

DICTAMEN SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE REFORMA DE LA LEY ORGÁNICA 4/2000, DE 11 DE ENERO, SOBRE DERECHOS Y LIBERTADES DE LOS EXTRANJEROS EN ESPAÑA Y SU INTEGRACIÓN SOCIAL, MODIFICADA POR LAS LEYES ORGÁNICAS 8/2000, DE 22 DE DICIEMBRE, 11/2003, DE 29 DE SEPTIEMBRE Y 14/2003, DE 20 DE NOVIEMBRE

Aprobado en la Sesión Ordinaria del Pleno de 28 de enero de 2009

I. ANTECEDENTES

Con fecha de 30 de diciembre de 2008 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social un escrito del Ministro de Trabajo e Inmigración, por el que se solicitaba, al amparo de lo dispuesto en el artículo 7.1.1.a) de la Ley 21/1991, de 17 de junio, de creación del Consejo Económico y Social, que el Consejo emitiera dictamen sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social, modificada por las Leyes Orgánicas 8/2000, de 22 de diciembre, 11/2003, de 29 de septiembre y 14/2003, de 20 de noviembre. El Anteproyecto viene acompañado de una Memoria justificativa, que argumenta los motivos y oportunidad de la norma. Se adjunta también una Memoria económica que analiza su potencial impacto económico y presupuestario, concluyendo que únicamente se prevé un impacto económico en cuanto a la recaudación por la vía de las tasas. Asimismo, se ha enviado el Informe sobre el impacto por razón de género del Anteproyecto, en el que se concluye que carece del mismo.

El Anteproyecto aborda la cuarta reforma desde su entrada en vigor de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, y es la primera que se remite a este Consejo para que emita Dictamen al respecto. Cabe recordar que las tres reformas que precedieron a la que se articula a través de este Anteproyecto, se llevaron a cabo mediante las siguientes leyes:

- Ley Orgánica 8/2000, de 22 de febrero, de Reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los extranjeros en España y su integración social. A la aprobación de esta Ley siguió la presentación de varios recursos de inconstitucionalidad, resueltos por el Tribunal Constitucional en el año 2007 mediante las sentencias STC 236/2007 y 259/2007, en las que se encuentra el origen de algunos de los cambios introducidos por el Anteproyecto respecto a las condiciones para el ejercicio de los derechos fundamentales de reunión, asociación, sindicación y huelga.
- Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros.
- Ley 14/2003, de 20 de noviembre, de Reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre; de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local; de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y de la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal.

En cumplimiento de la Disposición Adicional tercera de esta última, se dictó el Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica de Extranjería 8/2000, cuyos principales contenidos en lo relativo a los aspectos laborales, son resultado del acuerdo adoptado por los interlocutores sociales en el ámbito del diálogo social, al que se hará referencia más adelante. El reforzamiento de la conexión entre autorización de trabajo e integración efectiva en el mercado laboral era uno de sus principales objetivos. Asimismo, el Reglamento desarrollaba algunas de las novedades introducidas por la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, de Reforma de la Ley Orgánica 4/2000, como la figura del visado para búsqueda de empleo. También fueron incorporados al Reglamento algunos de los puntos recogidos en el acuerdo alcanzado en el marco del diálogo social sobre los aspectos sociolaborales del proyecto de Real Decreto por el que se aprobaba el nuevo reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 4/2000, alcanzado con el Gobierno, por las organizaciones empresariales y sindicales. Entre dichas medidas destacan la creación de la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración; el refuerzo del carácter del contingente como instrumento regulador de las contrataciones colectivas programadas, con mayor flexibilidad y participación de los agentes sociales, el Catálogo de Ocupaciones de Dificil Cobertura o la figura del arraigo laboral. El Real Decreto 2393/2004 también contemplaba la apertura del último proceso excepcional de normalización de trabajadores extranjeros, al que se acogieron más de 500.000 trabajadores.

Unido a lo anterior, hay que tener en cuenta que en los últimos años se han aprobado otros cambios normativos que, sin afectar directamente a la legislación de extranjería, tienen repercusiones indirectas en su aplicación. Entre ellos, cabe destacar los siguientes:

- La Ley Orgánica 3/2007¹, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres, que modifica la Ley Orgánica 5/1984², de 26 de marzo, reguladora del Derecho de Asilo y de la Condición de Refugiado, extendiendo la posible concesión del derecho de asilo y el estatuto de refugiado a las mujeres que sufran persecución por motivos de género.
- Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo. Afecta principalmente a las condiciones exigidas para ejercer el

¹ Disposición adicional vigésimo novena de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres.

² Se introduce una nueva Disposición adicional tercera en la Ley Orgánica 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del Derecho de Asilo y de la Condición de Refugiado.

derecho de reagrupación familiar cuando el reagrupante sea español y el reagrupado sea ascendiente directo suyo o de su cónyuge y extracomunitario

- La aprobación de los Estatutos de Autonomía de Cataluña y Andalucía³, que asumen la competencia ejecutiva en materia de autorizaciones iniciales de trabajo cuando la relación laboral se desarrolle en el territorio de la Comunidad Autónoma.
- La aprobación del Real Decreto-Ley 4/2008, de 19 de septiembre, sobre abono acumulado y de forma anticipada de la prestación contributiva por desempleo a trabajadores extranjeros no comunitarios que retornen voluntariamente a sus países de origen, desarrollado por el posterior Real Decreto 1800/2008, de 3 de noviembre.

Asimismo, se han impulsado diferentes iniciativas en este ámbito como, sin ánimo de exhaustividad, la creación en 2006 del Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia, al amparo de lo dispuesto en el artículo 71 de la Ley Orgánica 14/2003, así como la aprobación del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010 (PECI).

En cuanto a la realidad social sobre la que se proyecta la aplicación futura de esta norma, cabe recordar que a principios de 2008, la población en España alcanzaba ya los 46 millones de personas, de los cuales, 5,2 millones eran extranjeros (de ellos, 2,1 millones son ciudadanos de la UE). La población extranjera se ha incrementado en algo más de 4,5 millones desde el año 2000, en el contexto de la intensa actividad registrada por la economía española durante el último ciclo expansivo, representando en la actualidad el 11,3 por 100 del total de habitantes.

En línea con este aumento, entre los años 2000 y 2006 se ha concedido la nacionalidad española a más de 200.000 personas, mientras que el número de reagrupaciones familiares se situaba en 2007 en 128.161.

El 50,9 por 100 de los extranjeros es titular de una autorización de residencia en el Régimen General de extranjería, mientras que el 49,1 por 100 pertenece al Régimen Comunitario.

Durante este periodo, el porcentaje de matrimonios mixtos se ha incrementado desde el 5,4 por 100 que representaban en el año 2000 respecto a los matrimonios totales, al 12,7 en 2007, mientras que el número de nacimientos de padre y/o madre extranjera se sitúa en la actualidad en torno al 20 por 100 del total de nacimientos, frente al 8 por 100 que

³ Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña y Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

representaban en el año 2000. Ambos indicadores muestran un aumento paulatino de la integración de la población extranjera en la sociedad española.

La mayor parte de la población extranjera que decide establecerse en España lo hace por motivos laborales, lo que explica que algo más del 80 por 100 de los extranjeros con tarjeta de residencia se sitúe en una franja de edad comprendida entre los 16 y los 64 años, representando algo menos del 4 por 100 aquellos con más de 65 años y en torno al 11 por 100 los menores de 16.

En diciembre de 2008, los trabajadores extranjeros, tanto comunitarios como no comunitarios, afiliados en alta a la Seguridad Social se situaban ligeramente por debajo de los 2 millones de personas, lo que supone el 10,46 por 100 de la afiliación total, porcentaje que supera ampliamente el 2,7 por 100 del año 2000. No obstante, el deterioro que acusa actualmente el mercado laboral español está afectando con mayor intensidad a la población extranjera, principalmente desde el segundo semestre de 2008, con aumentos del desempleo mayores que en el caso de la población española, alcanzando las cifras de paro registrado de los extranjeros en diciembre de 2008 en 410.960 personas, con especial incidencia en los sectores de la construcción y los servicios. Este mayor aumento del paro entre los extranjeros no obedece sólo a que haya descendido la ocupación entre ellos sino a que tanto el total de población extranjera como la población activa extranjera continúan incrementándose a un fuerte ritmo aunque ligeramente inferior al de años anteriores.

El origen de la mayor parte de las previsiones contenidas en el Anteproyecto responde, en buena medida, a la necesidad de adaptar la legislación de extranjería a los cambios sociales y económicos acaecidos tanto en nuestro país como en el entorno comunitario, desde la aprobación de la Ley 4/2000.

Asimismo, el Anteproyecto aborda la transposición de las Directivas europeas pendientes de incorporación al ordenamiento jurídico español y, en concreto, las siguientes:

- Directiva 2003/110/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, sobre la asistencia en casos de tránsito a efectos de repatriación o alejamiento por vía aérea.
- 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.
- Directiva 2004/81/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa a la expedición de un permiso de residencia a nacionales de terceros países que sean víctimas de la trata de seres humanos o hayan sido objeto de una acción de ayuda a la inmigración ilegal que cooperen con las autoridades competentes.

