



Mujeres Juristas por la Inmigración

PROPUESTA DE MODIFICACIÓN DEL REGLAMENTO DE EXTRANJERÍA
FORMULADA POR LA ASOCIACIÓN MUJERES JURISTAS POR LA
INMIGRACIÓN
(AMJI)

Ponentes:

WENDY RODRÍGUEZ GARRIDO

CLAUDIA ÁGREDA

LILIYA MYKOLAYIV

MARTA GÓMEZ FERREIRO

ALEJANDRA ÁGREDA



Mujeres Juristas por la Inmigración

I. INTRODUCCIÓN:

La Sección de extranjería del ICAM, ha sido invitada a proponer modificaciones concretas a la normativa reguladora del Derecho de Extranjería, nosotras, como letradas, que nos dedicamos al ejercicio en la materia de extranjería hemos querido participar aportando nuestras propuestas.

Las personas extranjeras forman una parte importante de la sociedad española. El número de residentes no nacionales sigue en aumento, hecho que se ve reflejado en el de padrón Municipal de los distintos ayuntamientos, en el número de afiliados a la seguridad social, etc...., y es por ello, que el impacto en la sociedad española, la vida política y económica del país, es, también, cada vez mayor.

Sin embargo, la actual Ley Orgánica de Extranjería data del año 2000, y el reglamento de extranjería, del año 2011, y a pesar de haber sufrido diferentes modificaciones, sigue siendo evidente la falta de adaptación de la legislación en la materia, a la situación real de los las personas extranjeras, sus necesidades, a la regulación europea, y las consecuencias inmediatas en la economía del país, los derechos y obligaciones laborales, sociedad española y otros ámbitos que están relacionados directa o indirectamente con las personas extranjeras, que, como se ha dicho, van en aumento en relación al conjunto de personas que residen en España.

La migración, como fenómeno en constante cambio, se ha visto modificada desde la aprobación del Reglamento que regula la Ley de Extranjería. El continuo flujo de personas por razones de turismo, trabajo, conflictos existentes en el mundo, es inevitable, y la incorrecta regulación de estas situaciones, no sólo se manifiesta en el abuso de figuras jurídicas existentes, sino en un mercado de trabajo de mano de obra clandestina (ilegal, barata y opresiva), y en el incumplimiento de las relaciones contractuales en el ámbito del trabajo.

Encontramos, en el momento actual, un vacío legal y falta de desarrollo normativo, que está ocasionando numerosos problemas: el vacío legal derivado de la Disposición Adicional Decimoctava de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre de Apoyo a Emprendedores y su Internacionalización.



Mujeres Juristas por la Inmigración

Las propuestas que se encuentran en este trabajo son fruto de la experiencia en la práctica administrativa en los distintos procedimientos de extranjería, así como de discusiones entre colegas de profesión, en distintos foros, formales e informales.

II. PROPUESTAS:

1. Modificación del artículo 124 del Reglamento 557/11 apartado 2 (C) de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.
2. Modificación del artículo 56 del RD 557/2011, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.
3. Modificación del artículo 5 del RD 557/2011, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.
4. Modificación del artículo 158 del RD 557/2011, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.
5. Suprimir el artículo 201 del RD 557/2011, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.
6. Desarrollo normativo de la Disposición Adicional Decimoctava de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de Apoyo a Emprendedores y su Internacionalización.



Mujeres Juristas por la Inmigración

III. DESARROLLO DE LAS MODIFICACIONES QUE SE PROPONEN:

- **Modificación del artículo 124 del Reglamento 557/11 apartado 2 (C) de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.**

El artículo 124 del Reglamento 557/11 Autorización de residencia temporal por razones de arraigo, en el apartado 2 dispone: *“Por arraigo social, podrán obtener una autorización los extranjeros que acrediten la permanencia continuada en España durante un periodo mínimo de tres años.*

Además, deberá cumplir, de forma acumulativa, los siguientes requisitos:

a) Carecer de antecedentes penales en España y en su país de origen o en el país o países en que haya residido durante los últimos cinco años.

b) Contar con un contrato de trabajo firmado por el trabajador y el empresario en el momento de la solicitud para un periodo que no sea inferior a un año. Dicha contratación habrá de estar basada en la existencia de un solo contrato, salvo en los siguientes supuestos:

1.º *En el caso del sector agrario, cabrá la presentación de dos contratos, con distintos empleadores y concatenados, cada uno de ellos de duración mínima de seis meses.*

2.º *En el caso de desarrollo de actividades en una misma ocupación, trabajando parcialmente y de manera simultánea para más de un empleador, se admitirá la presentación de varios contratos, todos ellos de duración mínima de un año, y cuya suma debe representar una jornada semanal no inferior a treinta horas en el cómputo global.*

c) Tener vínculos familiares con otros extranjeros residentes o presentar un informe de arraigo que acredite su integración social,



Mujeres Juristas por la Inmigración

emitido por la Comunidad Autónoma en cuyo territorio tengan su domicilio habitual.

A estos efectos, los vínculos familiares se entenderán referidos exclusivamente a los cónyuges o parejas de hecho registradas, ascendientes y descendientes en primer grado y línea directa.

En los supuestos de arraigo social acreditado mediante informe, que deberá ser emitido y notificado al interesado en el plazo máximo de treinta días desde su solicitud, en éste deberá constar, entre otros factores de arraigo que puedan acreditarse por las diferentes Administraciones competentes, el tiempo de permanencia del interesado en su domicilio habitual, en el que deberá estar empadronado, los medios económicos con los que cuente, los vínculos con familiares residentes en España, y los esfuerzos de integración a través del seguimiento de programas de inserción sociolaborales y culturales. Simultáneamente y por medios electrónicos, la Comunidad Autónoma deberá dar traslado del informe a la Oficina de Extranjería competente.

A dichos efectos, el órgano autonómico competente podrá realizar consulta al Ayuntamiento donde el extranjero tenga su domicilio habitual sobre la información que pueda constar al mismo.

El informe de arraigo referido anteriormente podrá ser emitido por la Corporación local en la que el extranjero tenga su domicilio habitual, cuando así haya sido establecido por la Comunidad Autónoma competente, siempre que ello haya sido previamente puesto en conocimiento de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración.

El informe de la Corporación local habrá de ser emitido y notificado al interesado en el plazo de treinta días desde la fecha de la solicitud. Simultáneamente y por medios electrónicos, la Corporación local deberá dar traslado del informe a la Oficina de Extranjería competente.

El órgano que emita el informe podrá recomendar que se exima al extranjero de la necesidad de contar con un contrato de trabajo, siempre y cuando acredite que cuenta con medios económicos suficientes. En caso de cumplirse los requisitos previstos en el artículo 105.3 de este



Mujeres Juristas por la Inmigración

Reglamento, se podrá alegar que los medios económicos derivan de una actividad a desarrollar por cuenta propia.

En caso de que el informe no haya sido emitido en plazo, circunstancia que habrá de ser debidamente acreditada por el interesado, podrá justificarse este requisito por cualquier medio de prueba admitido en Derecho.”

Proponemos la siguiente modificación:

Suprimir como requisito, en las autorizaciones de residencia por circunstancias excepcionales en el supuesto de arraigo social, el “informe de inserción social” para los ciudadanos extranjeros que lleven tres años en España y que presenten una oferta de trabajo (contrato de trabajo condicionado), o acrediten medios económicos propios o de sus familiares.

Motivación a esta propuesta modificación:

La norma de extranjería establece que el extranjero que carece de los vínculos familiares necesita acreditar su inserción social mediante un informe del ayuntamiento en el que se encuentre empadronado en el momento de la solicitud.

Por tanto, el extranjero que haya permanecido tres años en España y que cuente con una oferta de trabajo (contrato condicionado), pero no tenga familiares de primer grado (en situación jurídico administrativa regular) en España existen dos procedimientos:

- 1.- Solicitud de informe de inserción social en el Ayuntamiento de su lugar de residencia.
- 2.- Solicitud de autorización de residencia ante las Delegaciones o Subdelegaciones de Gobierno.

