

Notas urgentes sobre Ley Orgánica 4/2000,

de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros/as en España y su integración social, en su redacción dada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre.

Pautas de actuación que suscita la lectura del texto legal

PASCUAL AGUELO NAVARRO

Abogado del Área de Extranjería del Colegio de Abogados de Zaragoza

El Boletín Oficial del Estado del día 23 de diciembre de 2000 publicó la L.O. 8/2000 de modificación de la L.O. 4/2000 sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros y Extranjeras en España y su integración social.

La Ley entró en vigor el día 23 de enero de 2001.



I. CONSIDERACIONES GENERALES

A

El Preámbulo o Exposición de Motivos

La Ley Orgánica 8/2000 tiene por objeto reformar la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero sobre derechos y libertades de los extranjeros y extranjeras en España y su integración social, no su derogación. La Ley reformada pasa a tener un total de **70 artículos** frente a los 63 artículos que tenía inicialmente la Ley 4/2000 y mantiene su denominación y por consiguiente el objetivo integrador contenido en la Ley reformada.

La Exposición de Motivos aduce como causas determinantes de la reforma dos cuestiones básicas.

a

Haberse detectado aspectos en los que la realidad del fenómeno migratorio supera las previsiones de la norma.

b

Y en la necesidad de que la normativa sea conforme con los compromisos asumidos por España (Tampere).

B

Nacionales Iberoamericanos

Tampoco el texto de reforma realiza alguna referencia respecto de las y de los nacionales iberoamericanos. Sin embargo, vuelve a la redacción de 1985 y realiza una mención expresa a los Tratados y Convenios Internacionales. Art. 1.2 (En realidad debiera ser Art. 1.2 bis).

C

Derechos

Buena parte de los derechos contemplados para todos los extranjeros y extranjeras quedan limitados en la reforma para quienes se encuentran legalmente en nuestro territorio.

Sorprende que, a pesar de las fuertes críticas que se realizaron frente a la Ley 4/2000 original, se mantenga el concepto de la extranjera y del extranjero irregular empadronado (el art. 12, que recoge la asistencia sanitaria no es objeto de reforma).

D

Garantías Jurídicas

El amplio andamiaje de garantías jurídicas previsto, con mejor o peor rigor técnico, por la Ley 4/2000 quedará, como veremos, notablemente difuminado en la reforma.

Los Informes emitidos por el Pleno del CGPJ y por la Subcomisión de Extranjería del CGAE, ponen de manifiesto que muchas de las cuestiones objeto de la reforma, aun pudiendo ser acordes con la Constitución, suponen un debilitamiento de los derechos y garantías jurídicas de las y de los extranjeros: Ausencia de motivación en algunos casos de denegación de visados; no previsión con el carácter de preceptiva de la asistencia letrada en supuestos que pueden dar lugar a la salida forzosa del territorio: devolución, retorno y denegación de entrada; procedimientos sancionadores sumarísimos y régimen excepcional de ejecutividad para los procedimientos de expulsión, entre otros.

E

Política de entrada y visados

El nuevo texto mantiene de forma todavía más restrictiva la política de entrada y de visado y no hace variar los criterios respecto del acceso al permiso inicial laboral para el que se continuará teniendo en cuenta la situación nacional de empleo. La restrictiva política de visados e invocación a la situación de empleo nacional son los dos instrumentos legales más importantes generadores de irregularidad.

Se introduce la novedad de que con carácter excepcional se podrá solicitar el visado de corta duración en frontera, acabando con el monopolio competencial del M.AA.EE. en esta materia.

Se exime de la preceptiva motivación en algunos supuestos de denegación de visados. (Sólo deberán ser motivados los visados de reagrupación familiar y trabajo por cuenta ajena).

F

Expulsión y Detención administrativa

Se mantiene la **multa** como sanción tipo, si bien los supuestos en los que se podrá sustituir por la expulsión aumentan de forma espectacular regresando en la práctica a la redacción del texto de 1985.

Asimismo se vuelve a regular la posible detención administrativa cautelar e internamiento para los supuestos de expulsión, devolución y retorno.

G

Regularizaciones

Por último, se contemplan dos supuestos de regularización:

- una **regularización permanente** (art. 31.3) para aquellas y aquellos extranjeros que hayan logrado subsistir durante cinco años en España de manera irregular y para quienes hubieren tenido en alguna ocasión algún permiso y no lo hubieren podido renovar; y
- otra **regularización puntual** como acompañamiento de Ley, menos generosa que la que contenía la derogada la Ley reformada, que sólo contempla la regularización de las personas a la que se les hubiere denegado la regularización, solicitada de acuerdo con la Disposición Transitoria 1ª de la Ley 4/2000, por el motivo de no haber acreditado su presencia en España antes del 1º de junio de 1999.

II. EXAMEN DE LAS MODIFICACIONES DE LOS CUATRO TÍTULOS DE LA LEY Y DISPOSICIONES

TÍTULO PRELIMINAR. DELIMITACIÓN DEL ÁMBITO (ARTS. 1 Y 2)

Por motivos gramaticales se reforma el art. 1 sustituyendo la expresión “extranjero”, por “extranjeros”.

El apartado 2 que decía “La Ley sólo se aplicará a los nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea y a aquellos a quienes les sea de aplicación el régimen comunitario (familiares beneficiarios), en aquellos aspectos que pudieran ser más favorables” no fue objeto de reforma, ni enmendado. Sin embargo, el texto original desapareció por arte de magia en la Comisión Constitucional. (ver en la Web <http://www.reicaz.es/extranjeria/> el Informe emitido sobre este tema).

Evidentemente las españolas y los españoles están excluidos del ámbito de aplicación de la ley.