- Directiva 2004/82/CE, del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la obligación de los transportistas de comunicar los datos de las personas transportadas.
- Directiva 2004/114/CE, de 13 de diciembre de 2004, del Consejo, relativa a los requisitos de admisión de los nacionales de terceros países a efectos de estudios, intercambio de alumnos, prácticas no remuneradas o servicios de voluntariado.
- Directiva 2005/71/CE, del Consejo, de 12 de octubre de 2005, relativa a un procedimiento específico de admisión de los nacionales de terceros países a efectos de investigación científica.
- Directiva 2008/115/CE, de 16 de diciembre de 2008, del Parlamento Europeo y el Consejo, relativa a las normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular.

Además de la transposición de la normativa comunitaria, el Anteproyecto se acoge en cuanto a sus objetivos a su imbricación en el proceso de articulación y definición de una política común europea en materia de inmigración, mencionando explícitamente la asunción de los principios del Pacto Europeo para la Inmigración y Asilo, suscrito en octubre de 2008 bajo la presidencia francesa de la Unión. El pacto se articula en torno a cinco objetivos: organizar la inmigración legal y favorecer la integración; combatir la inmigración irregular, garantizando el retorno a los países de origen o tránsito; fortalecer los controles fronterizos; aumentar la cooperación con los países de origen y tránsito y mejorar el sistema de asilo.

Unido a lo anterior, el Anteproyecto obedece a la necesidad de incorporar a la LO 4/2000 la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en sus Sentencias STC 236/2007, de 7 de noviembre y STC 259/2007, de 19 de diciembre, dando nueva redacción a los artículos declarados inconstitucionales, concretamente a los que regulan los derechos de reunión, asociación, sindicación y huelga.

El seguimiento por parte del Consejo Económico y Social del fenómeno de la inmigración ha ido en aumento a medida que aquél iba cobrando cada vez mayor relevancia. El CES viene realizando prácticamente desde su creación un análisis periódico de la evolución de la inmigración en España a través de sus Memorias anuales, habiendo emitido su opinión sobre esta materia por primera vez con motivo del Dictamen 3/1995, sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Ejecución de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España. En el año 2000, dada la importancia creciente de la inmigración y el interés del debate suscitado en torno a las dos reformas de la Ley de extranjería aprobadas ese año, se organizó un seminario vinculado a la realización de

la Memoria, que incluyó un monográfico basado en el mismo. Tal y como se apuntaba anteriormente, no le fueron remitidas para dictaminar las tres reformas de la normativa de extranjería con rango de ley que se llevaron a cabo en los años 2000, a través de la LO 4/2000 y la LO 8/2000 y en 2003, a través de la LO 11/2003 y LO 14/2003.

Con independencia de lo anterior, la principal aportación del CES en este ámbito se produjo con la aprobación de su *Informe 2/2004 sobre Inmigración y mercado de trabajo en España*, realizado a iniciativa propia. En él se analizaba la realidad de la inmigración en España, al mismo tiempo que se sentaban las bases sobre los fundamentos de lo que debería ser la nueva concepción de una política integral de inmigración que contemplara la ordenación de los flujos laborales a través de la mejora de los procedimientos con la participación de los agentes sociales, la integración social de los inmigrantes y la cooperación al desarrollo. Poco después de su aprobación tuvo lugar el inicio de una nueva legislatura en la que el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales asumió la competencia en extranjería, inmigración y asilo por Real Decreto 553/2004, por el que también se crea la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración. Desde ésta última se asumió la filosofía del informe, abriéndose una nueva etapa en el diálogo entre Gobierno y organizaciones sindicales y empresariales, cuya hoja de ruta se marcó en la *Declaración para el diálogo social: competitividad, empleo estable y cohesión social*. En este documento, por primera vez, se introdujo la inmigración, y concretamente los aspectos laborales del desarrollo de la Ley 4/2000 en el listado de temas de la negociación. Poco después, en el marco del diálogo social, organizaciones empresariales y sindicales alcanzaron con el Gobierno un *Acuerdo sobre los aspectos sociolaborales del proyecto de Real Decreto* por el que se aprobaba el nuevo reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, sobre el que el CES emitió su Dictamen 4/2004.

En febrero de 2008, la Mesa de Diálogo Social en materia de Inmigración, aprobó un *Documento de Balance del diálogo social en materia de inmigración* en los últimos años, que es preciso considerar como punto de partida para abordar la valoración del Anteproyecto objeto del presente Dictamen. El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y los Interlocutores Sociales se reafirmaban en este documento en los principios acordados al principio de la legislatura, considerando que una política de inmigración integral y multilateral debe fundamentarse en tres ejes:

- la prevención y lucha contra la inmigración irregular,
- la gestión eficaz de los flujos migratorios, bajo las premisas de la consideración de la situación nacional de empleo, la prioridad de la contratación en origen y la participación de los agentes sociales a través de los mecanismos establecidos en el Reglamento,

- y la integración social de los inmigrantes.

El documento abordaba asimismo una recapitulación acerca del funcionamiento y las vías de mejora de los distintos procedimientos a través de los que se canaliza la contratación de inmigrantes (régimen general, contingente y autorizaciones de temporada).

Los interlocutores sociales señalaban que la gestión ordenada de los flujos migratorios debía contemplar tanto el conjunto de las vías relacionadas con la migración por motivos de trabajo, como las que tienen otra finalidad, ya sea de residencia o estancia, incluyendo el derecho a la reagrupación familiar.

Por último, consideraban que en una concepción integral de la política de migración laboral, era preciso abrir nuevas líneas de diálogo y trabajo conjunto en todas aquellas materias que concernían a la situación de los trabajadores de origen extranjero que ya formaban parte del mercado laboral español.

II. CONTENIDO

El Anteproyecto se compone de una Exposición de motivos, un artículo único, el cual se estructura en distintos apartados que modifican el articulado de la Ley Orgánica 4/2000, así como de dos disposiciones adicionales, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.

Artículo único. Modificación de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

En el artículo único del Anteproyecto, que cuenta con sesenta y nueve apartados, se recogen las modificaciones que se introducen en el texto de la Ley Orgánica 4/2000 de 11 de enero.

Título preliminar (Apartados uno a cuatro del artículo único del Anteproyecto que se refieren a los artículos 1 y 2 de la LO 4/2000)

El Título Preliminar de las Disposiciones generales delimita en su artículo 1 el ámbito de la presente Ley y excluye en el artículo 2 otras materias que no se registrarán por esta regulación. Se introduce asimismo, un nuevo artículo 2 bis, dedicado a *la política migratoria*, en el que se explicitan las competencias que corresponden al Estado conforme al artículo 149.1.2ª CE (nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo) en cuanto a la definición, planificación, regulación y desarrollo de la

política migratoria, sin perjuicio de las competencias que puedan ser asumidas por los Estatutos de las Comunidades Autónomas. Se añade un nuevo artículo 2 ter que, en consonancia con lo acordado en el reciente Pacto Europeo de Inmigración, recoge el compromiso del Gobierno de mantener una política migratoria de carácter integral, cuyos principios se enumeran en el mismo artículo. En el apartado tres de este artículo se aborda la cooperación entre Gobierno, Comunidades Autónomas y Ayuntamientos para la consecución de las finalidades descritas en los anteriores apartados, en el marco de un plan estratégico plurianual con cargo a un fondo estatal que se dotará anualmente. Se confiere así estabilidad al Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de inmigrantes, que venía siendo dotado desde el año 2005 en las sucesivas leyes de presupuestos generales del Estado.

Título I. Derechos y Libertades de los extranjeros (Apartados cinco a veinticuatro del artículo único del Anteproyecto que se refieren a los artículos 3 a 24 de la LO 4/2000)

Derechos fundamentales

En este Título se abordan las modificaciones derivadas de la reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional relativas al ejercicio de determinados derechos fundamentales, especialmente de la Sentencia 236/2007 de 7 de noviembre y la 259/2007, de 19 de diciembre, que afectan a los artículos 7.1 (derecho de reunión), 8 (derecho de asociación), 9 (derecho a la educación), 11.1 (derecho de sindicación), 11.2 (derecho de huelga) y 22 (derecho a la asistencia jurídica gratuita) de la Ley Orgánica 4/2000. En la nueva redacción dada por el Anteproyecto se elimina la exigencia de la residencia legal para el ejercicio de los mismos.

Respecto al derecho de asistencia jurídica gratuita en los procesos contencioso-administrativos, se introduce un nuevo artículo 22 bis que exige una nueva solicitud de asistencia y la constancia expresa de la voluntad del extranjero de interponer el recurso.

Otros derechos

El Anteproyecto recoge, con ligeras variaciones, el contenido de la legislación vigente en cuanto al derecho a la asistencia sanitaria y a la Seguridad Social y servicios sociales.

La nueva redacción del artículo 13 reconoce el derecho a obtener ayudas en materia de vivienda en igualdad de condiciones que los españoles únicamente a los residentes de larga duración. Serán las Administraciones competentes quienes establezcan las condiciones de acceso a las ayudas cuando se trate de residentes temporales.