Para la solicitud del informe se deberá acreditar el tiempo de permanencia del interesado en su domicilio, los medios de vida con los que cuente, su grado de conocimiento de las lenguas que se utilicen, la inserción en las redes sociales de su entorno, los programas de inserción sociolaboral de instituciones públicas o privadas en los que haya participado y cuantos otros extremos puedan servir



Mujeres Juristas por la Inmigración

para determinar su grado de arraigo. Adicionalmente, deberá cumplir otros requisitos estipulados por cada Comunidad Autónoma, como pago de tasas administrativas, realización de cursos de duración variable o un curso de la lengua oficial de la Comunidad Autónoma correspondiente y además una entrevista con el interesado/a, no existiendo un protocolo a seguir en estas entrevistas, estando en muchas ocasiones su contenido y desarrollo al arbitrio de los trabajadores sociales, por tanto, los ciudadanos extranjeros tienen un trato distinto, en estas entrevistas, en función de su lugar de residencia.

Una vez finalizado el procedimiento ante la Administración Local, comienza la solicitud de autorización de residencia ante la Administración General del Estado, en concreto, el extranjero deberá presentar la solicitud ante las Delegaciones o Subdelegaciones del Gobierno, duplicándose en este caso la labor administrativa puesto que se tiene que aportar a la oficina de extranjería la misma documentación que ya ha sido valorada para la realización de informe de inserción a fin de que se valore nuevamente, con lo cual no vemos el sentido de la existencia del informe de inserción social. Cuestión distinta sería que si el informe es favorable no se deban aportar más pruebas al expediente de extranjería, o al menos, no las que se exige para el informe. Esto por el principio de eficacia.

Un análisis práctico de la situación actual y de la aplicación de dicha normativa, relativa al informe de “arraigo social” pone de manifiesto diversos problemas y por ello planteamos la supresión de este requisito.

Como hemos mencionado anteriormente existen Comunidades Autónomas con formas muy distintas de realizar el “informe de inserción social”, siendo en algunas un trámite sencillo y en otras un trámite complejo; no existe un formato unificado en todas las Comunidades.

A modo de ejemplo, hay ayuntamientos y mancomunidades que exigen al solicitante figurar inscrito en el padrón municipal un tiempo mínimo determinado, como requisito previo a la realización de dicho informe. Otra diferencia suele darse en el hecho de que algunos/as profesionales realizan al menos una entrevista, pero no solo eso, sino que evalúan el contrato de trabajo del extranjero, asumiendo las funciones que corresponde a la Delegación o Subdelegación de Gobierno, en otros casos no se realiza entrevista alguna, y en algunos otros si hay duda de que el extranjero vive en ese domicilio realizan hasta una visita domiciliaria.

Esta falta de criterios unificados perjudica gravemente al ciudadano extranjero que ve como sus posibilidades de obtener el informe de inserción social



Mujeres Juristas por la Inmigración

aumentan o disminuyen en función de su lugar de residencia. Además, con el debido respeto, consideramos que los métodos utilizados para la realización de entrevistas no son del todo precisos para determinar si una persona esta suficientemente integrada o no, e igualmente vemos poco acertado que con un curso de 20 horas se dé por hecho el grado de integración o que en ocasiones con la mera solicitud baste para obtener el informe. Desde AMJI consideramos que un ciudadano extranjero que ha permanecido en España y ha sido capaz de conseguir una oferta de empleo o de hacer su vida en España con medios económicos propios o con su familiares, durante 3 años continuados tiene el suficiente grado de integración como para que se le permita obtener una autorización de residencia que lo termine de integrar plenamente en la sociedad española convirtiéndolo en sujeto de derechos y obligaciones y pueda de esta forma continuar haciendo lo que ya venia haciendo pero en situación administrativa regular, siendo visible y contribuyendo al Estado.

Esta situación es cierto modo es contraria al principio de igualdad consagrado en nuestra Constitución, siendo esta nuestra principal objeción al requisito de obtener un informe de inserción social previo a la solicitud de autorización de residencia por circunstancias excepcionales por arraigo social. Siendo nuestra segunda objeción la optimización de los recursos de la Administración, evitando el doble trabajo que supone que tanto el Ayuntamiento o la Comunidad Autónoma como la oficina de extranjería valoren la misma documentación al mismo efecto, lo que entendemos contraviene el principio de eficacia.

Por otro lado, aunque el Real Decreto habla de que el informe que acredita la inserción social no es vinculante, la práctica nos dice que cuando dicho informe es desfavorable suele ser vinculante. Puesto que en el modelo de informe que los/las profesionales están utilizando actualmente hay que especificar si se considera FAVORABLE O DESFAVORABLE la acreditación de inserción social.

Por todo lo expuesto, proponemos ***suprimir el Informe de Integración Social al extranjero/a que lleve tres años en España y que presente una oferta de trabajo, o que presente medios económicos propios o de un familiar*** y de esta forma evitar el trato desigual, la duplicidad de trámites y ahorras costes innecesarios para la administración.

Adicionalmente hay otros motivos que nos llevan a esta propuesta:



Mujeres Juristas por la Inmigración

-Existe una falta de coordinación y “conexión” entre los/las profesionales que desarrollan su práctica profesional en este ámbito de actuación.

- Hay un desconocimiento de buenas prácticas entre los profesionales que los realizan.

- Se produce una falta de coordinación entre la administración local y la Oficina de Extranjería.

-Existe una falta de unificación de criterios técnicos en cuanto a la valoración de inserción social.

-Falta de cursos de formación a estos profesionales en materia de extranjería. Cabe resaltar que, es en la minoría de los casos los funcionarios que hacen los informes desconocen el límite de sus funciones.

En definitiva, consideramos que este informe no añade nada positivo como requisito previo para demostrar integración social en España.

Propuesta de texto Alternativo 124.2.c):

c) Tener vínculos familiares con otros extranjeros residentes o acreditar el grado de integración a través de documentos que prueben la permanencia continuada en España durante los 3 últimos años.



Mujeres Juristas por la Inmigración

- **Modificación del artículo 56 del RD 557/2011, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.**

“Artículo 56. Procedimiento para la autorización de residencia por reagrupación familiar.

1. La solicitud de reagrupación familiar se podrá presentar cuando el extranjero reagrupante tenga autorización para residir en España durante un año como mínimo y solicitado la autorización para residir por, al menos, otro año, con las siguientes excepciones:

a) El reagrupante tendrá que ser titular de una autorización de residencia de larga duración o de larga duración-UE concedida en España para la reagrupación de sus ascendientes o de los ascendientes de su cónyuge o pareja de hecho.

La solicitud podrá presentarse cuando se haya solicitado la autorización de residencia de larga duración o de residencia de larga duración-UE.

b) Los extranjeros residentes en España en base a su previa condición de residentes de larga duración-UE en otro Estado miembro de la Unión Europea, titulares de una Tarjeta azul-UE o beneficiarios del régimen especial de investigadores podrán presentar la solicitud de autorización a favor de sus familiares sin estar sometidos al requisito de haber residido legalmente en España, con carácter previo, durante un año.

En todo caso, no podrá concederse la autorización de residencia al familiar reagrupable hasta que, en función de la situación que deba ostentar el reagrupante para el ejercicio del derecho, no se haya producido la efectiva renovación de la autorización del reagrupante, concedido su autorización de residencia de larga duración o de residencia de larga duración-UE o concedido su autorización inicial de residencia en España.

2. El extranjero que desee ejercer el derecho de reagrupación familiar deberá solicitar, personalmente ante la Oficina de Extranjería competente para su tramitación, una autorización de residencia temporal a favor de los miembros de su familia que desee reagrupar.



Mujeres Juristas por la Inmigración

La reagrupación de los familiares de extranjeros residentes larga duración-UE en otro Estado miembro de la Unión Europea, podrá ser presentada por los propios familiares, aportando prueba de residencia como miembro de la familia del residente de larga duración-UE en el primer Estado miembro.