TÍTULO I. DERECHOS Y LIBERTADES DE LOS EXTRANJEROS [Y DE LAS EXTRANJERAS] (ARTS. 3 A 22)

1

La reforma del Art. 3

El Texto de Reforma propone la modificación del título del artículo. Se pasa de recoger el principio de igualdad con las y los españoles e interpretación de las normas a una mera formulación introductoria a los derechos de los extranjeros y extranjeras. Se pasa del principio de equiparación como regla de base a un mero criterio interpretativo (art. 3.1).

Por otra parte, resulta peligrosa la diferencia que se realiza entre goce y ejercicio de derechos y que puede dar lugar a recortes y discriminaciones insoportables.

2

Derechos de contenido político

Hay un claro debilitamiento de los derechos de contenido político. Los extranjeros y extranjeras en situación irregular carecen de derechos de contenido político.

Las restricciones contenidas en relación con los derechos de asociación, sindicación y manifestación, en tanto derechos fundamentales, son de más que dudosa constitucionalidad.

Derechos de Participación Política

En cuanto a los Derechos de Participación Política (art. 6) el texto de reforma vuelve a la fórmula constitucional: La participación política se contempla bajo el régimen de reciprocidad (art. 13.2 CE).

Se mejora la referencia al Padrón Municipal al excluir la posibilidad de un padrón especial de extranjeros y extranjeras como lo hacía la Ley 4/2000.

3

Derechos Sociales

Hay también un retroceso en cuanto al reconocimiento de los derechos sociales muy dependientes ahora de la estancia legal o ilegal.

Con alguna matización, se puede establecer el siguiente cuadro de Derechos Sociales (cuadro 1):

DERECHOS SOCIALES (CUADRO 1)

TODOS LOS EXTRANJEROS Y EXTRANJERAS

- Derecho a la educación (salvo la enseñanza no obligatoria) en todos los grados e idénticas condiciones que los españoles y españolas. (Art. 9).
- Derecho a los servicios y prestaciones sociales básicas. (Art. 14.3) (no se enmienda).
- Asistencia sanitaria pública de urgencia. (Art. 12.2) (no se enmienda).
- Tutela Judicial Efectiva. (Art. 20.1).
- Asistencia Jurídica Gratuita e Intérprete en caso de denegación de entrada, devolución, expulsión y asilo, incluso en los procedimientos administrativos. (Art. 22.1).

RESIDENTES IRREGULARES EMPADRONADOS

- Asistencia sanitaria en las mismas condiciones que los españoles y españolas. (Art. 12.1) (no se enmienda).

RESIDENTES LEGALES

- Derecho a ayudas en materia de vivienda. (Art. 13).
- Prestaciones de la Seguridad Social. (Art. 14.1).
- Servicios y Prestaciones Sociales. (Art. 14.2).
- Derecho al trabajo. (Art. 10).
- Asistencia Jurídica Gratuita en igualdad con los españoles y españolas. (Art. 22.2).

4

Reagrupación Familiar (arts. 16, 17, 18 y 19)

Tan sólo se reconoce como un derecho de la persona residente, no del o de la familiar reagrupable.

La o el familiar reagrupado conservará la residencia aunque se rompa el vínculo matrimonial. Se deja al desarrollo reglamentario la concreción del tiempo previo de convivencia en España que se deberá acreditar.

Se suprimen los supuestos e) y f) de la actual Ley 4/2000 (Cualquier otro u otra familiar respecto del que se justifique la necesidad de autorizar su residencia en España por razones humanitarias, y las y los familiares extranjeros de las personas españolas, a las que nos les fuera de aplicación la normativa sobre entrada y permanencia en España de nacionales de Estados miembros de la Unión Europea).

Se modifica el d) *los ascendientes del reagrupante o su cónyuge, cuando estén a su cargo y existan razones que justifiquen la necesidad de autorizar su residencia en España.*

5

Garantías jurídicas

La asistencia jurídica gratuita. Posible inconstitucionalidad del artículo 22.

El derecho a la asistencia jurídica gratuita de cualquier persona extranjera, independientemente de su situación de ilegalidad/legalidad, se reduce a los *procedimientos administrativos* y judiciales que puedan llevar a la denegación de entrada, devolución o su expulsión del territorio español. Así como en los procedimientos de asilo.

Asimismo, se excluye del beneficio en los demás procedimientos jurisdiccionales, a las y a los extranjeros pobres no residentes. La Ley 4/2000 original reconocía el derecho también a las y a los irregulares empadronados.

Recursos contra los actos administrativos; Régimen de ejecutividad (arts. 21 y 65).

Se diseña el régimen de ejecutividad a través de dos artículos diferentes, el art. 21.2 y el art. 65.

En ambos se señala que el régimen de ejecutividad será el previsto con carácter general, si bien el art. 21.2 contiene la salvedad del procedimiento preferente de expulsión contenido en el art. 63.



Falta de motivación de algunas Resoluciones administrativas.

Se exime de la preceptiva motivación en algunos supuestos de denegación de visados (art. 20 en relación con el 27). (Sólo serían motivados los visados de reagrupación familiar y trabajo por cuenta ajena).

TÍTULO II. RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS EXTRANJEROS [Y DE LAS EXTRANJERAS] (ARTS. 25 A 49)

Capítulo I

DE LA ENTRADA Y SALIDA DEL TERRITORIO ESPAÑOL

1

Entrada

El art. 25 se modifica para establecer un régimen de entrada similar al regulado en el Acuerdo Schengen.

Se mantiene la posibilidad de requerir la comparecencia personal en el procedimiento de visado que antes, sin cobertura legal, se imponía sólo por vía reglamentaria (art. 27.2).