Reagrupación familiar

Los apartados dieciocho a veintiuno del Anteproyecto modifican las disposiciones relativas a la reagrupación familiar. Se mantiene el artículo 16 relativo al derecho a la intimidad familiar y se plantean modificaciones en los artículos 17, 18, 18 bis y 19, relativos al procedimiento y requisitos para la reagrupación familiar. Los principales cambios consisten en la inclusión de la pareja de hecho como familiar reagrupable (artículo 17.4) y la exigencia de dos nuevos requisitos para la reagrupación de ascendientes: que los reagrupables sean mayores de 65 años y que a su vez el reagrupante sea titular de una autorización de residencia de larga duración (artículos 17.1 d) y 18.1). Respecto a la acreditación de la suficiencia de medios económicos para ejercer el derecho de reagrupación familiar, la nueva redacción del artículo 18.2 excluye del cómputo las prestaciones sociales de las que sea beneficiario el reagrupante.

En el apartado veinte del Anteproyecto se introduce un nuevo artículo 18 bis, en adaptación a la Directiva 2003/109/CE, del Consejo, de 25 de noviembre, relativa al Estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración, en el que se establece que los familiares reagrupables de un residente de larga duración en otro Estado miembro de la Unión Europea que reside en España podrán solicitar ellos mismos la reagrupación aportando prueba de su residencia en el primer Estado miembro.

Otra novedad significativa es la autorización para trabajar que incluyen las autorizaciones de residencia por reagrupación familiar para los cónyuges e hijos reagrupados mayores de 16 años en el artículo 19.1.

El Anteproyecto mantiene la regulación vigente en cuanto al acceso a una autorización de residencia independiente por parte del cónyuge reagrupado víctima de violencia de género.

Título II. Régimen jurídico de las situaciones de los extranjeros (Apartados veinticinco a cuarenta y nueve del artículo único del Anteproyecto que se refieren a los artículos 25 a 49 de la LO 4/2000)

Las principales modificaciones se refieren al control y registro de las entradas y salidas de España, el estatuto de los residentes de larga duración, la ampliación a otros supuestos del régimen de los estudiantes y el nuevo régimen especial de los investigadores.

De la entrada y salida del territorio español

El Anteproyecto introduce con los artículos 25.5 y 28.1 la posibilidad del registro de las entradas y salidas del territorio español de los extranjeros a los que no les sea de aplicación el régimen comunitario.

Se amplían los tipos de visados recogidos en el artículo 25 bis con la inclusión expresa del visado de residencia y trabajo de temporada, el visado de estudios, que ahora incluye también el intercambio de alumnos, las prácticas no laborales y los servicios de voluntariado y el nuevo visado de investigación.

Situaciones de los extranjeros

En cuanto a la modificación de la denominación y características de la actual residencia permanente, ahora denominada residencia de larga duración, según lo establecido en la ya mencionada Directiva 2003/109/CE, del Consejo, de 25 de noviembre, el artículo 32 del Anteproyecto recoge la posibilidad de que los residentes de larga duración en otro Estado miembro de la UE puedan solicitar y acceder a una autorización de larga duración en España.

El artículo 33, relativo al régimen de estancia de los estudiantes, se amplía al intercambio de alumnos, las prácticas no laborales y los servicios de voluntariado, en cumplimiento de lo establecido en la Directiva 2004/114/CE, de 13 de diciembre, del Consejo, relativa a los requisitos de admisión de los nacionales de terceros países a efectos de estudios, intercambio de alumnos, prácticas no remuneradas o servicios de voluntariado.

De la autorización de trabajo y regímenes especiales

El Anteproyecto recoge en el artículo 36.1 la posibilidad de otorgar autorizaciones para trabajar no vinculadas a autorizaciones de residencia en el supuesto de penados extranjeros que se hallen cumpliendo condena y otros que se establezcan reglamentariamente.

En el punto 2 del mismo artículo se vincula la entrada en vigor de la autorización de residencia y trabajo inicial al alta del trabajador en la seguridad social. En la nueva redacción del artículo 36.4 se sustituye la oferta de trabajo o precontrato por un contrato de trabajo que habrá de acompañar a la solicitud de una autorización de trabajo inicial.

El artículo 36.6 recoge la no concesión de una autorización de residencia y trabajo a aquéllos extranjeros que se acogieran a un programa de retorno voluntario y volvieran a España antes del plazo acordado.

La nueva redacción del artículo 38, relativo a la autorización de residencia y trabajo por cuenta ajena, traslada a la Ley Orgánica el procedimiento para la solicitud, obtención y

renovación de dicha autorización, ya recogido en el Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre.

En cumplimiento de lo establecido en la Directiva 2005/71/CE, de 12 de octubre, del Consejo, relativa a un procedimiento específico de admisión de los nacionales de terceros países a efectos de investigación científica, el Anteproyecto introduce un nuevo artículo 38 bis sobre el régimen especial de los investigadores, a los que se otorgará una autorización de residencia y trabajo y que podrán realizar proyectos de investigación en el marco de un convenio de acogida firmado con un organismo de investigación previamente habilitado para ello.

La denominación del contingente de trabajadores extranjeros del artículo 39 vigente es sustituida por la de “gestión colectiva de contrataciones en origen”. El Ministerio de Trabajo e Inmigración será ahora, según el Anteproyecto, el encargado de aprobar una posible previsión anual de las ocupaciones requeridas, mientras que la legislación vigente atribuye al Gobierno dicha potestad.

En la nueva redacción del artículo 41 desaparece la excepción a la autorización para trabajar para los españoles de origen que hubieran perdido la nacionalidad española.

De las tasas por autorizaciones administrativas y por tramitación de las solicitudes de visado

El nuevo apartado 2 del artículo 44 recoge como hecho imponible de las tasas la solicitud de las autorizaciones administrativas, y no la concesión como ocurre en la legislación vigente, salvo en el caso de los visados. De acuerdo a la nueva redacción del artículo 45, en el supuesto de trabajadores del servicio doméstico en régimen parcial o discontinuo, el devengo de la tasa se producirá en el momento de afiliación y/o alta en la seguridad social. En este concreto supuesto, de acuerdo a lo establecido en el artículo 46 del Anteproyecto, el sujeto pasivo de la tasa será el propio trabajador y no el empleador.

Título III. De las infracciones en materia de extranjería y su régimen sancionador (Apartados cincuenta al sesenta y dos del artículo único del Anteproyecto que se refieren a los artículos 50 a 66 de la LO 4/2000)

El Anteproyecto introduce seis nuevas infracciones graves en el artículo 53 de la LO 4/2000:

- Incurrir en falsedad en la declaración de los datos obligatorios para cumplimentar el alta en el padrón municipal (art. 53.1.c).

- Encontrarse trabajando en una ocupación, actividad o sector no contemplado por la autorización de residencia y trabajo de la que se es titular (art. 53.1.i) .
- No dar de alta en la seguridad social al trabajador extranjero cuya autorización de residencia y trabajo por cuenta ajena hubiera solicitado, o no registrar el contrato de trabajo en las condiciones que sirvieron de base a la solicitud, cuando el empresario tenga constancia de que el trabajador se halla legalmente en España habilitado para el comienzo de la relación laboral. No obstante, estará exento de esta responsabilidad el empresario que comunique a las autoridades competentes la concurrencia de razones sobrevenidas que puedan poner en riesgo objetivo la viabilidad de la empresa o que, conforme a la legislación laboral, impidan el inicio de dicha relación (art. 53.2.a).
- La contratación de trabajadores cuya autorización no les habilita para trabajar en esa ocupación o ámbito geográfico (art. 53.2.b).
- Promover la permanencia irregular en España de un extranjero. Se considerará que se promueve la permanencia irregular cuando el extranjero dependa económicamente del infractor y se prolongue la estancia autorizada más allá del período legalmente previsto (art. 53.2.c).
- Consentir la inscripción de un extranjero en el Padrón Municipal, por parte del titular de una vivienda, cuando dicha vivienda no constituya el domicilio real del extranjero (art. 53.2.d).

El Anteproyecto da nueva redacción al artículo 54 de la LO 4/2000, recogiendo además tres nuevas infracciones muy graves:

- Consentir la inscripción de un extranjero en el Padrón Municipal, por parte del titular de una vivienda, cuando dicha vivienda no constituya el domicilio real del extranjero y exista ánimo de lucro (art. 54.1.e).
- Contraer matrimonio, simular relación afectiva análoga o constituirse en representante legal de un menor, cuando dichas conductas se realicen con ánimo de lucro o con el propósito de obtener indebidamente derechos reconocidos en esta Ley (art. 54.1.f).
- Simular la relación laboral con un extranjero, cuando dicha conducta se realice con ánimo de lucro o con el propósito de obtener indebidamente derechos reconocidos en esta Ley (art. 54.1.g).

La nueva redacción del artículo 55 recoge el aumento de las sanciones:

- Para las infracciones leves se eleva la multa máxima de 300 euros a 500 euros.

- Para las infracciones graves, el Anteproyecto eleva la cuantía mínima de la sanción de los actuales 301 euros a los 501 euros, mientras que la máxima se ha elevado a 10.000 euros, siendo de 6.000 euros en la redacción vigente. En el supuesto contemplado en el artículo 53.2 a) de esta Ley, además de la sanción indicada, el empresario también estará obligado a sufragar los costes derivados del viaje.
- Para las infracciones muy graves, se eleva la cuantía mínima de la sanción de los actuales 6.001 euros a 10.001 euros, mientras que la máxima se eleva de 60.000 euros a 100.000 euros. En el supuesto contemplado en el artículo 53.2 a) de esta Ley, además de la sanción indicada, el empresario también estará obligado a sufragar los costes derivados del viaje.