3. La solicitud, que deberá cumplimentarse en modelo oficial, deberá acompañarse de la siguiente documentación:

a) Relativos al reagrupante:

1.º Copia del pasaporte, documento de viaje o cédula de inscripción del solicitante en vigor, previa exhibición del documento original.

2.º Copia compulsada de documentación que acredite que cuenta con empleo y/o recursos económicos suficientes para atender las necesidades de la familia, incluyendo la asistencia sanitaria, en el supuesto de no estar cubierta por la Seguridad Social, de acuerdo con lo establecido en el artículo 54 de este Reglamento.

3.º Documentación original que acredite la disponibilidad, por parte del reagrupante, de una vivienda adecuada para atender las necesidades del reagrupante y la familia, y que habrá de ser su vivienda habitual, de acuerdo con lo establecido en el artículo 55 de este Reglamento.

4.º En los casos de reagrupación de cónyuge o pareja, declaración jurada del reagrupante de que no reside con él en España otro cónyuge o pareja.

b) Relativos al familiar a reagrupar:

1.º Copia completa del pasaporte o título de viaje, en vigor.

2.º Copia de la documentación acreditativa de los vínculos familiares o de parentesco o de la existencia de la unión de hecho y, en su caso, de la dependencia legal y económica.

4. Presentada la solicitud en forma o subsanados los defectos, el órgano competente la tramitará y resolverá lo que proceda. A dichos efectos, recabará de oficio el informe de los servicios competentes de la Dirección General de la



Mujeres Juristas por la Inmigración

Policía y la Guardia Civil en materia de seguridad y orden público, así como el del Registro Central de Penados.

5. En el supuesto de que se cumpla con los requisitos establecidos para la reagrupación familiar, el órgano competente resolverá la concesión de la autorización de residencia por reagrupación, y se suspenderá la eficacia de la autorización hasta:

a) Con carácter general, la expedición del visado, y la efectiva entrada del extranjero en territorio nacional durante el tiempo de vigencia de éste. En este caso, la resolución de concesión hará mención expresa a que la autorización no desplegará sus efectos hasta que no se produzca la obtención del visado y la posterior entrada en España de su titular.

b) En el supuesto de familiares de residentes de larga duración-UE, titulares de una Tarjeta azul-UE o beneficiarios del régimen especial de investigadores en otro Estado miembro de la Unión Europea en el que la familia ya esté constituida, la eficacia de la autorización estará condicionada a la efectiva entrada del familiar en territorio nacional, si dicha entrada se produjera tras la concesión de la autorización. En este caso, la entrada deberá producirse en el plazo máximo de un mes desde la notificación de la concesión de la autorización, lo que habrá de constar en la resolución.

6. La resolución se grabará en la aplicación correspondiente, de forma que tenga acceso a ella la misión diplomática u oficina consular en cuya demarcación resida el extranjero.

7. Los procedimientos regulados en este artículo, así como los relativos al correspondiente visado y a la renovación de autorizaciones de residencia por reagrupación familiar serán objeto de tramitación preferente.

8. La Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración remitirá información estadística sobre las solicitudes y concesiones de autorizaciones iniciales de residencia por reagrupación familiar a los órganos competentes en la correspondiente Comunidad Autónoma, así como a la Federación Española de Municipios y Provincias a los efectos de su traslado a los Ayuntamientos correspondientes. La información será remitida con periodicidad trimestral y desglosada por nacionalidad, sexo y edad del reagrupado, y municipio en el que el reagrupante haya declarado tener su vivienda habitual.”



Mujeres Juristas por la Inmigración

Sugerencia de modificación: que se incluya la posibilidad de reagrupar a familiares que ya se encuentran en España en situaciones legales de estancia o residencia y que en dichos supuestos se exima al reagrupado de regresar al país origen para solicitar el visado.

Motivación de la modificación: dado que hay situaciones muy diversas, que en el contexto actual se quedan desprotegidas por la normativa en materia de extranjería y que pese a tener cabida en las disposiciones de la Ley de Extranjería (artículos 16 a 19) no se establece un procedimiento en el Reglamento que permita a los residentes extranjeros ejercer el derecho a la reagrupación familiar de familiares que ya se encuentren legalmente en España, del mismo modo tampoco existe una posibilidad de modificar de una situación de estancia o de residencia a una residencia por reagrupación familiar en los artículos dedicados a las modificaciones: 199 y 200 del Reglamento. Por esta razón y con fundamento en el derecho a la vida en familia y a la intimidad familiar proponemos se modifique el art. 56 del Reglamento referido al procedimiento y se incluya la posibilidad de solicitar la residencia por reagrupación familiar de los familiares que ya se encuentren en España en situación legal de estancia o residencia y que en estos casos se les exima de regresar al país de origen a solicitar el correspondiente visado, y a estos efectos proponemos la siguiente redacción para el artículo 56.

Texto Alternativo:

Artículo 56. Procedimiento para la autorización de residencia por reagrupación familiar.

1. La solicitud de reagrupación familiar se podrá presentar cuando el extranjero reagrupante tenga autorización para residir en España durante un año como mínimo y solicitado la autorización para residir por, al menos, otro año, con las siguientes excepciones:

a) El reagrupante tendrá que ser titular de una autorización de residencia de larga duración o de larga duración-UE concedida en España para la reagrupación de sus ascendientes o de los ascendientes de su cónyuge o pareja de hecho.



Mujeres Juristas por la Inmigración

La solicitud podrá presentarse cuando se haya solicitado la autorización de residencia de larga duración o de residencia de larga duración-UE.

b) Los extranjeros residentes en España en base a su previa condición de residentes de larga duración-UE en otro Estado miembro de la Unión Europea, titulares de una Tarjeta azul-UE o beneficiarios del régimen especial de investigadores podrán presentar la solicitud de autorización a favor de sus familiares sin estar sometidos al requisito de haber residido legalmente en España, con carácter previo, durante un año.

En todo caso, no podrá concederse la autorización de residencia al familiar reagrupable hasta que, en función de la situación que deba ostentar el reagrupante para el ejercicio del derecho, no se haya producido la efectiva renovación de la autorización del reagrupante, concedido su autorización de residencia de larga duración o de residencia de larga duración-UE o concedido su autorización inicial de residencia en España.

2. El extranjero que desee ejercer el derecho de reagrupación familiar deberá solicitar, personalmente ante la Oficina de Extranjería competente para su tramitación, una autorización de residencia temporal a favor de los miembros de su familia que desee reagrupar.

La reagrupación de los familiares extranjeros que se hallen regularmente en territorio español deberá solicitarse con una antelación mínima de 45 días a la fecha de expiración de su situación.

La reagrupación de los familiares de extranjeros residentes larga duración-UE en otro Estado miembro de la Unión Europea, podrá ser presentada por los propios familiares, aportando prueba de residencia como miembro de la familia del residente de larga duración-UE en el primer Estado miembro.

3. La solicitud, que deberá cumplimentarse en modelo oficial, deberá acompañarse de la siguiente documentación:

a) Relativos al reagrupante:

1.º Copia del pasaporte, documento de viaje o cédula de inscripción del solicitante en vigor, previa exhibición del documento original.

2.º Copia compulsada de documentación que acredite que cuenta con empleo y/o recursos económicos suficientes para atender las necesidades de la familia, incluyendo la asistencia sanitaria, en el supuesto de no estar cubierta por la



Mujeres Juristas por la Inmigración

Seguridad Social, de acuerdo con lo establecido en el artículo 54 de este Reglamento.

3.º Documentación original que acredite la disponibilidad, por parte del reagrupante, de una vivienda adecuada para atender las necesidades del reagrupante y la familia, y que habrá de ser su vivienda habitual, de acuerdo con lo establecido en el artículo 55 de este Reglamento.

4.º En los casos de reagrupación de cónyuge o pareja, declaración jurada del reagrupante de que no reside con él en España otro cónyuge o pareja.

b) Relativos al familiar a reagrupar:

1.º Copia completa del pasaporte o título de viaje, en vigor.

