616), 12 de marzo de 1998 (RJ 1998, 2565) y 27 de mayo de 1998 (RJ 1998, 5700).

- [http://www.seg-ocial.es/Internet\\_5/Trabajadores/Afiliacion/Regimenes-Quieneslos10548/RegimenEspecialdeTr32825/index.htm](http://www.seg-ocial.es/Internet_5/Trabajadores/Afiliacion/Regimenes-Quieneslos10548/RegimenEspecialdeTr32825/index.htm)

El Registro de trabajadores autónomos de contratos económicamente dependientes (Registro TEAD) permite llevar a cabo telemáticamente el procedimiento de registro de los contratos para la realización de la actividad económica o profesional del trabajador autónomo económicamente dependiente.

Este registro lo puede efectuar el mismo trabajador autónomo dependiente económicamente, el cliente o los profesionales colegiados que actúen en representación de terceras personas:

[https://sede.sepe.gob.es/contenidosSede/generico.do?pagina=proce\\_ciudadanos/info\\_TAED.html](https://sede.sepe.gob.es/contenidosSede/generico.do?pagina=proce_ciudadanos/info_TAED.html)

- [http://www.cambrabcn.org/c/document\\_library/get\\_file?uuid=3b082c20-5c3a-4658-a9b6-5b67aec42d69&groupId=1533402](http://www.cambrabcn.org/c/document_library/get_file?uuid=3b082c20-5c3a-4658-a9b6-5b67aec42d69&groupId=1533402)

- Ley de cooperativas <http://civil.udg.edu/normacivil/cat/persona/pj/l18-02.htm>

Cooperativas de trabajo asociado:

<http://civil.udg.edu/normacivil/cat/persona/pj/l18-02.htm#T1C8S10>

#### 1.4. Protección de menores dentro de la unidad familiar

- Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se deben interpretar de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y los acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España (art. 10.2 de la Constitución española).
- Real Decreto de 24 julio de 1889, por el que se publica el Código Civil.  
Legislación Consolidada Vigente:  
<http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1889-4763&p=20121114&t-n=1#tvi>
- Article 142  
Se entiende por alimentos todo lo que es indispensable para la manutención, la habitación, el vestido y la asistencia médica.  
Los alimentos comprenden también la educación y la instrucción del alimentado mientras sea menor de edad e incluso después, cuando no haya acabado su formación por una causa que no le sea imputable.  
Entre los alimentos se incluyen los gastos de embarazo y parto, si no están cubiertos de otro modo.

##### Art 143.

Están obligados recíprocamente a darse alimentos en toda la extensión que señala el artículo precedente:

1.º Los cónyuges.

2.º Los ascendientes y descendientes.

Los hermanos solo se deben los auxilios necesarios para la vida, cuando los necesiten por cualquier causa que no sea imputable al alimentado, y se extienden, si procede, a los que necesiten para la educación.

Doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo:

“Uno de los problemas que se vienen suscitando en sede de procedimientos de crisis familiares, ya sea en matrimonios o en parejas de hecho en las que hay descendencia, resultan ser la actitud de los tribunales a la hora de fijar o no alimentos para los hijos mayores de edad. [...]

Esta problemática puede suscitarse por diferentes motivos, ya sea por llegar a la mayoría de edad durante el proceso matrimonial, en ejecución de sentencia o incluso alcanzada tal mayoría antes de iniciar la crisis, pero todavía estuviera sin emancipar del núcleo familiar.

La doctrina, a partir de la publicación de la ley de 1981, vino denunciando las insuficiencias del artículo 93 del CC para atender todas las necesidades de aquellos hijos que llegaban a la mayoría de edad en situaciones como las mencionadas.

La problemática sobre los hijos que llegaban a la mayoría de edad durante o después del proceso entre sus progenitores tuvo cabida en multitud de sen-

tencias de las diversas audiencias resolviéndose favorablemente en el sentido de considerar que la mera llegada por el tiempo a esta situación jurídica no era causa de la extinción de la acción que hubiera iniciado uno u otro progenitor.