El nuevo artículo 57 prevé la repatriación de los menores de edad tutelados por los servicios de protección de menores cuando hayan sido condenados, dentro o fuera de España, por una conducta dolosa que constituya en nuestro país delito sancionado con pena privativa de libertad superior a un año, salvo que los antecedentes penales hubieran sido cancelados. En caso de que hubieran alcanzado la mayoría de edad, se podrá proceder a su expulsión.

En aplicación de lo establecido en la Directiva 2008/115/CE, de 16 de diciembre de 2008, relativa a las normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular, el nuevo redactado del artículo 58.2 recoge un período máximo de prohibición de entrada en España de cinco años en el caso de sanciones de expulsión impuestas por estancia irregular, período que podrá ampliarse hasta un máximo de diez años cuando el extranjero suponga una amenaza para el orden público, la seguridad pública o la seguridad nacional.

El nuevo artículo 62 amplía el período de internamiento de extranjeros a un máximo de 60 días. El cómputo de dicho plazo podrá suspenderse durante la tramitación de los procedimientos de asilo o habeas corpus, en caso de enfermedad del extranjero o por otras causas no imputables a la Administración que impidan o dificulten su salida de España.

Se incluye en el artículo 62 bis el derecho del extranjero sometido a internamiento a entrar en contacto con organizaciones no gubernamentales y organismos nacionales, internacionales y no gubernamentales de protección de inmigrantes.

El artículo 63 señala tres supuestos en los que se aplicará el procedimiento preferente para la sanción de expulsión cuando la infracción sea la estancia irregular:

- que exista riesgo de fuga.

- que el extranjero evite o dificulte la expulsión.
- que el extranjero represente un riesgo para el orden público, la seguridad pública o la seguridad nacional.

En los anteriores supuestos no se concederá un período de salida voluntaria.

El Anteproyecto introduce un nuevo artículo 63 bis sobre el procedimiento ordinario, que habrá de seguirse cuando la expulsión se tramite por supuestos distintos a los previstos en el artículo 63. Dicho procedimiento incluirá un plazo de salida voluntaria del territorio nacional de entre siete y treinta días, prorrogables en atención a las circunstancias personales o familiares del extranjero. Tanto en la tramitación del procedimiento ordinario como en el plazo de cumplimiento voluntario no podrá adoptarse la medida cautelar de internamiento.

La nueva redacción del artículo 64 de la Ley 4/2000, que se refiere a la ejecución de la expulsión, contempla en su apartado 3 la posibilidad de ejecutar la resolución de expulsión a costa del empleador que hubiera sido sancionado por las infracciones previstas en el art. 53.2.a) o 54.1.d). En el resto de los supuestos de expulsión, ésta se efectuará a costa del extranjero si tuviera medios económicos para ello.

Título IV. Coordinación de los poderes públicos en materia de inmigración (Apartados sesenta y tres a sesenta y cinco del Anteproyecto que se refieren a los artículos 67 a 71 de la LO 4/2000)

En este Título se aborda la coordinación entre todos los poderes públicos de las cuestiones relacionadas con la inmigración. En el artículo 67 de la LO 4/2000, no modificado por el Anteproyecto, se prevé que el Gobierno llevará a cabo una observación permanente del fenómeno inmigratorio, así como la unificación en oficinas provinciales de los servicios existentes y un seguimiento y planificación de la actuación de la Inspección de Trabajo en esta materia.

El Anteproyecto sustituye en el artículo 68 al Consejo Superior de Política de Inmigración por la Conferencia Sectorial de Inmigración como órgano a través del cual se asegurará la coordinación de las actuaciones de las diferentes Administraciones Públicas en materia de inmigración. En el mismo artículo se hace referencia a la necesaria coordinación con las competencias estatales en que deberán desarrollar sus competencias ejecutivas en materia de concesión de autorizaciones iniciales de trabajo las Comunidades Autónomas que las asuman.

En el artículo 70 desaparece la expresión “organizaciones sociales de apoyo” y se mantienen, con su denominación propia, a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas.

Por último, se introduce un nuevo artículo 72 que recoge la composición y funciones de la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración, la cual se encuentra regulada en la actualidad en la disposición adicional decimoquinta del Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre.

Disposiciones adicionales

Se introduce un nuevo apartado 3 en la disposición adicional primera, que establece la concesión por silencio administrativo positivo transcurrido el plazo de un mes desde la solicitud de modificación del ámbito territorial o de ocupación de autorizaciones iniciales de residencia y trabajo.

Se modifica a su vez el apartado 1 de la disposición adicional tercera, señalando que reglamentariamente podrán establecerse excepciones a la presentación de solicitudes ante el órgano competente para su tramitación o a la necesidad de presentación personal de solicitudes.

Disposiciones adicionales, derogatoria y finales del Anteproyecto

La **Disposición Adicional Primera** establece que las referencias en el ordenamiento jurídico al término residencia/residente permanente se entenderán hechas al de residencia de larga duración.

La **Disposición Adicional Segunda** contiene la posibilidad de establecer condiciones especiales, respecto de las previstas en esta Ley, para la reagrupación familiar ejercida por los españoles.

La **disposición derogatoria** afecta a cuantas normas contradigan o se opongan a esta Ley.

La **disposición Final Primera** distingue los preceptos de carácter orgánico de los que no lo tienen, en cuyo caso se entenderán dictados al amparo del art.149.1.1ª y 2ª de la Constitución Española.

Las **disposiciones Finales Segunda y Tercera** contienen la habilitación reglamentaria al Gobierno para que desarrolle la Ley en seis meses y la entrada en vigor de la Ley al día siguiente de su publicación en el BOE, respectivamente.

III. OBSERVACIONES GENERALES

Con carácter previo a las observaciones sobre el contenido del texto objeto de Dictamen, el CES estima necesario realizar algunas consideraciones sobre el momento y la manera en que se ha llevado a cabo el trámite de consulta en este caso. La trascendencia del contenido del Anteproyecto, en el que se ven afectados derechos y libertades de primer orden, aconseja evitar abordarla con precipitación, requiriendo un proceso de elaboración sustentado en el análisis de la experiencia de los últimos años y, sobre todo, canalizado sin premura a través de instrumentos de diálogo con los interlocutores sociales que están ya plenamente consolidados. Por otro lado, en la actualidad hay tres propuestas de Directivas en tramitación, cuya transposición habría que abordar en poco tiempo, lo que afecta a la provisionalidad del texto que se somete a la consideración del CES. Las normas de incorporación de las mismas al ordenamiento jurídico español deberían ser remitidas al Consejo para la emisión de Dictamen, en la medida en que su proceso de tramitación se acomode a lo establecido en el art.7.1 de la Ley 21/1991, de 17 de junio, de creación del Consejo Económico y social en cuanto a las funciones de este organismo.

Unido a lo anterior, el CES no comparte el procedimiento seguido en esta ocasión por el Gobierno en lo tocante a la participación de los interlocutores sociales. Cabe recordar que en el Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprobaba el vigente Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, fruto del primer acuerdo del Diálogo social sobre los aspectos sociolaborales en esta materia, se creaba la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración y se establecía la continuidad del diálogo social en este ámbito. Asimismo, en la *Declaración para el impulso de la economía, del empleo, la competitividad y el progreso social*, suscrita por el Gobierno, CEOE, CEPYME, UGT y CCOO el 29 de julio de 2008, la inmigración laboral figuraba como una de las materias que iban a ser objeto de discusión en el Diálogo social a lo largo de la legislatura. Sin embargo, el Anteproyecto no ha sido sometido a la negociación en ese ámbito, sino a un proceso de consultas a las organizaciones empresariales y sindicales así como a los organismos de los que forman parte los interlocutores sociales, con lo cual su participación se ha limitado en este caso a la expresada a través de los distintos órganos en los que están representados y a las citadas consultas. Ello no se ajusta a los términos de lo pactado y representa un giro con respecto al procedimiento que se ha venido siguiendo en los últimos tiempos.

Con independencia de lo anterior, y con respecto al contenido del Anteproyecto, el CES valora positivamente que éste haga suyo, incorporándolos por primera vez en el articulado de la Ley de extranjería, el compromiso de mantener una política integral y multilateral de inmigración, de acuerdo con los principios que fueron pactados en el

ámbito del diálogo social: prevención y lucha contra la inmigración irregular, gestión eficaz y ordenada de los flujos migratorios que implica el fomento de la migración regular y la integración de los inmigrantes. La incorporación a una Ley Orgánica del compromiso del Gobierno de desarrollar esta política constituye un avance con respecto a la anterior normativa, que debe ser valorado favorablemente, aunque no siempre se materializa en el articulado concreto del Anteproyecto, debiendo hacerse en el desarrollo reglamentario de la Ley.