2.º En su caso, documentación que acredite que se encuentre en situación regular en España y que la solicitud se presenta con una antelación mínima de 45 días a la fecha de expiración de dicha situación.

3.º Copia de la documentación acreditativa de los vínculos familiares o de parentesco o de la existencia de la unión de hecho y, en su caso, de la dependencia legal y económica.

4. Presentada la solicitud en forma o subsanados los defectos, el órgano competente la tramitará y resolverá lo que proceda. A dichos efectos, recabará de oficio el informe de los servicios competentes de la Dirección General de la Policía y la Guardia Civil en materia de seguridad y orden público, así como el del Registro Central de Penados.

5. En el supuesto de que se cumpla con los requisitos establecidos para la reagrupación familiar, el órgano competente resolverá la concesión de la autorización de residencia por reagrupación, y se suspenderá la eficacia de la autorización hasta:

a) Con carácter general, la expedición del visado, y la efectiva entrada del extranjero en territorio nacional durante el tiempo de vigencia de éste. En este caso, la resolución de concesión hará mención expresa a que la autorización no desplegará sus efectos hasta que no se produzca la obtención del visado y la posterior entrada en España de su titular.

b) En el supuesto de familiares de residentes de larga duración-UE, titulares de una Tarjeta azul-UE o beneficiarios del régimen especial de investigadores en otro Estado miembro de la Unión Europea en el que la familia ya esté constituida, la eficacia de la autorización estará condicionada a la efectiva



Mujeres Juristas por la Inmigración

entrada del familiar en territorio nacional, si dicha entrada se produjera tras la concesión de la autorización. En este caso, la entrada deberá producirse en el plazo máximo de un mes desde la notificación de la concesión de la autorización, lo que habrá de constar en la resolución.

Cuando los familiares ya se encuentren regularmente en territorio español la resolución será eficaz desde el día en que se dicte.

6. La resolución se grabará en la aplicación correspondiente, de forma que tenga acceso a ella la misión diplomática u oficina consular en cuya demarcación resida el extranjero.

7. Los procedimientos regulados en este artículo, así como los relativos al correspondiente visado y a la renovación de autorizaciones de residencia por reagrupación familiar serán objeto de tramitación preferente.

8. La Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración remitirá información estadística sobre las solicitudes y concesiones de autorizaciones iniciales de residencia por reagrupación familiar a los órganos competentes en la correspondiente Comunidad Autónoma, así como a la Federación Española de Municipios y Provincias a los efectos de su traslado a los Ayuntamientos correspondientes. La información será remitida con periodicidad trimestral y desglosada por nacionalidad, sexo y edad del reagrupado, y municipio en el que el reagrupante haya declarado tener su vivienda habitual.



Mujeres Juristas por la Inmigración

- **Modificación del artículo 5 del RD 557/2011, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.**

“Artículo 5 Autorización de regreso

1. No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, al extranjero cuya autorización de residencia o de estancia se encuentre en periodo de renovación o prórroga se le expedirá una autorización de regreso que le permita una salida de España y el posterior retorno al territorio nacional, siempre que el solicitante acredite que ha iniciado los trámites de renovación o prórroga del título que le habilita para permanecer en España dentro del plazo legal fijado al efecto.

Igualmente, el titular de una Tarjeta de Identidad de Extranjero en vigor podrá solicitar una autorización de regreso en caso de robo, extravío, destrucción o inutilización de aquélla, siempre que acredite haber presentado solicitud de duplicado de la tarjeta.

2. La autorización de regreso tendrá una vigencia no superior a noventa días desde la caducidad de la autorización de residencia o de estancia, si se solicita con anterioridad a dicha caducidad.

En caso de que se solicite en un momento posterior a la caducidad de la autorización de residencia o de estancia, la autorización de regreso tendrá una vigencia no superior a noventa días desde que sea concedida.

Cuando el viaje responda a una situación de necesidad, la autorización de regreso se tramitará con carácter preferente.

3. Cuando el extranjero acredite que el viaje responde a una situación de necesidad y concurren razones excepcionales, podrá expedirse la autorización de regreso referida en el apartado anterior, con una vigencia no superior a noventa días desde que se conceda la autorización de regreso, si se ha resuelto favorablemente la solicitud inicial de autorización de residencia o de autorización de estancia y está en trámite la expedición de la Tarjeta de Identidad de Extranjero.

4. La autorización de regreso será concedida por el Delegado o Subdelegado del Gobierno competente, por el Comisario General de Extranjería y Fronteras



Mujeres Juristas por la Inmigración

o por los titulares de las comisarías y puestos fronterizos del Cuerpo Nacional de Policía.

La concesión por el Delegado o Subdelegado del Gobierno se realizará tras la tramitación del expediente por la Oficina de Extranjería correspondiente.”

Motivación para la modificación del artículo mencionado:

El primer planteamiento que hay que poner en el punto de mira de reforma es la movilidad de personas residentes, que, por un momento puntual, carecen de documento que justifica su residencia (TIE). Se dan situaciones ilógicas como que la tarjeta de residencia, documento que se exige en el cruce de frontera, por razones ajenas a la voluntad del interesado, puede no estar en posesión del interesado, ya sea por pérdida, robo, o incluso por una cosa tan simple como la renovación de la misma, lo que supone al extranjero la imposibilidad de viajar por el territorio Schengen, salir y volver al país con facilidad, o, el simple hecho de encontrarse en otro país europeo (aunque sea por turismo), a pesar de ser residente del país de la Unión Europea, incluso de larga duración.

Examinando la situación en detalle, comenzamos con el supuesto de una autorización de residencia temporal, que se conceden por un período de tiempo corto (menos de 6 meses). Como bien es sabido, en tal caso NO se emite la tarjeta física, lo que no sólo provoca situaciones tan perjudiciales como que la persona no pueda abrir una cuenta bancaria o solicitar la tarjeta de sanitaria, ni obtener otros beneficios de su residencia legal (ya que en todas las entidades piden la tarjeta física expedida) sino que, además, tampoco es posible expedir lo que actualmente se llama “ autorización de regreso” que indica en el documento, que la persona tiene derecho de salir del territorio español y volver al país, siempre que se trate de una salida puntual, única (a pesar de que se expide por 3 meses, sólo es válido para un cruce de frontera), desde España al país de origen del extranjero y siempre que sea en vuelo directo. Entonces, la situación de personas que vienen a España a estudiar o trabajar por 6 meses, o incluso situaciones tan sencillas de menores que nacen en el territorio español (o el supuesto de reagrupación de cónyuges/ parejas registradas) y las autorizaciones de sus reagrupantes terminan en 6 meses, todas esas personas no podrán ni acceder a obtener la TIE ni obtener la autorización de regreso en caso de necesidad de salir del país.

El supuesto de la renovación de una autorización de residencia temporal es similar, dado que aunque sí que genera el derecho de solicitar la autorización



Mujeres Juristas por la Inmigración

de regreso, muchas veces es la propia administración la supera el plazo de la resolución de la renovación, lo que genera al extranjero la necesidad de solicitar una autorización de regreso, que sorprendentemente, tiene los límites de que la persona tiene derecho a salir del territorio español y volver al país, siempre que se trate de una salida puntual, única (a pesar de que se expide por 3 meses, sólo es válido para un cruce de frontera), desde España al país de origen del extranjero y siempre que sea en vuelo directo.

Este supuesto puede llegar a perjudicar a cualquier persona extranjera residente en España, ya sea con una autorización temporal, ya sea de larga duración. Así, el supuesto de la renovación de TIE de larga duración, que únicamente consiste en la puesta de huella, y posterior recogida de la tarjeta, debido a la tardanza de la emisión de la tarjeta, hay que solicitar la expedición de la autorización de regreso con los límites indicados, aunque seas residente en España desde hace 10-15 años.