Se excluye la obligatoriedad de la motivación de algunos supuestos de denegación de visados (sólo se mantiene para los visados de reagrupación familiar y trabajo por cuenta ajena art. 27.5).

Importante nos parece la novedad de la posibilidad excepcional de solicitar los visados de estancia en los puestos habilitados para la entrada. Art. 27.1 in fine.

Se mantiene el derecho de asistencia letrada de la extranjera y del extranjero rechazado en frontera, si bien no se contempla con carácter preceptivo.

2

Exenciones de visado (art. 31.7)

Sólo en casos excepcionales, por razones humanitarias, de colaboración con la justicia se podrá eximir del requisito del visado consular por el Ministerio del Interior. Ha desaparecido la anterior referencia a los motivos de asistencia sanitaria, pese a ello entendemos que el supuesto debe quedar subsumido en las razones humanitarias.

Cuando la exención se solicite como cónyuge de residente, se deberán reunir las circunstancias de los artículos 17 y 18 (reagrupación familiar) y acreditar la convivencia al menos durante un año y que el cónyuge tenga autorización para residir al menos otro año. (El proyecto contemplaba que la convivencia fuera en España, definitivamente ha sido suprimida esta exigencia).

El Proyecto cubre la laguna de la Ley 4/2000 y atribuye expresamente la competencia administrativa al Ministerio del Interior en materia de situaciones de estancia y residencia (nuevo apartado 2 del art. 29).

Capítulo II

SITUACIONES DE LAS PERSONAS EXTRANJERAS (arts. 29 a 35)

1

Enumeración de situaciones (art. 29)

Las extranjeras y los extranjeros podrán encontrarse en España en las situaciones de...

1

Estancia: permanencia no superior a 90 días.

2

Residencia Temporal: más de 90 días e inferior a 5 años.

3

Residencia Permanente: transcurridos los 5 años de residencia temporal derecho a residir en España indefinidamente.

Frente a la indeterminación de la figura del residente en la Ley 4/2000, en la Reforma (art. 29.3) se explicita que: *“son extranjeros residentes los que hayan obtenido un permiso de residencia temporal o de residencia permanente”*.

A pesar de esta aparente concreción siguen existiendo importantes lagunas. Por ejemplo, la definición de la permanencia del o de la estudiante superior a los 90 días.

2

Competencia

El Proyecto cubre la laguna de la Ley 4/2000 y atribuye expresamente la competencia administrativa al Ministerio del Interior en materia de situaciones de estancia y residencia (nuevo apartado 2 del art. 29).

3

Prorroga de estancia (art. 30.2, 3 y nuevo 4)

En los supuestos de entrada con visado de duración inferior a 3 meses la prórroga sólo podrá extenderse hasta 3 meses (Acuerdo Schengen).

En los supuestos de entrada sin visado se podrá prorrogar más allá de 3 meses cuando concurren circunstancias excepcionales.

4

Residencia Temporal (art. 31)

El apartado 3 (acceso a la residencia temporal) uno de los más polémicos de la Ley 4/2000: La posibilidad de acceder a la residencia temporal de la o del residente irregular empadronado acreditando una estancia ininterrumpida de 2 años).

El nuevo Texto exige acreditar una permanencia de 5 años o haber tenido algún permiso y no haberlo podido renovar (en este segundo supuesto no se exige tiempo especial de permanencia irregular). En estos casos discrecionalmente la Administración podrá otorgar un permiso de residencia temporal si se cumplen los demás requisitos: acreditación de medios económicos suficientes, o se proponga realizar una actividad lucrativa por cuenta propia o ajena.

Se añade un apartado 4 por el que se recupera la posibilidad del Permiso de residencia temporal por circunstancias excepcionales que había desaparecido en la Ley 4/2000.

En el apartado 5 se admite la posibilidad de renovación de los permisos de extranjeras y de extranjeros que hubieren cumplido condena, indultados o en situación de remisión condicional valorando las circunstancias de cada supuesto.

5

Residencia Permanente (art. 32)

Se contempla un régimen de residencia permanente generoso que se obtiene transcurridos 5 años de residencia temporal **continuada** y que implica la no necesidad de solicitud de permiso de trabajo, o la práctica imposibilidad, tanto para la o el residente permanente, como para sus familias de ser expulsados (art. 57.5 b) y 57.6.

El plazo de 5 años se podrá reducir **excepcionalmente** en supuestos de especial vinculación con España que se concretarán reglamentariamente.

6

Estudiantes (art. 33)

Se mantienen la prohibición de trabajar. Aunque podrán ejercer actividades lucrativas y ser contratados o contratadas como personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas en los términos expresados en el artículo (en la medida que no limite la prosecución de los estudios).



Se define expresamente la situación del estudiante como de **estancia**. En la Ley 4/2000 original manteníamos que la situación era de residencia.

7 Régimen de apátridas e indocumentados/as (art. 34)

Se mejora la regulación y definición de las situaciones de apátrida e indocumentados/as.

8 Residencia de Menores (art. 35)

La regulación final hace recaer la competencia para la determinación de la identidad, edad y circunstancias personales y familiares recaerá en el Ministerio Fiscal, quien una vez determinadas aquellas circunstancias pondrá al menor o a la menor a disposición de los servicios encargados de protección de menores. Parece bastante coherente con la regulación de competencias del Ministerio Fiscal en la nueva Ley de Protección del Menor.

Capítulo III TRABAJO. (art. 36 a 43)

1 Autorización previa y consideración de la situación nacional de empleo (arts. 36, 37 y 38)

El Texto reformado continua considerando como imprescindible para acceder al trabajo, tanto por cuenta ajena como propia, hasta alcanzar la residencia permanente, la autorización administrativa previa (art. 36.1) y la consideración de la situación nacional de empleo, en los supuestos de actividades por cuenta ajena (art. 38.1). Se incorpora la posibilidad de aplicar criterios especiales para determinadas nacionalidades en función del principio de reciprocidad (art. 36.4).