Por otro lado, no cabe obviar que la razón de ser de este Anteproyecto no radica exclusivamente en la adaptación de la norma a la reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional o en la obligatoria transposición de las Directivas europeas anteriormente mencionadas. El Consejo ha podido constatar que la legislación vigente se acerca en gran medida a los mínimos exigidos en dichas Directivas mientras que el Anteproyecto propone una reforma en términos más amplios y con gran repercusión en diversos aspectos de la vida de los ciudadanos extranjeros extracomunitarios en España, más allá de los derechos fundamentales a los que se refieren las sentencias de referencia, adentrándose en otros derechos, como el de reagrupación familiar, o ampliando de forma muy significativa el régimen de infracciones y sanciones vigente, entre otros aspectos que se mencionarán en las observaciones particulares.

Aunque ni el Preámbulo del Anteproyecto ni las Memorias que lo acompañan sean suficientemente explícitas en este punto, es evidente que, unido a la necesidad de adaptación de la Ley a la nueva realidad migratoria, el desfavorable contexto socioeconómico y sus posibles repercusiones en términos de empleo y protección social, han pesado también en la voluntad del Gobierno a la hora de abordar una serie de cambios que no guardan relación directa ni con el acervo comunitario ni con la jurisprudencia constitucional, sino que articulan una opción en la orientación de la política migratoria. No en vano el Anteproyecto incorpora por primera vez principios como el de “capacidad de acogida” o el de “ejercicio progresivo” de los derechos no considerados como fundamentales en función del período de residencia legal en España.

Pese a haber sido reformada en varias ocasiones, se trata de la primera vez que se somete al Consejo Económico y Social el texto de la LO 4/2000, reguladora de los derechos y libertades de los extranjeros en España, circunstancia que brinda la ocasión para abordar un balance sobre el funcionamiento y las posibilidades de mejora de algunos de los procedimientos que, como resultado del acuerdo alcanzado en el marco del diálogo social, se establecieron por la vía del Reglamento de ejecución de la Ley y se incorporan ahora al texto de la Ley. A este respecto, resulta necesario adoptar una visión integral de todos los aspectos relacionados con el fenómeno migratorio y en especial de los procedimientos de contratación en origen utilizados en la regulación de

flujos con fines laborales. Cabe recordar que, tal y como reflejaba el Balance del Diálogo Social en materia de Inmigración realizado por la Mesa de Diálogo Social sobre Inmigración en febrero de 2008, la aplicación práctica de las competencias en materia de gestión de autorizaciones de trabajo iniciales debiera hacerse compatible con el desarrollo de una política integral de inmigración dirigida por la Administración General del Estado, con los acuerdos alcanzados en el marco del Diálogo Social y con la consideración de la situación nacional de empleo como el principal criterio para autorizar o no la llegada de trabajadores.

A resultas del nuevo reparto de competencias en materia de concesión de autorizaciones iniciales de residencia y trabajo, atribuidas a varias Comunidades Autónomas a través de sus Estatutos de Autonomía, el Anteproyecto debería contemplar instrumentos de coordinación que eviten una mayor complejidad y lentitud del proceso, aunque la concreción de los procedimientos haya de llevarse a cabo a través del correspondiente Reglamento. Los artículos del Anteproyecto que regulan estos aspectos no resuelven satisfactoriamente cuestiones relativas a la determinación de la situación nacional de empleo o a la propia gestión de las autorizaciones y no aclaran el modo en que se producirá el intercambio de información o la necesaria coordinación entre las diferentes Administraciones implicadas.

En su conjunto, se considera que es preciso fortalecer y agilizar los canales de inmigración laboral regular necesarios para cubrir las demandas de contratación en España, mediante una regulación de flujos basada en la contratación en origen y de acuerdo a la situación nacional de empleo. La existencia de procedimientos diferentes para permitir la contratación subsidiaria en el exterior (como el régimen general de contrataciones individuales, la gestión colectiva de contrataciones en origen y las autorizaciones de temporada) y el cada vez mayor flujo de entradas no sujetas a las vías laborales (como las reagrupaciones, nacionalizaciones, asilo, régimen de comunitarios y vías excepcionales) deben conformar un sistema coherente entre sí y con la política de empleo, aun no conseguido. Se trataría de evitar el riesgo de que las entradas no directamente vinculadas a las necesidades del mercado de trabajo superen en número a las que sí lo están.

La mejora de la transparencia en la gestión de los datos y del acceso a la información integrada de la que disponen las distintas Administraciones y departamentos que intervienen en la gestión de dichos flujos mediante la creación de una base de datos única y la constitución de registros estadísticos públicos, contribuirían a alcanzar este objetivo. Otro aspecto clave consistiría en un refuerzo de los Servicios Públicos de Empleo que permitiera una adecuada interconexión entre las ofertas y las demandas laborales a nivel interterritorial y su gestión en los países de origen por parte de la

Administración española, incluyendo la cooperación con las autoridades competentes en los países de origen, así como una más acertada previsión anual de las contrataciones requeridas en cada sector.

Mención específica merece la situación en el sector agrario, en el que las campañas de temporada, tan habituales en este sector, son destino de un número importante de trabajadores inmigrantes que llegan a ellas en el marco del procedimiento previsto en el artículo 42 de la LO 4/2000 (Régimen especial de los trabajadores de temporada) y detallado en el Reglamento de desarrollo de la Ley. El CES entiende que la agilidad en la tramitación y resolución de las solicitudes de autorización de trabajo, es particularmente necesaria en el caso del sector agrario, respecto a los puestos de trabajo que se cubren con trabajadores de temporada contratados en sus países de origen, dada la estacionalidad de los periodos de trabajo.

Desde el punto de vista de la técnica jurídica, el Anteproyecto admite algunas mejoras. Así, el Consejo ha observado algunos problemas de precisión en la norma acerca del carácter orgánico o no orgánico de determinados artículos, especialmente de los introducidos como nuevos por el Anteproyecto. La importancia de esta cuestión radica tanto en el adecuado cumplimiento del mandato recogido en el artículo 81 CE, que delimita las materias susceptibles de ser reguladas mediante Ley Orgánica, como de la especial dificultad que implica una reforma de los artículos a los que se haya atribuido este carácter. En cuanto al carácter orgánico de su contenido, la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, señalaba en su disposición final primera qué artículos tenían el rango de Ley Orgánica: todos los contenidos en el Título I salvo los artículos 10, 12, 13 y 14; del Título II, los artículos 25 y 31.2 y del Título III los artículos 53, 54.1 y 57 a 64. A su vez, la reforma operada en esta norma por la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, mantiene la misma selección de los artículos con carácter orgánico en su disposición final primera.

El Anteproyecto, en cambio, en su disposición final primera sigue manteniendo el rango de Ley Orgánica en los mismos artículos que la Ley Orgánica 8/2000, pero atribuye el carácter orgánico a todo su artículo único en cuanto afecte a preceptos así calificados en la Ley 8/2000. Debería modificarse la redacción de dicha disposición final a fin de evitar interpretaciones erróneas que parezcan extender el carácter orgánico a todos los artículos afectados por la reforma. En concreto, el CES sugiere que se especifique que los artículos 2 bis y 2 ter del Anteproyecto han de tener carácter orgánico, ya que determinan los principios y la finalidad de la futura política migratoria.

Por otro lado, ha de hacerse una alusión al excesivo detalle y extensión en la regulación de determinados puntos por parte del Anteproyecto, más propia de un Reglamento que de una norma con rango de Ley Orgánica. A ello contribuye el traslado de algunos

contenidos del vigente Real Decreto 2393/2004 al Anteproyecto, como en el caso del acceso a la autorización de residencia independiente por parte de cónyuges reagrupados víctimas de violencia de género o la nueva redacción del artículo 38 referido a la autorización de residencia y trabajo por cuenta ajena.

En cambio, el Anteproyecto no aborda las nuevas situaciones reguladas a través de normas de menor rango como las derivadas de la aplicación del Real-Decreto Ley 4/2008 de 19 de septiembre, desarrollado por Real Decreto 1800/2008 de 3 de noviembre, entre ellas, las condiciones exigibles en caso de que decidan regresar los extranjeros que se hayan acogido al plan de retorno voluntario, que por su trascendencia y los derechos a los que afecta, cabría considerar si debieran ser contempladas en el Anteproyecto.

En opinión del CES, el texto del Anteproyecto ha asumido la técnica seguida en las dos últimas reformas de esta norma, por la que no se renumera el texto completo sino que se introducen nuevos artículos bis, ter, etc. Debería aprovecharse esta reforma para dar una nueva numeración al articulado completo de la Ley, aportando así seguridad jurídica y técnica a la norma.

Abundan en el texto objeto de Dictamen una serie de conceptos jurídicos indeterminados y expresiones ambiguas (algunos procedentes de la Ley vigente), a las que se hará mención en las observaciones al articulado, que pueden generar inseguridad jurídica en los destinatarios de la norma.

Por último, el CES llama la atención sobre la importancia del desarrollo reglamentario de la Ley al que se remite el Anteproyecto en muchos aspectos relevantes para la aplicación de la norma y por ello querría tener la oportunidad de pronunciarse, dentro de las competencias atribuidas legalmente, acerca del contenido del Real Decreto por el que se apruebe el Reglamento de la futura Ley Orgánica.

IV. OBSERVACIONES PARTICULARES

Artículo único

Apartado Tres. Nuevo artículo 2 bis de la Ley Orgánica 4/2000. Política migratoria

El Anteproyecto, a través de este nuevo artículo, incorpora por primera vez a la Ley Orgánica 4/2000 el compromiso de mantener una política integral de inmigración y los principios que la regirán.