Más complejas son situaciones en caso de robo/hurto/pérdida de TIE próximo al viaje. La expedición de la autorización de regreso necesita de una cita previa y se realiza en determinada oficina de extranjería, lo que implica que la persona ha de cancelar el viaje y perder el dinero porque no puede conseguir la cita en la comisaría correspondiente para la expedición del documento (autorización de regreso).

Así, si bien, en un pasado la migración tenía unos desplazamientos desde el país de origen al país de su residencia, y casi no existían supuestos de autorizaciones de un tiempo corto, en actualidad esos supuestos han cambiado, lo que genera la necesidad de cambiar el documento que se expide en sustitución de la tarjeta y que se posibilite el desplazamiento, donde el extranjero ya tiene generado su derecho de su residencia en el país europeo. Así, ese documento tiene que ser de obligatorio reconocimiento por todos los países Schengen, para que se permita el cruce de fronteras de cualquier país de la Unión Europea, así como la estancia en ese país por motivos turísticos; tiene que posibilitar la entrada y salida múltiple, y expedirse incluso varias veces si el motivo de su expedición se prolonga (la respuesta de la renovación del permiso tarda más tiempo del establecido reglamentariamente). Se tiene que poder expedir en cualquier comisaría, u oficina consular española, facilitando el máximo el acceso a su expedición (ya que se trata de un residente legal que ya tiene generado su derecho a residir en el país o cruce de



Mujeres Juristas por la Inmigración

fronteras en Unión Europea o encontrarse en cualquier país del espacio Schengen y un accidente desafortunado de hurto o pérdida del documento no puede suponer la limitación de sus derechos ya reconocidos sólo por el hecho de la excesiva burocratización de la misión de la TIE o ese documento)

Alternativa

Artículo 5 Autorización de viaje

1. No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, al extranjero cuya autorización de residencia o de estancia se encuentre en periodo de renovación o prórroga, o siendo el titular de dicha autorización, no tenga la TIE correspondiente, se le expedirá una autorización de viaje que le permita salir de España, encontrarse en el espacio de la unión europea durante su período legal como turista y el posterior retorno al territorio nacional, siempre que el solicitante acredite que es titular de una autorización de residencia, ha iniciado los trámites de renovación o prórroga del título que le habilita para permanecer en España dentro del plazo legal fijado al efecto.

En todo caso, el titular de una Tarjeta de Identidad de Extranjero en vigor podrá solicitar una autorización de regreso en caso de robo, extravío, destrucción o inutilización de aquélla

2. La autorización de regreso tendrá una vigencia no superior a noventa días desde la caducidad de la autorización de residencia o de estancia, si se solicita con anterioridad a dicha caducidad

En caso de que se solicite en un momento posterior a la caducidad de la autorización de residencia o de estancia, la autorización de regreso tendrá una vigencia no superior a noventa días desde que sea concedida.

Cuando el viaje responda a una situación de necesidad, la autorización de regreso se tramitará con carácter preferente.

Se podrá expedir varias veces, si persiste la necesidad en los términos más arriba indicados

3. Cuando el extranjero acredite que el viaje responde a una situación de necesidad y concurren razones excepcionales, podrá expedirse la autorización de regreso referida en el apartado anterior, con una vigencia no superior a noventa días desde que se conceda la autorización de regreso, si se ha resuelto favorablemente la solicitud inicial de autorización de residencia o de



Mujeres Juristas por la Inmigración

autorización de estancia (para suprimir: y está en trámite la expedición de la Tarjeta de Identidad de Extranjero.)

4. La autorización de regreso será concedida por el delegado o Subdelegado del Gobierno competente, por el Comisario General de Extranjería y Fronteras o por los titulares de las comisarías y puestos fronterizos del Cuerpo Nacional de Policía, así como por las oficinas consulares correspondientes.

La concesión por el Delegado o Subdelegado del Gobierno se realizará tras la tramitación del expediente por la Oficina de Extranjería correspondiente.



Mujeres Juristas por la Inmigración

- **Modificación del artículo 158 del RD 557/2011, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.**

“Artículo 158 Ámbito de aplicación de la recuperación de la titularidad de una residencia de larga duración.

El procedimiento regulado en esta sección de recuperación de la titularidad de una autorización de residencia de larga duración resultará de aplicación en los siguientes supuestos:

- **a)** *Cuando la autorización se hubiera extinguido en base a lo dispuesto en los apartados c) y d) del artículo 166.1 de este Reglamento.*
- **b)** *Cuando el extranjero regrese a España finalizado el periodo de su compromiso de no retorno asumido de acuerdo con lo previsto en el capítulo X del título IV, siempre que en el momento de su retorno voluntario al país de origen tuviera la condición de residente de larga duración en España.”*

“Artículo 159 Procedimiento

1. La solicitud de recuperación de la titularidad de la autorización de residencia de larga duración será presentada por el extranjero, personalmente y en el modelo oficialmente establecido.

2. La solicitud, dirigida a la Oficina de Extranjería de la provincia en la que desee fijar su residencia, podrá ser presentada ante la propia Oficina de Extranjería o ante la Misión diplomática u Oficina consular española en cuya demarcación resida.

En caso de presentación dentro de España, y a los efectos de la entrada en territorio español, será de aplicación lo dispuesto en los artículos 4 a 14 de este Reglamento.

En caso de presentación fuera de España, la entrada del extranjero en territorio español se producirá como titular de una autorización de residencia de larga duración, una vez estimada, en su caso, la recuperación de dicha condición. A



Mujeres Juristas por la Inmigración

dichos efectos, la misión diplomática u oficina consular competente, previa solicitud del mismo por el interesado, emitirá un visado de residencia a su favor, para cuya obtención serán exclusivos requisitos que al solicitante se le haya reconocido la recuperación de la titularidad de una autorización de residencia de larga duración y el abono de la tasa por tramitación del procedimiento de visado.

3. *A la solicitud de recuperación de la condición de residente de larga duración deberá acompañarse la siguiente documentación:*

- **a)** *Pasaporte ordinario o título de viaje, reconocido como válido en España, con una vigencia mínima de cuatro meses.*
- **b)** *Certificado de antecedentes penales expedido por las autoridades del país de origen o del país o países en que haya residido durante los últimos cinco años, en el que no debe constar condenas por delitos previstos en el ordenamiento español.*
- **c)** *Certificado médico con el fin de acreditar que no padece ninguna de las enfermedades susceptibles de cuarentena previstas en el Reglamento sanitario internacional.*

4. *Recibida la solicitud, el órgano competente la registrará, dejando constancia inmediata de su presentación, y la introducirá en la aplicación correspondiente, de tal manera que permita que los órganos competentes para resolver puedan tener conocimiento de la solicitud en tiempo real.*

5. *Admitida a trámite la solicitud, se procederá a la instrucción del procedimiento y a su inmediata tramitación y se recabará de oficio el informe del Registro Central de Penados, así como los de los servicios competentes de la Dirección General de la Policía y la Guardia Civil.*

Este último informe hará expresa mención a si el extranjero ha cumplido sus obligaciones en cuanto al compromiso de no regreso a España durante tres años. No se entenderá incumplido el compromiso en caso de entradas en España a efectos de estancia de duración no superior a noventa días, salvo en supuestos de permanencia irregular una vez finalizado dicho periodo o, en su



Mujeres Juristas por la Inmigración

caso, la vigencia de las prórrogas de estancia que se hubieran podido conceder.

6. *El órgano competente, a la vista de la documentación presentada y de los informes obtenidos, resolverá de forma motivada en el plazo de tres meses desde la presentación de la solicitud, atendiendo a los requisitos previstos en este artículo.*

Se entenderá que la resolución es favorable si la Administración no hubiera resuelto expresamente en plazo.

7. *En el caso de que la resolución fuera favorable, el extranjero deberá solicitar la Tarjeta de Identidad de Extranjero, personalmente y ante la Oficina de Extranjería o la Comisaría de Policía correspondientes, en el plazo de un mes desde la notificación de su concesión o, en su caso, desde la fecha de su entrada legal en territorio español. La tarjeta tendrá una validez de cinco años.”*

Motivación de la modificación:

En la actual normativa española existe la figura del “retorno voluntario” así como la de “recuperación de la autorización de larga duración / LD UE”.