Se mantiene la obligación de las y de los empleadores que deseen contratar a una extranjera o extranjero no autorizado para trabajar de obtener previamente autorización del Ministerio de Trabajo (art. 36.3).

Se mejora la formulación de la **renovación** de los permisos (art. 38.3). Se suprime la expresión “podrá” que figuraba en el texto de la Ley 4/2000. En efecto, el permiso debe renovarse si concurren las circunstancias legales y no se debe renovar si no concurren.

A partir de la primera concesión los permisos se concederán sin limitación alguna. La redacción no es afortunada, pero a la vista de la redacción del apartado 2. del art. 36, la ausencia de limitaciones parece que se refiere a partir de la renovación del permiso.

2 Contingente (art. 39)

El artículo establece la obligación del Gobierno de establecer un contingente anual de mano de obra extranjera pero con el añadido “**siempre que exista necesidad de mano de obra**”.

3 Supuestos específicos (art. 40)

No se tendrá en cuenta la situación nacional de empleo.

a
La cobertura de puestos de confianza en las condiciones fijadas reglamentariamente.

b
Cónyuge o descendiente de persona extranjera residente en España con un permiso renovado.

c
Titulares de una autorización previa de trabajo que pretendan su renovación.

d
Las trabajadoras y los trabajadores necesarios para el montaje por renovación de una instalación o equipos productivos.

e
Quienes hubieran gozado de la condición de persona refugiada durante el año siguiente a la cesación de la aplicación de la Convención de Ginebra de 1951, sobre el Estatuto de refugiados/as por los motivos recogidos en su artículo I.C.5.

f
Las personas que hubieran sido reconocidas como apátridas y las que hubieran perdido la condición de apátridas el año siguiente a la terminación de dicho estatuto.

g
Los extranjeros y las extranjeras que tengan a su cargo ascendientes o descendientes de nacionalidad española.

h
Las extranjeras y los extranjeros nacidos y residentes en España.

i
Las hijas e hijos o nietas y nietos de español de origen.

4 Excepciones al permiso de trabajo (art. 41)

Ahora: Además de los supuestos del art. 41.1, idénticos a la regulación de la Ley 4/2000, el Texto sólo contempla un apartado.

j
Los españoles y españolas de origen que hubieran perdido la nacionalidad española.

Ha desaparecido toda referencia a los cónyuges de españoles/as. Antes se señalaba como causa de excepción al permiso de trabajo. Sin embargo, al estar comprendidos dentro del marco comunitario (RD. 766/1992, modificado por el 737/1995), no precisan de autorización administrativa para trabajar.

El procedimiento para acreditar la excepción se regulará reglamentariamente.

6 Trabajadores y trabajadoras de temporada (art. 42)

Parece pretender trasladar la obligación de garantizar las condiciones de dignidad e higiene a las y los empleadores. La Ley 4/2000 era muy explícita a la hora de atribuir la responsabilidad a las Administraciones Públicas.

7 Tasas (arts. 44 a 49)

Se regula de forma muy detallada el régimen de tasas por la expedición de autorizaciones y documentos de identidad, sus prórrogas, modificaciones y renovaciones.

De cierto interés es la exención de tasa para permisos de trabajo por cuenta propia para personas iberoamericanas, filipinas, andorranas, ecuatoguineanas, sefardíes, hijas e hijos de español o española de origen y los extranjeros y extranjeras nacidas en España (art. 47).



TÍTULO III. DE LAS INFRACCIONES EN MATERIA DE EXTRANJERÍA Y SU RÉGIMEN SANCIONADOR (ARTS. 50 A 66)

1

Remisión expresa a la LRJ y PAC (art. 50)

Se mantiene el contenido del art. 46, ahora art. 50, que efectúa una Remisión expresa a la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común en el ejercicio de la Potestad sancionadora, además de la remisión que efectúa a la propia Ley.

2

Infracciones y Sanciones (art. 51) (Cuadros 2, 3 y 4)

INFRACCIONES LEVES (CUADRO 2)

LEY 4/2000 ORIGINAL (ART. 48)	LEY 8/2000 (ART. 52)	SANCIONES
a) La omisión o el retraso en la comunicación a las autoridades españolas de los cambios de nacionalidad o de domicilio, así como de otras circunstancias determinantes de su situación laboral cuando les sean exigibles por la normativa aplicable.	a) La omisión o el retraso en la comunicación a las autoridades españolas de los cambios de nacionalidad, de estado civil o de domicilio, así como de otras circunstancias determinantes de su situación laboral cuando les sean exigibles por la normativa aplicable.	multa de hasta 50.000 ptas.
b) El retraso, hasta tres meses, en la solicitud de renovación de las autorizaciones una vez hayan caducado.	b) El retraso, hasta tres meses, en la solicitud de renovación de las autorizaciones una vez hayan caducado.	
c) Encontrarse trabajando sin haber solicitado permiso de trabajo, cuando se cuente con permiso de residencia temporal, o cuando éste se le haya denegado.	e) Encontrarse trabajando en España sin haber solicitado autorización administrativa para trabajar por cuenta propia, cuando se cuente con permiso de residencia temporal.	