En su apartado 1, señala que corresponde al Estado, de conformidad con lo previsto en el artículo 149.1.2ª de la Constitución, la definición, planificación, regulación y desarrollo de la política migratoria, sin perjuicio de las competencias que puedan ser asumidas por los Estatutos de las Comunidades Autónomas.

El CES considera que el apartado 1 de este artículo pretende concretar el alcance del mandato del artículo 149.1.2ª de la Constitución, relativo a las competencias exclusivas del Estado en materia de inmigración, si bien lo restringido de la relación de materias que contempla, unido al inciso final sobre las competencias que puedan ser asumidas por los Estatutos de las Comunidades Autónomas, en vez de aclarar induce a confusión en su interpretación, por lo que debería eliminarse.

A su vez, el apartado 2 enumera los principios en que se basará la política migratoria de carácter integral, aludiendo al Gobierno como único responsable de dicha política y obviando la responsabilidad y la participación de otras Administraciones, por lo que el CES considera que la nueva redacción del apartado 2 debería incluir una mención específica a todos los poderes públicos, que podría ser del siguiente tenor:

“El Gobierno dirigirá, en colaboración con el resto de los poderes públicos, una política migratoria de carácter integral que se basará en los siguientes principios”.

En cuanto a los principios concretos, en relación a la letra b) de dicho apartado, referido a la inmigración legal y ordenada orientada a ejercer una actividad laboral, el CES estima que éste aporta una visión excesivamente restringida de los flujos migratorios, obviando la inmigración legal y ordenada que no tiene fines laborales, por lo que debería suprimirse el inciso “orientada al ejercicio de una actividad productiva” y al mismo tiempo introducir un nuevo punto c) que contemplara la regulación ordenada de los flujos migratorios laborales, con la participación de los interlocutores sociales, y la lucha contra el empleo irregular.

El Consejo también considera adecuado dotar de un orden más lógico al conjunto de principios recogidos en este apartado 2 del artículo 2 bis. Contribuiría a ello la agrupación al final del listado de todos los puntos referidos al principio de igualdad de trato y no discriminación. Dichos puntos son el d), relativo a la garantía de igualdad efectiva entre mujeres y hombres, el e), referido a la efectividad del principio de no discriminación y el g), sobre la igualdad de trato en las condiciones laborales y de seguridad social.

En cuanto a las disposiciones relativas a la igualdad efectiva entre mujeres y hombres, debe homogeneizarse a lo largo de todo el texto del Anteproyecto la expresión utilizada, debiendo recogerse la contenida en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la

Igualdad Efectiva entre Mujeres y Hombres, en la que se alude en primer lugar a las mujeres.

Apartado Cuatro: nuevo Artículo 2 ter de la Ley Orgánica 4/2000. Integración de los inmigrantes

El Anteproyecto incorpora por primera vez al articulado de la Ley 4/2000 el compromiso de los poderes públicos de promover la plena integración de los extranjeros en la sociedad española, en un marco de convivencia de identidades y culturas diversas, sin más límite que el respeto a la Constitución y la Ley. Como ya se ha anticipado en las observaciones generales, el CES valora positivamente que mediante este Anteproyecto se eleve a rango legal la asunción del principio de integración de los inmigrantes, como parte esencial de la política de inmigración. No obstante, considera que este principio también debería estar presente en el resto del articulado del Anteproyecto, lo que no siempre es posible apreciar.

Por otro lado, respecto a la redacción en concreto de este precepto, el CES considera innecesario su último inciso (“sin más límite que el respeto a la Constitución y la Ley”), ya que la sujeción de todos los ciudadanos a la Constitución y al ordenamiento jurídico vigente, consagrada en el art.9.1 de la Constitución, es un principio inherente al Estado de Derecho que no requiere ser explicitado en cada norma sustantiva.

El apartado 2 de este artículo contempla algunas medidas específicas para favorecer dicha integración, como el aprendizaje del castellano y lenguas cooficiales y acciones formativas que den a conocer los valores constitucionales. El CES echa en falta medidas dirigidas a la sociedad receptora para favorecer la integración, como proceso bidireccional que implica tanto a los inmigrantes como a la población autóctona.

Por último, en cuanto a la previsión contenida en el apartado 3, por la que se establece que el Gobierno cooperará con las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos para la consecución de los propósitos relacionados con la integración que se han mencionado en los anteriores apartados, el CES considera que la cooperación es un objetivo que necesita de la participación de todas las partes implicadas, por lo que la redacción de este apartado debería comenzar diciendo: “Las distintas Administraciones públicas cooperarán entre sí (...)

Apartado Nueve (art.7.1. de la LO 4/2000). Libertades de reunión y manifestación; Apartado Diez (art.8 de la LO 4/2000). Libertad de asociación y Apartado Trece (art.11 de la LO 4/2000). Libertad de sindicación y huelga

El Anteproyecto incorpora en estos apartados la jurisprudencia más reciente del Tribunal Constitucional, contenida en las STC 236/2007, de 7 de noviembre y STC 259/2007, de 19 de diciembre, que declaraban la inconstitucionalidad, sin nulidad, de los artículos 7 (derecho de reunión), 8 (derecho de asociación) y 11.1 (derecho de sindicación) de la LO 4/2000, de 11 de enero, de derechos y libertades de los extranjeros en España, en la redacción dada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre. En aplicación de la jurisprudencia constitucional mencionada, en el Anteproyecto se ha suprimido el requisito de obtención de autorización de estancia o residencia en España para poder ejercer estos derechos.

El CES considera, en cuanto a la redacción de estos preceptos, que debería unificarse la expresión con que se define a los titulares de los derechos que se proclaman, pues en unas ocasiones se refiere a “todos los extranjeros” y en otras a “los extranjeros” refiriéndose al mismo colectivo. El CES entiende que esta última expresión es suficientemente comprensiva para referirse al conjunto de los extranjeros independientemente de su situación administrativa, por contraposición a los extranjeros residentes. La misma observación sería extensible a los restantes artículos del Anteproyecto en los que se reproduzcan estas expresiones.

En el Anteproyecto, no obstante la previsión contemplada por el Tribunal Constitucional, no se contempla condición alguna para el ejercicio de estos derechos por parte de los inmigrantes en situación administrativa irregular, reconociéndoseles en igualdad de condiciones que a los españoles y a los extranjeros en situación regular, lo que conllevaría la aplicación en todo su contenido de las leyes orgánicas que desarrollan los derechos fundamentales referidos: la LO 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión, la LO 1/1992, de 21 de febrero, sobre protección de la seguridad ciudadana, la LO 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación y la LO 11/1985, de 2 de agosto, de libertad sindical.

Así, en cuanto al contenido de la nueva redacción del artículo 11.1, referido a la libertad sindical, en opinión del CES, no cabe obviar las dificultades que en la práctica puede entrañar el ejercicio de este derecho por parte de los trabajadores extranjeros en situación administrativa irregular.

A este respecto, el legislador orgánico debería tener en cuenta el desarrollo de las condiciones específicas para el ejercicio de estos derechos fundamentales de modo que,

en previsión de posibles conflictos y respetando su contenido esencial, se permitiera solventar las particularidades de su ejercicio.

Apartado Dieciséis: Artículo 14 de la Ley Orgánica 4/2000. Derecho a la Seguridad Social y a los servicios sociales

El Anteproyecto no introduce modificaciones de entidad en el texto vigente de este precepto de la Ley 4/2000, que no había sufrido cambios desde su redacción original, limitándose a modificar el tiempo verbal futuro usado en la versión original (“tendrán”) por el presente (“tienen”), al reconocer el derecho de los extranjeros residentes a acceder en las mismas condiciones que los españoles a las prestaciones y servicios de la Seguridad Social, en el caso del apartado 1, y a los servicios y prestaciones sociales, tanto a los “generales y básicos” como a los “específicos” en el apartado 2. Además, el apartado 3 de este precepto, que no es modificado por el Anteproyecto, reconoce a todos los extranjeros el derecho a los servicios y prestaciones sociales “básicas”.

El CES considera que debería aprovecharse esta ocasión para mejorar la redacción de este precepto, que puede inducir a confusión en la interpretación de su alcance precisamente en un ámbito de la protección social, el de los servicios sociales, en el que las CCAA han asumido plenas competencias, existe una gran diversidad de prácticas en cuanto a nivel de cobertura y condiciones de acceso, y en el que se han producido avances muy importantes en los últimos tiempos con la incorporación de nuevos derechos y prestaciones. Resulta oportuno que se aclarare, por tanto, el alcance de la referencia a los servicios “generales y básicos”.

Apartado Dieciocho. Artículo 17 de la Ley Orgánica 4/2000. Familiares reagrupables

El Anteproyecto da una nueva redacción a las letras a), c) y d) del apartado 1, y los apartados 3, 4 y 5 del artículo 17, relativo a los familiares reagrupables.

A juicio del CES podría aclararse la redacción del segundo párrafo de la letra d) del apartado 1, que remite al Reglamento al referirse a las condiciones para la reagrupación de los ascendientes de los residentes de larga duración en otro Estado miembro de la Unión Europea y de los beneficiarios del régimen especial de investigadores, estableciendo el siguiente texto: “Reglamentariamente se determinarán las condiciones para la reagrupación de los ascendientes de los residentes de larga duración en otro Estado miembro de la Unión Europea **que soliciten autorización para residir en España** y de los beneficiarios del régimen especial de investigadores”.