Los dos supuestos parten del mismo hecho, un extranjero, volviendo a su país de origen, quedándose en el mismo sin querer/poder volver a España, y, después de un período de tiempo, quiere regresar a residir en España. La ventaja que se presenta en estos casos es la posibilidad de solicitar la misma autorización de la que fue titular, sin que al titular se le aplica la SNE.

Ahora bien, la diferencia entre poder recuperar la autorización temporal y la de larga duración, es que para el caso de la primera, tienes que realizar unos trámites administrativos complejos y muy burocratizados, que involucran varias entidades de la administración española (El Instituto de Seguridad Social, los consulados, y la propia administración de extranjería) mientras que en el caso de la recuperación de LD / LD UE, el trámite es bastante más sencillo, posibilitando que se el extranjero lo solicite incluso durante su estancia legal en España.



Mujeres Juristas por la Inmigración

La razón de que el primer trámite sea tan complejo es que en este caso es posible que el extranjero pueda solicitar la devolución de lo cotizado en ese periodo de tiempo de su residencia legal, y es por ello, que existe la necesidad de que se involucren tantos organismos y que haya un control exhaustivo del cumplimiento de todos los requisitos de dicha devolución por parte de diferentes organismos. Pero, sin embargo, para las personas que no solicitan la devolución de estas, el procedimiento sigue siendo el mismo, necesitan pasar por todas esas fases, pasar por todas esas entidades administrativas con el complejo entramado burocrático, sólo para volver a su país, y tener la posibilidad, posteriormente, de volver a España en las mismas condiciones. Ello genera unas situaciones inadmisibles, como que el extranjero deja caducar su permiso, sin hacer ningún tipo de trámite, y posteriormente vuelve a pasar por todos los filtros iniciales (normalmente a través de la figura del arraigo social), sin que se tuviera en cuenta su residencia anterior, su cotización al sistema de previsión social español, ni el arraigo que ha tenido anteriormente, ni lo que ha contribuido a la sociedad española.

Es por ello por lo que se genera la necesidad de tener en cuenta la situación de los extranjeros que han residido en España por un tiempo superior a un año, y que, por causas personales, deciden no renovar su permiso, o bien, renovándolo varias veces, todavía no son titulares de una residencia de larga duración. No puede ser que al extranjero que la Administración española conozca como un buen cumplidor, que haya dejado su contribución y la huella en la sociedad española, se le trate como a cualquier otra persona que acaba de llegar a España y se le exigen los mismos requisitos para su regularización de nuevo.

SOLUCIÓN: posibilitar que los titulares de las autorizaciones temporales de residencia/ trabajo tengan la posibilidad de recuperarla sin tener que pasar por la figura de retorno voluntario.

TEXTO ALTERNATIVO

Sección 1

Recuperación de la titularidad de una residencia superior a un año

Artículo 158 Ámbito de aplicación de la recuperación de la titularidad de una residencia de larga duración



Mujeres Juristas por la Inmigración

El procedimiento regulado en esta sección de recuperación de la titularidad de una autorización de residencia superior a un año resultará de aplicación en los siguientes supuestos:

- **a)** Cuando la autorización se hubiera extinguido en base a lo dispuesto en los apartados c) y d) del artículo 166.1 de este Reglamento.
- **b)** Cuando el extranjero regrese a España finalizado el periodo de su compromiso de no retorno asumido de acuerdo con lo previsto en el capítulo X del título IV, siempre que en el momento de su retorno voluntario al país de origen tuviera la condición de residente de larga duración en España.
- Los extranjeros que se encuentren en España durante al menos un año en situación de residencia, volvieren a su país de origen por el tiempo superior a 3 meses desde la caducidad de la autorización de la que fueran titular, y no hubieran solicitado la correspondiente renovación del permiso, o la misma no hubiera sido resuelta favorable conforme la normativa establecida en este real decreto Cuando se produzca la ausencia del territorio de la Unión Europea durante el tiempo reglamentariamente permitido.

Artículo 159 Procedimiento

1. La solicitud de recuperación de la titularidad de la autorización de residencia de larga duración será presentada por el extranjero, personalmente o bien, mediante la representación debidamente acreditada mediante los medios telemáticos y en el modelo oficialmente establecido.

2. La solicitud, dirigida a la Oficina de Extranjería de la provincia en la que desee fijar su residencia, podrá ser presentada ante la propia Oficina de Extranjería o ante la Misión diplomática u Oficina consular española en cuya demarcación resida.

En caso de presentación dentro de España, y a los efectos de la entrada en territorio español, será de aplicación lo dispuesto en los artículos 4 a 14 de este Reglamento.

En caso de presentación fuera de España, la entrada del extranjero en territorio español se producirá como titular de una autorización de residencia que se



Mujeres Juristas por la Inmigración

pretenda recuperar, una vez estimada, en su caso, la recuperación de dicha condición. A dichos efectos, la misión diplomática u oficina consular competente, previa solicitud de este por el interesado, emitirá un visado de residencia a su favor, para cuya obtención serán exclusivos requisitos que al solicitante se le haya reconocido la recuperación de la titularidad de una autorización de residencia de larga duración y el abono de la tasa por tramitación del procedimiento de visado.

3. A la solicitud de recuperación de la condición de residente deberá acompañarse la siguiente documentación:

- **a)** Pasaporte ordinario o título de viaje, reconocido como válido en España, con una vigencia mínima de cuatro meses.
- **b)** Certificado de antecedentes penales expedido por las autoridades del país de origen o del país o países en que haya residido durante los últimos cinco años, en el que no debe constar condenas por delitos previstos en el ordenamiento español.
- **c)** Certificado médico con el fin de acreditar que no padece ninguna de las enfermedades susceptibles de cuarentena previstas en el Reglamento sanitario internacional.
- **d)** Contrato de trabajo firmado por las dos partes, condicionado a la obtención de respuesta favorable del trámite de recuperación, en caso de una recuperación de la autorización temporal

4. Recibida la solicitud, el órgano competente la registrará, dejando constancia inmediata de su presentación, y la introducirá en la aplicación correspondiente, de tal manera que permita que los órganos competentes para resolver puedan tener conocimiento de la solicitud en tiempo real.

5. Admitida a trámite la solicitud, se procederá a la instrucción del procedimiento y a su inmediata tramitación y se recabará de oficio el informe del Registro Central de Penados, así como los de los servicios competentes de la Dirección General de la Policía y la Guardia Civil.



Mujeres Juristas por la Inmigración

Este último informe hará expresa mención a si el extranjero ha cumplido sus obligaciones en cuanto al compromiso de no regreso a España durante tres años. No se entenderá incumplido el compromiso en caso de entradas en España a efectos de estancia de duración no superior a noventa días, salvo en supuestos de permanencia irregular una vez finalizado dicho periodo o, en su caso, la vigencia de las prórrogas de estancia que se hubieran podido conceder.

6. El órgano competente, a la vista de la documentación presentada y de los informes obtenidos, resolverá de forma motivada en el plazo de tres meses desde la presentación de la solicitud, atendiendo a los requisitos previstos en este artículo.

Se entenderá que la resolución es favorable si la Administración no hubiera resuelto expresamente en plazo.

7. En el caso de que la resolución fuera favorable, el extranjero deberá solicitar la Tarjeta de Identidad de Extranjero, personalmente y ante la Oficina de Extranjería o la Comisaría de Policía correspondientes, en el plazo de un mes desde la notificación de su concesión o, en su caso, desde la fecha de su entrada legal en territorio español. La tarjeta tendrá una validez de cinco años.