INFRACCIONES GRAVES (CUADRO 3)

LEY 4/2000 ORIGINAL (ART. 50)	LEY 8/2000 (ART. 53)	SANCIONES
a) Encontrarse irregularmente en territorio español, por no haber obtenido o tener caducada más de tres meses la prórroga de estancia, la autorización de residencia o documentos análogos, cuando fueren exigibles, y siempre que el interesado no hubiere solicitado la renovación de los mismos en dicho plazo.	a) Encontrarse irregularmente en territorio español, por no haber obtenido o tener caducada más de tres meses la prórroga de estancia, la autorización de residencia o documentos análogos, cuando fueren exigibles, y siempre que el interesado no hubiere solicitado la renovación de los mismos en el plazo previsto reglamentariamente.	multa 50.0001 a 1.000.000
b) Encontrarse trabajando en España sin haber solicitado permiso de trabajo o autorización administrativa para trabajar, cuando no cuente con autorización de residencia válida.	b) Encontrarse trabajando en España sin haber obtenido permiso de trabajo o autorización administrativa previa para trabajar, cuando no cuente con autorización de residencia válida.	o
c) Incurrir en ocultación dolosa o falsedad grave en el cumplimiento de la obligación de poner en conocimiento del Ministerio del Interior los cambios que se produzcan en su nacionalidad o domicilio.	c) Incurrir en ocultación dolosa o falsedad grave en el cumplimiento de la obligación de poner en conocimiento del Ministerio del Interior los cambios que afecten a nacionalidad, estado civil o domicilio.	Expulsión y prohibición de entrada de 3 a 10 años.
d) La entrada en territorio español careciendo de la documentación o de los requisitos exigibles, por lugares que no sean los pasos habilitados o contraviniendo las prohibiciones de entrada legalmente previstos.	d) El incumplimiento de las medidas impuestas por razón de seguridad pública, de presentación periódica o de alejamiento de fronteras o núcleos de población concretados singularmente, de acuerdo con lo dispuesto en la presente Ley.	(supuestos a, b, c, d y f).
e) El incumplimiento de las medidas impuestas por razón de seguridad pública, de presentación periódica o de residencia obligatoria, de acuerdo con lo dispuesto en la presente Ley.	e) La comisión de una tercera infracción leve, siempre que en un plazo de un año anterior hubiera sido sancionado por dos faltas leves de la misma naturaleza.	Proced. Preferente
f) La comisión de una tercera infracción leve, siempre que en un plazo de seis meses anteriores hubiera sido sancionado por dos faltas leves de la misma naturaleza..	f) La participación por el extranjero en la realización de actividades contrarias al orden público previstas como graves en la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana.	Supuestos a), d) y f)
g) La participación por el extranjero en la realización de actividades ilegales.	g) Las salidas del territorio español por puestos no habilitados, sin exhibir la documentación prevista o contraviniendo las prohibiciones legalmente impuestas.	



INFRACCIONES MUY GRAVES (CUADRO 4)

INFR. MUY GRAVES (ART. 50)	INFRACCIONES MUY GRAVES (ARTICULO 54)	SANCIONES
<p>a) Participar en actividades contrarias a la seguridad exterior del Estado o realizar cualquier tipo de actividades que puedan perjudicar las relaciones de España con otros países.</p> <p>b) Participar en actividades contrarias al orden público previstas como muy graves en la Ley Orgánica sobre Protección de la Seguridad Ciudadana.</p> <p>c) Inducir, promover, favorecer o facilitar, formando parte de una organización con ánimo de lucro, la inmigración clandestina de personas en tránsito o con destino al territorio español.</p> <p>d) La realización de conductas de discriminación por motivos raciales, étnicos, nacionales o religiosos, en los términos previstos en el artículo 21 de la presente Ley.</p> <p>e) La contratación o utilización habitual de trabajadores extranjeros sin haber obtenido con carácter previo la correspondiente autorización para contratarlos.</p> <p>f) La comisión de una tercera infracción grave siempre que en un plazo de dos años anteriores hubiera sido sancionado por dos faltas graves de la misma naturaleza.</p>	<p>a) Participar en actividades contrarias a la seguridad exterior del Estado o que pueden perjudicar las relaciones de España con otros países, o estar implicados en actividades contrarias al orden público previstas como muy graves en la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana.</p> <p>b) Inducir, promover, favorecer o facilitar, formando parte de una organización con ánimo de lucro, la inmigración clandestina de personas en tránsito o con destino al territorio español siempre que el hecho no constituya delito.</p> <p>c) La realización de conductas de discriminación por motivos raciales, étnicos, nacionales o religiosos, en los términos previstos en el artículo 23 de la presente Ley, siempre que el hecho no constituya delito.</p> <p>d) La contratación de trabajadores extranjeros sin haber obtenido con carácter previo el correspondiente permiso de trabajo, incurriéndose en una infracción por cada uno de los trabajadores extranjeros ocupados.</p> <p>e) La comisión de una tercera infracción grave siempre que en un plazo de un año anterior hubiera sido sancionado por dos faltas graves de la misma naturaleza.</p>	<p>2. También son infracciones muy graves:</p> <p>a) El transporte de extranjeros por vía aérea, marítima o terrestre, hasta el territorio español, por los sujetos responsables del transporte, sin que hubieran comprobado la validez y vigencia, tanto de los pasaportes, títulos de viaje o documentos de identidad pertinentes, como, en su caso, del correspondiente visado, de los que habrán de ser titulares los citados extranjeros.</p> <p>b) El incumplimiento de la obligación que tienen los transportistas de hacerse cargo sin pérdida de tiempo del extranjero transportado que, por deficiencias en la documentación antes citada, no haya sido autorizado a entrar en España.</p> <p>Esta obligación incluirá los gastos de mantenimiento del citado extranjero y, si así lo solicitan las autoridades encargadas del control de entrada, los derivados del transporte de dicho extranjero, que habrá de producirse de inmediato, bien por medio de la compañía objeto de sanción o, en su defecto, por medio de otra empresa de transporte, con dirección al Estado a partir del cual le haya transportado, al Estado que haya expedido el documento de viaje con el que ha viajado o a cualquier otro Estado donde esté garantizada su admisión.</p> <p>Lo establecido en las dos letras anteriores se entiende también para el caso en que el transporte aéreo o marítimo se realice desde Ceuta o Melilla hasta cualquier otro punto del territorio español.</p> <p>3. No obstante lo dispuesto en los artículos anteriores, no se considerará infracción a la presente Ley el hecho de transportar hasta la frontera española a un extranjero que, habiendo presentado sin demora su solicitud de asilo, ésta le es admitida a trámite, de conformidad con lo establecido en el artículo 4.2 de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, modificada por la Ley 9/1994, de 19 de mayo.</p> <p>multa uno a 10 millones o Expulsión y prohibición de entrada de 3 a 10 años.</p> <p>Proced. Preferente Supuestos a) y b)</p>