Por otra parte, ya el artículo 142 CC prevé que la educación y la instrucción del alimentado, incluida la obligación de alimentos, subsiste después de la mayoría de edad ‘cuando no haya acabado su formación por causa que no le sea imputable’. [...]

Lo que en realidad ha pasado es que no nos encontramos ante los típicos alimentos debidos por patria potestad, ni tampoco ante los alimentos debidos entre parientes como consecuencia del parentesco y en caso de necesidad.

Los alimentos debidos al mayor de edad no deben tener como único presupuesto básico la necesidad, que es uno de los elementos que tener en cuenta, sino la obligación de prestar asistencia que corresponde a los padres hacia sus hijos en virtud de lo que dispone el artículo 39.3 de la Constitución”.

## 1.5. Unidad familiar

- [http://www.empleo.gob.es/es/Guia/texto/guia\\_1/contenidos/guia\\_1\\_5\\_2.htm](http://www.empleo.gob.es/es/Guia/texto/guia_1/contenidos/guia_1_5_2.htm)
- Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del impuesto sobre la renta de las personas físicas y de la modificación parcial de las leyes de los impuestos sobre sociedades, sobre la renta de no residentes y sobre el patrimonio.  
<http://www.boe.es/boe/dias/2006/11/29/pdfs/A41734-41810.pdf>
- La equiparación de las parejas de hecho al matrimonio a efectos tributarios por algunas comunidades autónomas.  
Efectivamente, algunas comunidades autónomas (Andalucía, Cataluña, Madrid, Navarra y País Vasco) han equiparado, en diversos grados y a efectos de diferentes impuestos, las parejas de hecho a los matrimonios. Esto se ha producido a raíz de la aprobación por estas y por otras comunidades autónomas de normas reguladoras de las parejas y uniones de hecho, normas que han permitido dotar de una cierta formalización jurídica a las parejas de hecho y salvar así el principal obstáculo que, respecto de la seguridad jurídica y del principio de legalidad, su “pura” situación de hecho planteaban en derecho tributario.
- Constitución española, artículo 10.2: “Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los tratados y los acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España”.

Artículo 39 *ibídem*:

“4. Los niños disfrutarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos”.

El bien jurídico protegido.

En este caso los derechos fundamentales de los menores, normas de derecho internacional privado:

Convención sobre los derechos del niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989 (<http://www2.ohchr.org/spanish/law/crc.htm>):

Artículo 7:

1. “El niño debe ser inscrito inmediatamente después de su nacimiento y desde ese momento tiene derecho a un nombre, a tener una nacionalidad y, en la medida de lo posible, el derecho a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos.
  2. Los estados miembros deben asegurar la efectividad de estos derechos de acuerdo con su legislación nacional y las obligaciones concretas en virtud de los acuerdos internacionales en este campo, especialmente cuando, de lo contrario, el niño carecería de nacionalidad”.
- LA SPINA, E., “La transformación de la esfera familiar desde el Derecho de extranjería español”, REDUR 11, diciembre del 2013, pp. 35-54. ISSN 1695-078X
  - RD de 24 de julio de 1889, por el que se publica el Código Civil.  
Legislación Consolidada Vigente:  
<http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1889-4763&p=20121114&tn=1#tvi>

## 2. **Renovación de las autorizaciones de residencia temporal y trabajo por cuenta ajena**

- Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de marzo de 2013 (Id Cendoj 28079130032013100059)

### 3.

## **Modificaciones de circunstancias excepcionales y autorizaciones de residencia y de residencia y trabajo**

- Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 4 de Barcelona, sentencia de 28 de abril de 2014.
- Recomendación del defensor del pueblo. Exp. 14.003

### 4.

## **Denegación de permisos de larga duración**

- Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 2 de Palma de Mallorca de 15 de febrero de 2013. Concesión de residencia de larga duración con antecedentes penales.
- Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 3 de Palma de Mallorca de 29 de enero de 2013. Autorización de residencia de larga duración.
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Sala Contenciosa-Administrativa. Sección 3.ª) de 31 de mayo de 2012. Estimación positiva de solicitud de residencia de larga duración.
- Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 5 de Madrid de 20 de enero de 2012. Residencia de larga duración.
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León 462/2012, de 15 de octubre.
- Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 22 de Madrid de 10 de febrero de 2012.
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Sala Contenciosa-Administrativa. Sección 5.ª) de 31 de marzo de 2014. Residencia de larga duración.