Mujeres Juristas por la Inmigración

- **Suprimir el artículo 201 del RD 557/2011, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.**

La compatibilidad de la autorización de residencia y trabajo está regulada en el artículo 201 del RD 557/2011: Compatibilidad de la situación de residencia y trabajo por cuenta ajena y la de residencia y trabajo por cuenta propia, o de autorizaciones de trabajo por cuenta propia de ámbito geográfico distinto

Sugerencia de modificación:

Suprimir el artículo 201 del RD 557/2011, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

Motivación de la modificación:

Esta autorización presenta múltiples contradicciones y en práctica no presenta ninguna ventaja, supone demasiada complejidad tanto su solicitud como la continuidad.

Así, se establece un conjunto de requisitos para la solicitud y aprobación de la autorización. Esos requisitos son la suma de las exigencias que se requieren para cada una de las autorizaciones, lo que supone una excesiva obligatoriedad para el interesado. Sin embargo, hay que cumplir los requisitos de cada una de las autorizaciones, no sólo en un primer momento, sino seguir cumpliendo con los mismas, para las correspondientes renovaciones. En caso de no poder renovar en las mismas condiciones (cumpliendo los requisitos de las dos) habría que solicitar la modificación a una de ellas, cumpliendo los requisitos de una autorización inicial, aunque realmente nunca se ha dejado de trabajar ni se trata de una autorización inicial.

La situación descrita evidencia, por una parte, un excesivo formalismo para solicitar y obtener dicha autorización, pero también contradicciones en la continuidad del permiso y, por otra parte, en la práctica incita a la proliferación de empleo sumergido, dada la complejidad en obtener el permiso para realizar una actividad complementaria y, que, muchas veces, no sea continua en el tiempo.



Mujeres Juristas por la Inmigración

Una cuestión relacionada a lo descrito más arriba es la modificación de una autorización de residencia y trabajo por cuenta propia/ajena. Esta modificación también conlleva contradicciones en su trámite inicial/renovación, así como una compleja problemática en la práctica tanto para el mismo extranjero interesado como para administraciones relacionadas, como sería la Tesorería de la Seguridad Social o AEAT.

Se producen los siguientes inconvenientes

-La propia administración española, como sería SS o AEAT no conoce las limitaciones de las autorizaciones CA/CP de modo que se producen múltiples casos en las que la persona realiza el alta en el régimen correspondiente, aunque el permiso administrativo no le da derecho a ello, significando no sólo se produce un incumplimiento en el orden de extranjería, sino ante las otras entidades que lo permiten y lo consienten.

- En tales situaciones, a pesar de estar de alta en el régimen y cumplir con los requisitos fiscales, de contratación de personal, con las licencias correspondientes, el extranjero interesado perderá tanto el permiso del que es titular (porque no cumplirá con las correspondientes cotizaciones para su renovación, al haber cambiado de régimen) ni se permitirá la modificación del permiso en el momento de la caducidad de su autorización por tener el correspondiente alta sin haber solicitado la modificación antes.

- Por tanto, a una persona que ha cotizado en los dos regímenes, que además seguirá en alta y cotizando en el régimen correspondiente, se le priva del derecho de residencia y trabajo, quedándose el interesado en situación irregular (a pesar de que sigue trabajando y pagando los correspondientes impuestos), y obligándole solicitar su regularización a través de figuras excepcionales como sería el arraigo social.

- Ello supone que tendrá que acreditar de nuevo, el cumplimiento de los requisitos para dicha autorización por circunstancias excepcionales, un razonamiento ilógico, ya que no sólo queda más que acreditado que lleva más de 3 años en España, que no tiene antecedentes, sino que además SI que cumple los requisitos de la actividad lucrativa porque los lleva cumpliendo



Mujeres Juristas por la Inmigración

desde hace meses, a pesar de que la autoridad migratoria no se lo ha reconocido.

-Asimismo, es la propia administración la que deja al extranjero con la actividad lucrativa que se está realizando bajo un prisma de irregularidad, volviéndolo una actividad sumergida de la economía española.

- Otra de las contradicciones que presenta dicha modificación es la necesidad de la solicitud previa cada vez que se pretenda el cambio del régimen, que, durante la validez de la autorización, pueden ser varias veces, con todas las formalidades que ello supone para el extranjero y a pesar del beneficio que podría generar el pago de los impuestos de la actividad lucrativa desarrollada a la administración pública.

Así, la conclusión lógica, es que, una vez solicitado y obtenido el permiso de residencia y trabajo, ya sea cumpliendo los requisitos por cuenta propia o por cuenta ajena, éste ha de posibilitar no sólo el derecho a trabajar en el mismo régimen, sino en ambos, siendo, de forma automática, la concesión de la autorización de trabajo por cuenta propia y ajena a su titular, que se podrá dar de alta en el régimen correspondiente según las necesidades del mercado y contribuyendo a las cotizaciones de SS y AEAT en todo momento, así como desaparecerán situaciones del empleo clandestino generados por la pérdida de la autorización de trabajo realizado de oficio por las autoridades migratorias a pesar de la continuidad de la actividad lucrativa.

Por otro lado, las cargas administrativas constituyen algunos de estos obstáculos que no son necesarias ni proporcionadas y no solo afectan al extranjero si no al Estado español, ya que una irregularidad sobrevenida del extranjero que no consiga trabajo por cuenta ajena y por trabas administrativas no pueda ejercer una actividad por cuenta propia deja de generar una estructura comercial, en España se caracteriza por una mayoritaria presencia de pequeñas y medianas empresas. Nuestra propuesta de cambio normativo un ámbito especialmente dinamizador de la actividad económica y del empleo y, por ello, para favorecer la recuperación económica en el actual.

Esta flexibilización beneficiaría a la economía actual del país en el 2019 más de 300.000 que trabajan por cuenta propia en el territorio nacional, según los últimos datos del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, y una gran parte de ellos no lo han tenido nada fácil para iniciar su actividad ya que antes de



Mujeres Juristas por la Inmigración

compatibilizar sus permisos trabajaron como falsos autónomos a diferencia de los extranjeros que pertenecen a la Unión Europea que no tienen distinción en sus permisos de residencia.

Analizando la norma podemos ver que **hay más requisitos y más impedimentos que cuando se pretende trabajar por cuenta ajena**".

Texto Alternativo:

Supresión de dicho artículo.



Mujeres Juristas por la Inmigración

➤ **Desarrollo normativo de la Disposición Adicional Decimoctava de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de Apoyo a Emprendedores y su Internacionalización.**

La trasposición de la Directiva 2016/801/UE se realizó en un contexto de urgencia ante la finalización del plazo para la transposición, sin embargo, transcurridos 2 años consideramos imprescindible que se regule este tipo de autorización de residencia consideramos imprescindible que se regule este tipo de autorización de residencia puesto que actualmente los interesados se encuentran expuestos a la interpretación que cada oficina de extranjería realice al respecto, toda vez que ni se beneficia de las disposiciones comunes para las autorizaciones de residencia prevista en la Sección de Movilidad Internacional de la Ley 14/2013 (salvo en lo que respecta al procedimiento de visado), precisamente por no encontrarse dentro de dicha Sección, ni tampoco encuentra cabida en las disposiciones del Reglamento de Extranjería por su naturaleza.

El literal de la D.A 18ª es el siguiente:

“Disposición adicional decimoctava. Autorización de residencia para prácticas.

1. Los extranjeros que hayan obtenido un título de educación superior en los dos años anteriores a la fecha de solicitud o que estén realizando estudios que conducen a la obtención de un título de educación superior en España o en el extranjero, podrán participar en un programa de prácticas mediante la firma de un convenio de prácticas o contrato de trabajo en prácticas con el fin de mejorar sus conocimientos, su práctica y su experiencia en un entorno profesional.

2. Para ello deberán estar provistos de una previa autorización de residencia para prácticas y, en caso de que no se hallen o residan en territorio español, del correspondiente visado que será emitido de conformidad con los procedimientos descritos en esta ley.

3. La autorización de residencia para prácticas será solicitada por la entidad de acogida mediante medios electrónicos y tendrá validez en todo el territorio nacional. La solicitud se dirigirá a la Delegación o Subdelegación del Gobierno en la provincia en la que vaya a



Mujeres Juristas por la Inmigración

desarrollarse la actividad que resolverá en el plazo de 30 días. Si no se resuelve en dicho plazo, la autorización se entenderá estimada por silencio administrativo.