3

Sanciones (art. 55)

El artículo contempla la multa como sanción tipo en los términos siguientes:

a

Las infracciones leves con multa de hasta 50.000 pesetas.

b

Las infracciones graves con multa de 50.001 hasta 1.000.000 de pesetas.

c

Las infracciones muy graves con multa desde 1.000.001 hasta 10.000.000 de pesetas.

4

Competencia (art. 55.2)

La **Competencia** para la imposición de sanciones (art 55.2) Corresponde al Subdelegado del Gobierno o al Delegado del Gobierno en las Comunidades uniprovinciales.

5

La Expulsión (art. 57)

Cuando las personas infractoras sean extranjeras y realicen conductas de las tipificadas como muy graves, o conductas graves de las previstas en los apartados a), b), c), d) y f) del artículo 52 de esta Ley Orgánica, podrá aplicarse en lugar de la sanción de multa la expulsión del territorio español, previa la tramitación del correspondiente expediente administrativo.



Asimismo constituirá causa de expulsión, previa la tramitación del correspondiente expediente, que la persona extranjera haya sido condenada, 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 (art. 57.2).

En ningún caso podrán imponerse conjuntamente las sanciones de expulsión y multa (art. 57.3).

6

Graduación de las sanciones (art. 55.3 y 4)

Para la graduación de las sanciones, el órgano competente en imponerlas se ajustará a criterios de proporcionalidad, valorando el grado de culpabilidad y, en su caso, el daño producido o el riesgo derivado de la infracción y su trascendencia.

Para la determinación de la cuantía de la sanción se tendrá especialmente en cuenta la capacidad económica de quien comete la infracción.

7

Régimen de la prescripción (art. 56)

Infracciones	Sanciones	
Leves	6 meses	1 año
Graves	2 años	2 años
Muy Graves	3 años	5 años

Si la sanción impuesta fuera la de expulsión del territorio nacional la prescripción no empezará a contar hasta que haya transcurrido el período de prohibición de entrada fijado en la resolución con un máximo de diez años.

8

Supuestos de no expulsión (art. 57.5)

No se podrá imponer la sanción de expulsión excepto en los casos de reincidencia en infracciones muy graves a los extranjeros y las extranjeras que se encuentren en los siguientes supuestos:

a

Personas nacidas en España que hayan residido legalmente en los últimos cinco años.

b

Personas que tengan reconocida la residencia permanente.

c

Personas que hayan sido españolas de origen y hubieran perdido la nacionalidad española.

d

Personas que sean beneficiarias de una prestación por incapacidad permanente para el trabajo como consecuencia de un accidente de trabajo o enfermedad profesional ocurridos en España, así como las que perciban una prestación contributiva por desempleo o sean beneficiarias de una prestación económica asistencial de carácter público destinada a lograr su inserción o reinserción social o laboral.

Tampoco podrán ser expulsados los cónyuges de las y de los extranjeros, ascendientes e hijas e hijos menores o incapacitados a cargo del extranjero o extranjera que se encuentre en alguna de las situaciones señaladas anteriormente y hayan residido legalmente en España durante más de dos años, ni las mujeres embarazadas cuando la mediada pueda suponer un riesgo para la gestación o para la salud de la madre.

9

La expulsión de extranjeros y extranjeras con intervención judicial (art. 57.7 y 8)

a

La autorización judicial (art. 57.7)

Cuando la *extranjera o el extranjero se encuentre encartado* en un procedimiento por delitos castigados con penas privativas de libertad inferiores a 6 años, el juez o la jueza podrá autorizar, previa audiencia del Fiscal, la salida (...) o su expulsión, si ésta resultase procedente, previa subsanciación del correspondiente procedimiento administrativo sancionador.

b

La expulsión judicial (art. 57.7)