A su vez, el Consejo observa en este y los siguientes artículos una excesiva remisión reglamentaria del Anteproyecto en materia de reagrupación familiar.

Apartado Diecinueve. Artículo 18 de la Ley Orgánica 4/2000. Procedimiento para la reagrupación familiar

En relación a la reagrupación de familiares de residentes de larga duración e investigadores que tengan reconocida esta condición en otro Estado miembro de la Unión Europea, la redacción del Anteproyecto resulta confusa en cuanto al lugar de solicitud y concesión de la reagrupación, señalando que se realizará “bien en España o bien en el Estado de la UE donde tuvieran su residencia, cuando la familia estuviera ya constituida en aquél”. El CES considera adecuado que este párrafo se redacte de una forma más clara pues su actual dicción puede dar lugar a confusión en la interpretación acerca del Estado competente para la concesión de la reagrupación.

Apartado Veinte. Nuevo artículo 18 bis. Procedimiento para la reagrupación familiar

En el mismo sentido de la observación anterior y también referido a la reagrupación ejercida por residentes de larga duración en otro Estado miembro de la UE que residan en España, el Consejo estima necesaria una modificación de la redacción del apartado 2 del artículo 18 bis con el fin de aclarar el procedimiento que habrán de seguir los familiares reagrupables cuando el reagrupante sea un residente de larga duración en otro Estado miembro y resida en España, pues la redacción actual no deja claro el modo ni el organismo ante el cual los familiares reagrupables han de iniciar la tramitación del procedimiento.

Apartado Veintiuno. Artículo 19, apartado 2 de la Ley Orgánica 4/2000. Efectos de la reagrupación familiar en circunstancias

El Anteproyecto contempla el derecho recogido en la actualidad en el art.41.2 b del RD 2393/2004, de 30 de diciembre, conforme al que las víctimas de violencia de género podrán obtener autorización de residencia independiente desde el momento en que se hubiera dictado una orden de protección a su favor. El CES valora positivamente esta previsión, si bien considera que debería extenderse dicha protección al resto de posibles víctimas enumeradas en el artículo 173.2 del Código Penal, en relación al art. 153 que tipifica el delito de maltrato en el ámbito familiar.

Apartado Veintitrés. Nuevo artículo 22 bis. Postulación procesal

Este nuevo artículo introduce varias matizaciones al derecho de asistencia jurídica gratuita ya recogido en el artículo 22 de la norma, en concreto el requerimiento de una nueva solicitud de asistencia jurídica gratuita y la constancia expresa de la voluntad del extranjero de interponer el recurso o ejercitar la acción correspondiente en los procesos contencioso-administrativos. A su vez, el apartado segundo señala que la solicitud de asistencia jurídica gratuita y la manifestación de la voluntad de recurrir una resolución administrativa podrá realizarse ante la misión diplomática u oficina consular correspondiente cuando el extranjero se encuentre fuera de España.

Dada su estrecha relación con el derecho de asistencia jurídica gratuita recogido en el artículo 22, el CES estima más adecuada la eliminación del artículo 22 bis y la introducción de sus apartados primero y segundo como apartados tercero y cuarto del mencionado artículo 22.

Apartado Treinta y dos. Artículo 32 de la Ley Orgánica 4/2000. Residencia de larga duración

El artículo 32 describe la figura de la residencia de larga duración de acuerdo a lo establecido en 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. En su apartado tercero señala que los extranjeros residentes de larga duración en otro Estado miembro de la UE podrán solicitar por sí mismos y acceder a una autorización de larga duración en España cuando vayan a desarrollar una actividad por cuenta propia o ajena, en las condiciones que se establezcan reglamentariamente, no señalando ningún requisito adicional referido a la concesión de dichas autorizaciones.

El CES considera que sería adecuado que el Anteproyecto introdujera en este punto que para la concesión de estas autorizaciones de larga duración se tendrá en cuenta la situación nacional de empleo, según la actividad laboral que vaya a desarrollar el extranjero en España, tal y como lo permite la propia Directiva.

Apartado Treinta y tres. Artículo 33 de la Ley Orgánica 4/2000. Régimen de admisión a efectos de estudios, intercambio de alumnos, prácticas no laborales o servicios de voluntariado

En el artículo 33, que adapta las disposiciones recogidas en la Directiva 2004/114/CE, de 13 de diciembre de 2004, del Consejo, relativa a los requisitos de admisión de los nacionales de terceros países a efectos de estudios, intercambio de alumnos, prácticas no remuneradas o servicios de voluntariado, se establece el régimen de estancia

correspondiente a los extranjeros cuya permanencia en España tenga como fin único o principal el cursar o ampliar estudios, realizar trabajos de investigación o formación, o participar en programas de intercambio de alumnos, en cualesquiera centros docentes o científicos españoles, públicos o privados, oficialmente reconocidos, o tenga como fin realizar prácticas no laborales o servicios de voluntariado no remunerados laboralmente.

En opinión del CES, el inciso “no remunerados laboralmente”, recogido en el punto primero parecería afectar únicamente a los servicios de voluntariado, prestándose a confusión, por lo que sugiere que se ponga el acento en el carácter no laboral del conjunto de dichas actividades, más que en el tipo de compensación que se recibe. En este sentido, también sería adecuado sustituir el término “trabajos de investigación” por “actividades de investigación”. En todo caso, deberían desarrollarse por vía reglamentaria las condiciones establecidas por la Directiva/CE/2004/114.

Apartado Treinta y seis. Artículo 36 de la Ley Orgánica 4/2000. Autorización para la realización de actividades lucrativas

El artículo 36 recoge los requisitos exigibles y criterios aplicables en la solicitud y concesión de autorizaciones para trabajar, señalando en su punto cuarto que para la contratación de un extranjero el empleador deberá solicitar una autorización administrativa previa para residir y trabajar, que deberá acompañarse del contrato de trabajo que garantice una actividad continuada durante el período de vigencia de la autorización.

En opinión del CES, resultaría más adecuado recoger en este artículo la redacción dada en la Memoria Justificativa del Anteproyecto: “...que garantice una actividad continuada durante **todo** el período de vigencia de la autorización”.

En cuanto al contenido del apartado quinto, se establece que la carencia de la autorización de residencia y trabajo, sin perjuicio de las responsabilidades del empresario a que dé lugar, incluidas las de seguridad social, no invalidará el contrato de trabajo respecto a los derechos del trabajador extranjero, ni será obstáculo para la obtención de las prestaciones derivadas de supuestos contemplados por los convenios internacionales de protección a los trabajadores u otras que pudieran corresponderle, siempre que sean compatibles con su situación. También se recoge expresamente que el trabajador que carezca de autorización de residencia y trabajo no podrá obtener prestaciones por desempleo.

El CES considera que este apartado no aclara suficientemente cuáles son las prestaciones a las que tiene o no tiene derecho el trabajador extranjero que no sea titular

de una autorización de residencia y trabajo, por lo que sería adecuado que las mismas se enumeraran expresamente.

Apartado Treinta y siete. Artículo 37 de la Ley Orgánica 4/2000. Autorización de residencia y trabajo por cuenta propia

El artículo 37 establece los requisitos exigibles para la obtención de una autorización de residencia y trabajo por cuenta propia, así como las limitaciones aplicables a las autorizaciones iniciales. En su apartado segundo señala que la autorización inicial se limitará a un ámbito geográfico y a un sector de actividad.

Debido a las características de las actividades realizadas por una buena parte de trabajadores autónomos, el Consejo considera adecuado sustituir el inciso “se limitará” por “se podrá limitar”.

Apartado Treinta y ocho. Artículo 38 de la Ley Orgánica 4/2000. La autorización de residencia y trabajo por cuenta ajena

En este artículo se recoge el procedimiento de solicitud de autorizaciones de residencia y trabajo por cuenta ajena y se detalla la forma en que el Servicio Público de Empleo Estatal, con la información proporcionada por las Comunidades Autónomas, determinará la situación nacional de empleo y la elaboración del Catálogo de Ocupaciones de Dificil Cobertura previa consulta de la Comisión Laboral Tripartita.

En su apartado cuarto, el artículo recoge la obligación del empresario o empleador de comunicar el desistimiento de la solicitud de autorización si, mientras de resolviera la misma o el visado, desapareciera la necesidad de contratación o se modificasen las condiciones del contrato de trabajo que sirvió de base a la solicitud. También vendrá obligado a registrar el contrato de trabajo en los Servicios Públicos de Empleo y formalizar el alta en seguridad social, una vez que el extranjero habilitado se encuentre en España. Si no pudiera iniciarse la relación laboral, el empresario tendrá la obligación de comunicarlo a las autoridades competentes.

El CES considera que el Anteproyecto debería precisar el plazo, la forma y organismo u autoridad competente ante la que habría de realizarse dicha comunicación por parte del empresario.

En su apartado quinto, el artículo 38 establece la limitación de la autorización inicial de residencia y trabajo a un determinado territorio y ocupación, salvo en los casos previstos por la Ley y los Convenios Internacionales firmados por España.