- Sentencia n.º 311/2014 de la Sala Contenciosa-Administrativa del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña. 31 de marzo de 2014.
- En el caso de extranjeros residentes de larga duración se debe proceder tal y como indica la Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración:

“Artículo 12 3. Antes de adoptar una decisión de expulsión de un residente de larga duración, los Estados miembros deberán tomar en consideración los elementos siguientes:

- a) la duración de la residencia en el territorio;
- b) la edad de la persona implicada;
- c) las consecuencias para él y para los miembros de su familia;
- d) los vínculos con el país de residencia o la ausencia de vínculos con el país de origen”.

Además de estas circunstancias, les es aplicable, evidentemente, la misma jurisprudencia del Tribunal Supremo español que al resto de penados con residencia temporal.

## 5. Personas indocumentadas

### 5.3 Facilitar el acceso a la sanidad pública

- [http://www.icab.es/files/242-338377-DOCUMENTO/INFORME%20GRUP%20TREBALL%20RD%2016%202012\\_III%20\\_29%2007\\_definitiu.pdf](http://www.icab.es/files/242-338377-DOCUMENTO/INFORME%20GRUP%20TREBALL%20RD%2016%202012_III%20_29%2007_definitiu.pdf)

## 7. **Criminalización de conductas atípicas y recomendaciones del Defensor del Pueblo en cuanto a las identificaciones étnicas o raciales**

### 7.1 Sobre las detenciones por conductas leves

- Sentència del Tribunal Suprem, Secció 2a, de 24 de febrer de 2003:  
“para determinar en que casos habrá de acudirse al derecho penal y qué conductas serán merecedoras de una mera sanción administrativa, ha de partirse del principio de intervención mínima que debe informar el Derecho penal en un moderno estado de derecho. Sólo ante los ataques más intolerables será legítima el recurso al derecho penal”.
- SAP de Barcelona, sección 7.<sup>a</sup>, de 8 de febrero de 2006:  
“Contra la venta callejera de estos productos ilegales, por medio de personas, que sólo buscan una manera de ganarse la vida, ante la imposibilidad de otros medios más adecuados, la lucha no pasa por la aplicación del derecho penal, sino por la aplicación de normas de orden público, que impiden este tipo de ventas”.

### 7.2 Sobre las identificaciones y detenciones por perfil étnico

- Dictamen del Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) de 27 de julio de 2009. Comunicación n.º 1493/2006, caso Rosalind Williams Lecraft.

### 7.4 Sobre la sustitución de las condenas por expulsión

- Sentencia del Tribunal Supremo 1116/2007, de 29 de noviembre:  
“Dentro del expuesto marco normativo la Jurisprudencia de esta Salas se ha cuidado de remarcar dos vectores que principalmente inciden en la cuestión que nos ocupa: a) la necesidad de respetar los derechos vinculados al proceso debido, como la motivación y la previa audiencia, y de ponderar



otros derechos como los relacionados con el arraigo personal y familiar y b) la necesidad de atender a las diversas funciones de la pena en la política penal y penitenciaria”.

## 8. **Ciudadanos comunitarios y sus familiares**

### 8.3 Familia y derecho a la asistencia sanitaria

- Informe del grupo de trabajo Real Decreto-ley 16/2012, Comisión de Extranjería del Ilustre Colegio de Abogados de Barcelona (ICAB):  
[http://www.icab.es/files/242-338377-DOCUMENTO/INFORME%20GRUP%20TREBALL%20RD%2016%202012%20III%2029%2007\\_definitiu.pdf](http://www.icab.es/files/242-338377-DOCUMENTO/INFORME%20GRUP%20TREBALL%20RD%2016%202012%20III%2029%2007_definitiu.pdf)

**bcn.cat/  
novacitadania**  
facebook.com/bcn.cat  
twitter.com/barcelona\_cat

Ajuntament de  
**Barcelona**