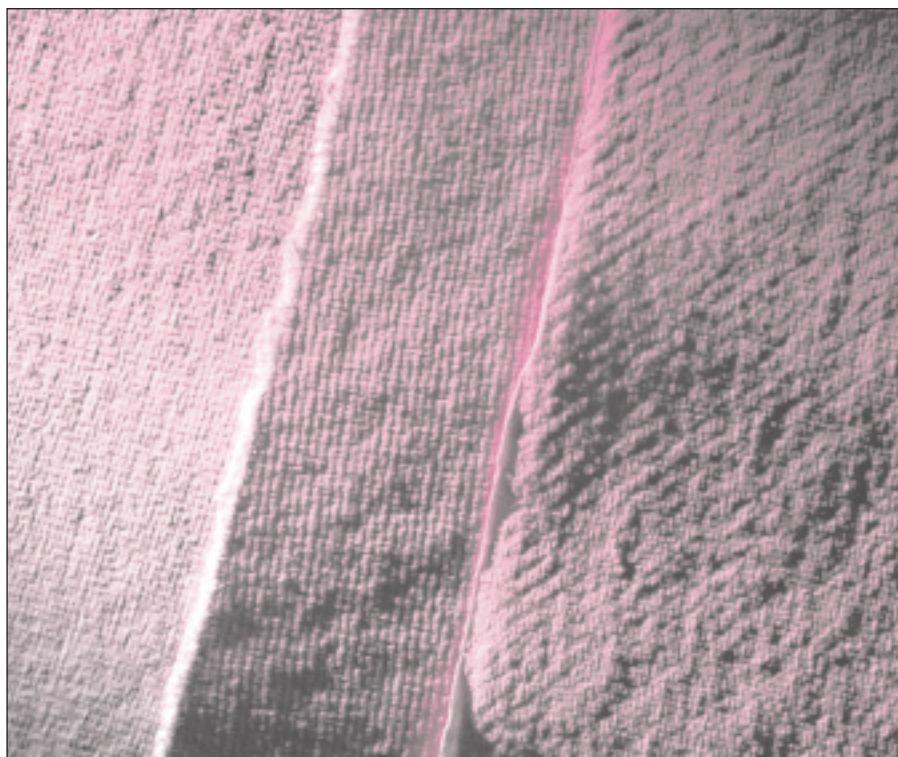
En el supuesto de que se trate de *personas extranjeras no residentes legalmente* en España y que fueren condenados por sentencia firme, será de aplicación lo dispuesto en el artículo 89 del Código Penal.

10

Procedimiento y efectos de la expulsión (arts. 58, 63 y 64)

Toda expulsión llevará consigo la prohibición de entrada en territorio español por un período mínimo de 3 años y máximo de 10 (art. 58.1).

El art. 63 contempla un denominado procedimiento preferente en la tramitación de los expedientes de expulsión en los supuestos de las letras a) y b) del apartado 1 del artículo 54, así como las a), d) y f) del artículo 53, que es idéntico al que establecía la derogada vieja Ley de 1985.



**11****La Devolución (art. 58)
y El Retorno (art. 60)****DEVOLUCIÓN**

El Texto se refiere a la **devolución** en dos supuestos:

a

Las personas que habiendo sido expulsados contravengan la prohibición de entrada en España (art. 58.2 a).

b

Las personas que pretendan entrar ilegalmente en el país, salvo en el supuesto contemplado en el artículo 4.1 de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, Reguladora del Derecho de Asilo y de la Condición de Refugiado (art. 58.2 b).

RETORNO

Por su parte el art. 60 contempla el **retorno o rechazo en frontera**:

Las extranjeras y extranjeros a los que en frontera no se les permita el ingreso en el país serán retornados a su punto de origen en el plazo más breve posible.

En este caso, al igual que en el supuesto de devolución del art. 58. 2 b), la autoridad gubernativa que acuerde el retorno se dirigirá al Juez de Instrucción si el retorno fuera a retrasarse más de 72 horas para que determine el lugar donde hayan de ser internados hasta que llegue el momento del retorno.

Al igual que en la Ley anterior derogada no se regula ningún procedimiento para el retorno o devolución, tan sólo se señala que no será el de expulsión. Lógico si tenemos en cuenta que no nos encontramos ante procedimientos sancionadores. En cualquier caso deberán respetarse el conjunto de garantías jurídicas previstas en el art. 18 e inexcusablemente el trámite de audiencia.

El art. 57.4. señala que el retorno será acordado por la autoridad gubernativa competente para la expulsión.

(Cuadro 5).

CUADRO 5

SUPUESTOS	RESPUESTA ADMINISTRATIVA
■ Denegación de entrada en frontera (art. 60)	Retorno
■ Intento de penetración ilegal por paso distinto al fronterizo (art. 58.2 b)	Devolución
■ Entrada ilegal consumada supuesto de prohibición de entrada (art. 58. 2 a)	Devolución
■ Otros supuestos de entrada ilegal (infracción grave art. 52. a)	Expulsión

12**La detención administrativa y el internamiento judicial en los expedientes de expulsión, devolución y retorno. (Cuadro 6).****CUADRO 6****PROCEDIMIENTO DE EXPULSIÓN**

- | | |
|--|---|
| ■ Durante la instrucción del procedimiento
(solo procedimiento preferente, como medida cautelar).
(Art. 61) | ■ Detención cautelar por un período máximo de setenta y dos horas, previas a la solicitud de internamiento. |
| ■ En la fase de ejecución
En caso de incumplimiento de la obligación de salida (inmediata o 72 h.). (Art. 64) | ■ Internamiento preventivo, previa autorización judicial en los centros de internamiento. |
| | ■ Detención y conducción hasta el puesto fronterizo. |
| | ■ Internamiento si no se puede ejecutar en 72 horas. |

PROCEDIMIENTO DE DEVOLUCIÓN

- | | |
|---------------------------------------|---|
| ■ (Art. 58.5) en relación con 58.2 a) | ■ Si no se pudiera ejecutar en el plazo de setenta y dos horas, la autoridad gubernativa solicitará de la autoridad judicial la medida de internamiento prevista para los expedientes de expulsión. |
|---------------------------------------|---|

PROCEDIMIENTO DE RETORNO

- | | |
|---------------|--|
| ■ (Art. 60.1) | ■ La autoridad gubernativa que acuerde el retorno se dirigirá al Juez de Instrucción si el retorno fuera a retrasarse más de 72 horas para que determine el lugar donde hayan de ser internados hasta que llegue el momento del retorno. |
|---------------|--|

13**Centros de Internamiento**

El internamiento se mantendrá por el tiempo imprescindible para los fines del expediente, sin que en ningún caso pueda exceder de cuarenta días, ni acordarse un nuevo internamiento por cualquiera de las causas previstas en un mismo expediente.