4. El solicitante deberá acreditar los siguientes requisitos para solicitar la autorización de residencia para prácticas:

a) Que el extranjero ha sido admitido para la realización de prácticas en base a la firma de un convenio de prácticas con una entidad de acogida, que contemple una formación teórica y práctica. El convenio de prácticas contendrá, al menos:

1.º Una descripción del programa de prácticas, incluido el objetivo educativo o los componentes de las prácticas.

2.º La duración de las prácticas.

3.º Las condiciones de las prácticas y de su supervisión.

4.º Las horas de prácticas.

5.º La relación jurídica entre la persona en prácticas y la entidad de acogida.

b) Que el extranjero ha obtenido un título de educación superior en los dos años anteriores a la fecha de solicitud o que está realizando estudios que conducen a la obtención de un título de educación superior.

c) Que las prácticas se efectúan en el mismo campo académico y al mismo nivel de cualificación que el título de educación superior o el programa de estudios referido.

d) Que el extranjero dispondrá durante su residencia de seguro de enfermedad y de recursos suficientes.

e) Que el extranjero carece de antecedentes penales en sus países anteriores de residencia durante los últimos cinco años por delitos previstos en el ordenamiento español y no figura como rechazable en el espacio territorial de los países con los que España tenga firmado un convenio en tal sentido.



Mujeres Juristas por la Inmigración

f) *Que, en su caso, el extranjero se encuentra regularmente en territorio español.*

5. *En aquellos supuestos en los que el extranjero queda vinculado con la entidad de acogida mediante un contrato de trabajo en prácticas, no se aplicará la situación nacional de empleo. Sin perjuicio de someterse a la regulación propia del trabajo en prácticas, este contrato deberá contener, al menos, el contenido previsto en este artículo para el convenio.*

6. *El período de validez de esta autorización de residencia para prácticas será de seis meses o igual a la duración del convenio de prácticas, de ser esta inferior. Esta autorización podrá ser renovada, por una sola vez, no pudiendo exceder de un año el periodo total de la autorización inicial y de su prórroga. En el caso de que se trate de un contrato de trabajo en prácticas, la duración será la prevista en el mismo regida por la legislación laboral aplicable en cada momento.*

7. *Los extranjeros que hubieran obtenido una autorización de residencia de conformidad con la presente disposición, podrán solicitar la tarjeta de identidad de extranjero.”*

Sugerencias de modificación o desarrollo:

1. Que se establezca que la solicitud de esta autorización prorroga la validez de la situación de estancia o residencia previa hasta la resolución.

Motivación de la modificación: al igual que en el apartado 2 de la D.A 18ª se equipara el procedimiento para la obtención del visado al establecido por la Ley 14/2013 para las autorizaciones previstas en la Sección de Movilidad Internacional, debería establecerse expresamente que la solicitud de autorización de residencia para prácticas prorrogará la vigencia de la situación de estancia o residencia de la que fuera titular el solicitante hasta la resolución del procedimiento, conforme viene establecido en el art. 76 de la Ley 14/2013.

Lo que está ocurriendo actualmente es que algunas oficinas de extranjería con un gran volumen de expedientes, que les impide resolver



Mujeres Juristas por la Inmigración

en plazo, están concediendo las autorizaciones de residencia para prácticas con una vigencia que inicia en la fecha en que el silencio produce efectos, es decir, transcurridos 30 días hábiles desde la solicitud. Ahora bien, este hecho ocasiona que, interesados que hayan formulado la solicitud durante la vigencia de una autorización de residencia previa, vean como su periodo de residencia se interrumpe habida cuenta de que no hay ninguna disposición que establezca que su autorización de residencia previa se prorroga hasta la resolución del procedimiento de prácticas, o que la validez del permiso de prácticas se retrotrae al día siguiente al de la expiración de su autorización de residencia previa, este último supuesto generaría muchos más inconvenientes toda vez que la autorización de residencia para prácticas se puede solicitar en cualquier momento, no necesariamente en periodo de renovación de una autorización previa, por tanto, entendemos que la solución pasa por determinar expresamente la prórroga de la autorización previa hasta la resolución del procedimiento de obtención de la autorización de residencia para prácticas.

Los problemas de este vacío legal son principalmente dos:

- Interrupción del periodo de residencia de cara a la modificación vía art. 200 RLOEX.
- Interrupción del periodo de residencia de cara a la solicitud de nacionalidad española por residencia.

Ambos efectos claramente perjudiciales para el interesado.

Texto Alternativo:

Inclusión de un apartado en la D.A 18 con el tenor literal siguiente:

“La solicitud de autorización de residencia para prácticas prorrogará la vigencia de la situación de estancia o residencia de la que fuera titular el solicitante hasta la resolución del procedimiento.”



Mujeres Juristas por la Inmigración

2. Que se establezca el plazo para la solicitud de la autorización de residencia para prácticas de los interesados que se encuentren en España con una autorización de estancia por estudios.

Motivación de la modificación:

En la actualidad cuando vamos a presentar una autorización de residencia para prácticas, debemos asegurarnos antes sobre el criterio que aplica la oficina de extranjería correspondiente pues nos encontramos con interpretaciones dispares que atentan contra la seguridad jurídica como la que veremos a continuación:

Sin carácter exhaustivo, pues desconocemos el criterio de todas las oficinas de extranjería, nos encontramos que la Oficina de Extranjería de Madrid sí admite la solicitud de residencia para prácticas de los interesados que se encuentran en periodo de renovación de su autorización de estancia por estudios, es decir, dentro de los 90 días posteriores a la caducidad de su autorización de estancia, sin embargo, la Oficina de Extranjería de Valencia rechaza esta posibilidad al entender que no se encuentra en estancia legal el estudiante que se encuentra en periodo de renovación.

Para evitar esta disparidad de criterios y entendiendo que el estudiante se encuentra legalmente en España durante los 90 días posteriores a la caducidad de su autorización y al igual que sí se otorga esta posibilidad a los estudiantes que soliciten una autorización de residencia para la búsqueda de empleo, viniendo expresamente dispuesto en las Instrucciones DGM 1/2018 (Tercera, apartado 2), proponemos que se establezca expresamente esta posibilidad vía modificación de la D.A 18ª o vía ampliación de las Instrucciones ya dictadas DGM 4/2018.

Texto Alternativo:

“Cuando se trate de titulares de autorización de estancia por estudios previa, la solicitud podrá ser presentada durante los 90 días posteriores a la expiración de la vigencia de su autorización de estancia por estudios.”



Mujeres Juristas por la Inmigración

3. Que se establezca la tasa por el procedimiento.

Motivación de la modificación:

En este aspecto también nos encontramos con la inseguridad provocada por los criterios de cada Oficina de Extranjería. Por ejemplo, la Oficina de Extranjería de Barcelona cobra la tasa de residencia temporal inicial y renovada para estos supuestos (790 052), haciéndolo a nuestro entender de forma indebida toda vez que la Disposición Adicional Decimonovena de la Ley 14/2013 establece que el importe de la tasa se establecerá por Orden Ministerial, atendiendo al coste de los servicios prestados, sin que a la fecha se haya publicada dicha Orden. Por esta razón y en aras de la seguridad jurídica, solicitamos que se publique la orden ministerial con el importe de la tasa correspondiente a esta autorización.



Mujeres Juristas por la Inmigración

BIBLIOGRAFÍA

- Comentarios a las Instrucciones sobre Arraigo Social elaboradas por la Dirección General de Inmigración. Onésimo Carlos Arranz García
- Informes Jurídicos Femp.
- Informes del Grupo de Trabajo Femp.
- Informes Anuales del Defensor del Pueblo.
- Constitución Española.
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
- Reglamento 557/11 apartado 2 (C) de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.
- Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios.
- Disposición Adicional Decimoctava de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de Apoyo a Emprendedores y su Internacionalización.