En este punto, a juicio del CES sería más adecuado mantener la redacción vigente, sustituyendo el inciso “se limitarán” por “**podrán limitarse**”.

Apartado Cuarenta. Artículo 39 de la Ley Orgánica 4/2000. Gestión colectiva de contrataciones en origen

El artículo 39 recoge la nueva denominación del actual contingente, que en el Anteproyecto pasa a denominarse “gestión colectiva de contrataciones en origen”. El encargado de aprobar la previsión anual de las ocupaciones requeridas, teniendo en cuenta la situación nacional de empleo, será el Ministerio de Trabajo y no el Gobierno, tal y como establece la normativa vigente. En su nueva redacción, el artículo 39 recoge con mayor parquedad algunos principios básicos de este procedimiento e incluso hace desaparecer la mención a la participación de las Comunidades Autónomas, las organizaciones sindicales y empresariales más representativas y el Consejo Superior de Política de Inmigración.

A juicio del CES, deberían mantenerse dichos aspectos en la nueva redacción del artículo, además de incorporar las menciones contenidas en el artículo 79 del vigente Reglamento de la Ley 4/2000 (Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre), relativas a la consulta previa a la Comisión Laboral Tripartita en la elaboración de la propuesta de contingente (o gestión colectiva de contrataciones en origen, de acuerdo a lo establecido en el Anteproyecto).

Apartado Cuarenta y uno. Artículo 40 de la Ley Orgánica 4/2000. Supuestos específicos

El artículo 40 recoge los supuestos en que no se tendrá en cuenta la situación nacional de empleo en la concesión de autorizaciones de residencia y trabajo iniciales, siendo uno de ellos el de los extranjeros que obtengan la autorización de residencia por circunstancias excepcionales en los supuestos que se determinen reglamentariamente y, en todo caso, cuando se trate de víctimas de violencia de género o de trata.

El CES estima conveniente precisar la redacción de este artículo añadiendo al final del mismo el inciso “**trata de seres humanos**”.

Apartado cincuenta. Artículo 53.2 de la Ley Orgánica 4/2000. Infracciones graves.

En opinión del CES, tratándose de una nueva infracción, la redacción de este precepto debería precisarse. La omisión de la obligación de alta es una infracción del orden social que ya se encuentra tipificada con carácter general por lo que entiende que el hecho sancionable al que debería referirse este apartado es el de no hacer efectiva la

contratación del trabajador. Debería precisarse, además, que dicha conducta tendrá la consideración de infracción cuando el empresario haya sido notificado fehacientemente de que el trabajador extranjero, cuya autorización de residencia y de trabajo por cuenta ajena hubiera solicitado, ha entrado legalmente en España.

Unido a lo anterior, el CES entiende que debería contemplarse como supuesto de exención de responsabilidad, junto a la concurrencia de razones sobrevenidas, la circunstancia de que el empresario hubiera comunicado a las autoridades competentes su desistimiento con anterioridad a recibir la notificación. Por último, el CES considera que con respecto a las causas sobrevenidas que puedan poner en riesgo objetivo la viabilidad de la empresa debería suprimirse el término “laboral”, manteniéndose la referencia a las causas que conforme a la legislación aplicable impidan el inicio de la relación laboral.

Por último, llama la atención, en opinión del Consejo la ausencia de consideración en el Anteproyecto de la situación en que queda el trabajador en el tiempo que media entre su llegada a España y la comunicación al empresario de dicha llegada.

Apartado cincuenta y cuatro. Artículo 58 de la Ley Orgánica 4/2000. Efectos de la expulsión y devolución.

Este artículo establece la posibilidad de ampliar el plazo de prohibición de entrada en el territorio nacional durante diez años al extranjero expulsado cuando éste suponga una amenaza para el orden público, la seguridad pública o la seguridad nacional. El CES considera conveniente añadir a lo ya recogido la previsión de que suponga una amenaza para la salud pública.

Apartado sesenta y tres. Artículo 68 de la LO 4/2000. Coordinación de las Administraciones Públicas

En este artículo se designa a la Conferencia Sectorial de Inmigración como organismo a través del cual se asegurará la adecuada coordinación de las actuaciones que desarrollen las Administraciones Públicas en materia de inmigración. En el segundo apartado se establece la necesaria coordinación de las CCAA que asuman competencias ejecutivas en la concesión de la autorización inicial de trabajo, “en coordinación” con las competencias estatales en materia de extranjería, inmigración y autorización de residencia.

En opinión del CES es fundamental el reforzamiento de la coordinación de todas las Administraciones públicas, los distintos departamentos ministeriales (entre otros, Trabajo e Inmigración, Interior, Exteriores y Cooperación y Administraciones Públicas),

organismos y organizaciones, en sus distintos niveles territoriales, implicados en la gestión o ejecución de las distintas vertientes de la política de inmigración.

El CES considera necesario, por ello, la creación de una Agencia o entidad pública estatal que, con las necesarias competencias y recursos, se ocupe de la coordinación de todas las políticas relacionadas con las migraciones, con la necesaria participación de las diferentes Administraciones, así como de los interlocutores sociales. Ello no obsta para que deban continuar su tarea los organismos consultivos existentes, como la Comisión Laboral Tripartita o el Foro de la Integración Social de los Inmigrantes.

Apartado sesenta y cuatro. Artículo 70. El Foro para la Integración Social de los Inmigrantes

El apartado 1 del artículo 70 describe la composición del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes. En la enumeración que hace la norma vigente de los miembros que lo constituyen, entre las organizaciones sociales de apoyo, hace referencia a los sindicatos de trabajadores y organizaciones empresariales con interés e implantación en el ámbito migratorio. La nueva redacción del Anteproyecto alude de manera más correcta a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas pero suprime la referencia a las organizaciones sociales de apoyo.

A juicio del CES, se debería recuperar la mención a estas organizaciones de apoyo a los inmigrantes y al mismo tiempo suprimir del redactado las alusiones al carácter tripartito y equilibrado de la composición del Foro, dado que no son exactas.

La redacción posible podría ser la siguiente: “El Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, constituido por representantes de las Administraciones públicas, de las asociaciones de inmigrantes, **de las asociaciones y organizaciones no gubernamentales de apoyo a inmigrantes** y de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, constituye el órgano de consulta, información y asesoramiento en materia de integración de los inmigrantes”.

Apartado sesenta y cinco. Artículo 72 de la LO 4/2000. Comisión Laboral Tripartita de Inmigración

El CES considera que no están suficientemente descritas las funciones y características de la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración como órgano consultivo colegiado de carácter tripartito, de la que forman parte las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de carácter estatal.

En el apartado 2, entre las materias sobre las que deberá ser consultada se mencionan exclusivamente las propuestas de catálogo de ocupaciones de difícil cobertura, debiendo

incluirse también, en opinión del CES, la propuesta de contingente anual de trabajadores extranjeros (gestión colectiva de contrataciones en origen, según el Anteproyecto), así como las propuestas de contratación de trabajadores de temporada.

Por otro lado, la mención a que será informada “sobre la evolución de los movimientos migratorios” resulta excesivamente vaga. El CES entiende que esta Comisión debería disponer de información sobre el estado de todos los procedimientos relacionados con la regulación, ordenación y gestión de los flujos migratorios y con las distintas vías de entrada, estancia y permanencia en España por los extranjeros, ya sean vinculadas al mercado laboral o por otros motivos, como la reagrupación familiar.

Por último, parecería más adecuado que su composición, forma de designación de sus miembros, competencias y régimen de funcionamiento se regulen por Real Decreto y no por Orden Ministerial, como figura en el apartado tres de este artículo.

Apartado sesenta y nueve. Disposición Adicional quinta de la LO 4/2000. Acceso a la información, colaboración entre Administraciones públicas y gestión informática de los procedimientos.

Dada la relevancia adquirida por la inmigración en todas sus dimensiones así como su naturaleza cambiante, el CES considera fundamental la coordinación y la colaboración de todas las Administraciones en la gestión de los procedimientos. A este respecto, debe reiterar la importancia de la información a la hora de diseñar y aplicar la política de inmigración, así como de la fijación desde la Administración general del Estado de los estándares comunes a los que se hace referencia en este artículo. Unido a lo anterior, más allá de las previsiones de este precepto, y de la “generación de bases de datos estadísticos” a las que se refiere, el CES cree necesario que se construya un sistema de información sobre las migraciones, a través de un registro único estatal basado en unos indicadores homogéneos para todo el territorio. En él se aunaría toda la información de la que disponen en la actualidad las distintas administraciones, departamentos y organismos competentes, garantizando que dicha información se diera a conocer de manera pública y periódica.

Disposición Final Primera. Rango de Ley Orgánica

El apartado segundo de la Disposición Final Primera señala que los preceptos de la Ley que no tengan carácter orgánico se entenderán dictados al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.1ª y 2ª de la Constitución.

En opinión del CES, debería suprimirse de la redacción el inciso “que no tengan carácter orgánico”, pues los preceptos de la norma sólo pueden ser dictados de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 149 de la Constitución.

V. CONCLUSIÓN

No procediendo en este caso la emisión de una conclusión sobre el conjunto del Anteproyecto, el CES se remite a las observaciones generales de este Dictamen, así como a las particulares realizadas al articulado en concreto.

Madrid, 28 de enero de 2009