La decisión judicial que lo autorice, atendiendo a las circunstancias concurrentes en cada caso, podrá fijar un período máximo de duración del internamiento inferior al citado. La decisión judicial en relación con la solicitud de Internamiento del extranjero pendiente de expulsión se adoptará en auto motivado, previa audiencia del interesado.



En el caso de **menores** las menores y los menores en los que concurren los supuestos previstos para el internamiento serán puestos a disposición de los servicios competentes de protección de menores. El Juez, previo informe favorable del Ministerio Fiscal, podrá autorizar su ingreso en los centros de internamiento de extranjeros y extranjeras cuando también lo estén su padre o madre o tutor, lo soliciten éstos y existan módulos que garanticen la intimidad familiar.

En cualquier caso los lugares de internamiento para personas extranjeras no tendrán carácter penitenciario, y estarán dotados de servicios sociales, jurídicos, culturales y sanitarios.

Las personas extranjeras internadas estarán privados únicamente del derecho ambulatorio (art. 60.2).

El extranjero y la extranjera durante su internamiento se encontrará en todo momento a disposición de la autoridad judicial que lo autorizó, debiéndose comunicar a ésta por la autoridad gubernativa cualquier circunstancia en relación a la situación de las personas extranjeras internadas.

14

Otras Medidas Cautelares (art. 61)

En el art. 61 se contemplan las posibles medidas provisionales o cautelares aplicables a las personas extranjeras expedientadas. Es decir, mientras se sustancia el procedimiento administrativo sancionador.

a

Presentación periódica ante las autoridades competentes.

b

Residencia obligatoria en determinado lugar.

c

Retirada del pasaporte o documento acreditativo de su nacionalidad, previa entrega al interesado o interesada de resguardo acreditativo de tal medida.

d

Detención cautelar, por la autoridad gubernativa o sus agentes, por un período máximo de setenta y dos horas, previas a la solicitud de internamiento.

En cualquier otro supuesto de detención, la puesta a disposición judicial se producirá en un plazo no superior a setenta y dos horas.

e

Internamiento preventivo, previa autorización judicial en los centros de internamiento.

En los expedientes sancionadores en la comisión de infracciones por transportistas, si éstos infringen la obligación de tomar a cargo al extranjero/a transportado ilegalmente, podrá acordarse la suspensión de sus actividades, la prestación de fianzas, avales, o la inmovilización del medio de transporte utilizado.

Lo más trascendente, sin embargo, es que se vuelve a contemplar, como ya lo hacía la Ley de 1985 la posible detención administrativa cautelar aplicable a las personas extranjeras sometidos a expediente de expulsión.

15

Régimen de recursos y de ejecutividad

Se diseña el régimen de ejecutividad a través dos artículos diferentes, el **art. 21.2** y el **art. 65**.

En ambos se señala que el régimen de ejecutividad será el previsto en con carácter general, si bien el **art. 21.2** contiene la salvedad del procedimiento preferente de expulsión contenido en el **art. 63**.

16

Otras disposiciones de interés

a

Canarias

La Disposición Adicional Segunda (**Redacción LO 8/2000**) en atención a sus particulares características contempla la intervención de las Comunidades Autónomas y muy especialmente de Canarias.

b

Silencio administrativo

Disposición adicional primera. (**Redacción LO 8/2000**). Plazo máximo para resolución de expedientes.

Silencio negativo en el plazo de **tres meses**.

Silencio positivo por el transcurso de **tres meses** en las solicitudes de prórroga del permiso de residencia así como la renovación del permiso de trabajo.

17

Disposiciones Transitorias de la Ley 8/2000, de 22 de diciembre

Primera. **Validez de los permisos vigentes.**

Reglamentariamente se establecerá la tabla de equivalencias con los permisos anteriores a la Ley.

Segunda. **Normativa aplicable a procedimiento en curso.**

Los procedimientos administrativos en curso se tramitarán y resolverán de acuerdo con la normativa vigente en el momento de la iniciación, salvo que el interesado solicite la aplicación de la presente Ley.

Cuarta. Regularización (Disp. Transitoria 4.ª).

Finalmente el Gobierno accederá a una muy limitada regularización que comprenderá a aquellas personas extranjeras a los que se le hubiere denegado la solicitud de regularización efectuada a amparo de la Ley 4/2000.

El Gobierno, mediante Real Decreto, establecerá los requisitos que permitan, sin necesidad de presentar nueva documentación, la regularización de los extranjeros y extranjeras que se encuentran en España y que habiendo presentado solicitud de regularización al amparo de lo previsto en el Real Decreto 239/2000, de 18 de febrero, hayan visto denegada la misma, exclusivamente, por no cumplir el requisito de encontrarse en España antes del 1 de junio de 1999.

18

Disposición Derogatoria Única de la Ley 8/2000, de 22 de diciembre

Quedan derogadas todas las normas de igual o inferior rango en lo que contradigan o se opongan a la presente Ley.

19

Disposiciones Finales de la L.O. 8/2000, de 22 de diciembre

Segunda. **Reglamento de la Ley.**

El Gobierno en el plazo de seis meses desde la publicación de la presente Ley Orgánica aprobará el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000 de 11 de enero.

Quinta. Vacatio Legis.

Contempla una exigua vacatio legis. Esta Ley Orgánica entrará en vigor al mes de su completa publicación en el Boletín Oficial del Estado. Publicada el día 23 de diciembre de 2000, entró en vigor el día 23 de enero de 2001.

Enero, 2001.