

## PROPUESTA DE ALTERNATIVA JURÍDICA<sup>1</sup> A LA SITUACIÓN DE LOS “INEXPULSABLES”.

### A. ANTECEDENTES

Las sucesivas situaciones conocidas de emergencia, que se han producido por la entrada irregular de ciudadanos extranjeros, además de un importante despliegue mediático, pone a prueba todos los sistemas públicos y privados de acogida.

Esta situación no es nueva, pero es cierto que en este último año ha tenido un crecimiento exponencial. Frente a ella, se han implementado diversas acciones y por supuesto se ha aplicado lo previsto tanto en la Ley de Extranjería como en el Reglamento, en lo que respecta a la entrada irregular en el territorio.

Sin embargo, se produce una grave paradoja. La incoación sistemática de órdenes de expulsión/ ordenes de devolución junto a la imposibilidad material de ejecutarlas ha producido una nueva figura de hecho, la figura de los “inexpulsables”. Entendemos por “inexpulsable” a todo ciudadano extranjero no comunitario sobre el que se ha dictado una orden de expulsión o en su caso, de devolución, pero que por diversos motivos no se ha podido ejecutar.

Todas las organizaciones sociales que trabajan directamente en la atención a los ciudadanos extranjeros- desde la acogida de urgencia o desde el trabajo inserto en un proceso a medio plazo-, han solicitado a la Administración la necesidad de buscar canales, que no sean interpretados como de efecto llamada, pero que eviten que este colectivo tenga como destino final la exclusión social.

Es por ello que sometemos a valoración de las autoridades competentes la presente propuesta.

El colectivo al que nos vamos a referir en este documento es cada vez más numeroso y plantea la necesidad de buscar una alternativa jurídica, dentro de los mecanismos establecidos tanto en la propia Ley de Extranjería como en el Reglamento que la desarrolla.

La presente alternativa jurídica que planteamos combina dos elementos necesarios:

- Dejar abierta la posibilidad de que la Administración ejecute la expulsión si se dan las circunstancias para ello.
- Evitar que este grueso de personas caigan en la exclusión mediante la habilitación de una autorización condicionada.

---

<sup>1</sup> Esta propuesta es fruto de un proceso de reflexión conjunta y profesional de los equipos jurídicos de las tres organizaciones, en la búsqueda de alternativas viables y factibles para este colectivo. Se concreta ahora como consecuencia de una petición específica del Ministro de Trabajo a las organizaciones que ejecutan programas de traslado a la península de inmigrantes subsaharianos procedentes de Canarias. Pese a que Red Acoge y Caritas Española no estén ejecutando este programa, siempre han trabajado en esta línea y por eso suman sus esfuerzos en aras a la búsqueda de soluciones legales y posibles.

## **B. PROPUESTA DE DOCUMENTACIÓN. PROCEDIMIENTO**

### **B.1. BENEFICIARIOS**

Personas extranjeras en situación irregular, que acrediten ser realmente de la nacionalidad que declararon, y que, pese a ello, la expulsión no pueda realizarse.

### **B.2. TRAMITACIÓN A SEGUIR**

- 1.- Concesión de cédulas de inscripción, en el caso de no tener pasaporte.
- 2.- Concesión de una autorización de residencia temporal y trabajo, concedidos de acuerdo con las instrucciones que dicte el Consejo de Ministros, por tratarse de un supuesto humanitario como el que estamos viviendo, de especial relevancia. Ello puede realizarse de acuerdo con la Disposición Adicional Primera, punto 4, del Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, de derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

Dicha Disposición Adicional establece que unas instrucciones establecerán la forma, los requisitos y los plazos, para la concesión de dichas autorizaciones. En la presente aportación sugerimos que las citadas instrucciones contemplen los siguientes puntos:

#### **1º. Revocación de las órdenes de expulsión y de devolución dictadas**

Dado que la legislación vigente establece que:

No se dotará al indocumentado/a que lo haya solicitado de cédula de inscripción, en caso de hallarse éste/a incurso/a en alguno de los supuestos de prohibición de entrada o de haberse dictado contra él/ella una orden de expulsión (artículo 34.2 LO4/2000)

Y que, tampoco, de acuerdo con el artículo 31.4 LO4/2000, podrá autorizarse la residencia temporal de un extranjero que figure como rechazable en el espacio territorial de países con los que España tenga firmado un convenio en tal sentido.

Se deduce que para que sea posible la solución por nosotros propuesta se hace necesario revocar las órdenes de expulsión dictadas atendiendo a la imposibilidad de su ejecución

También se haría necesaria en su caso, por idénticos motivos a los expuestos para los supuestos de órdenes de expulsión, la revocación de las órdenes de devolución dictadas y de la prohibición de entrada que se derive de las mismas.

#### **2º. Concesión de cédulas de inscripción, en el caso de no tener pasaporte**

La figura de la cédula de inscripción, en la que obviamente constaría un número de identificación de extranjeros, se regula para el supuesto de los indocumentados en los artículos 34.2 de la LO 4/2000, de 11 de Enero, tras sus sucesivas reformas y 107 del RD 2393/2004, de 30 de diciembre. En el caso de tratarse de personas extranjeras indocumentadas, y una vez que ha quedado acreditada la negativa de la misión diplomática u oficina consular a documentarle para ejecutar la expulsión, la única vía para poder acceder a la autorización de residencia, es dotar al extranjero una cédula de inscripción que le permita su identificación.

Respecto a la misma, hemos de comentar que:

- Entendemos que la figura de la cédula de inscripción se encuadraría de forma clara y sin género de dudas en el concepto “documento, en vigor, expedido por las autoridades españolas” al que se refiere el artículo 16.2 de la Ley 7/1985 de Bases del Régimen Local, e incluso consideramos que también debería entenderse incluido en tal concepto

y por tanto debería admitirse como válido de cara a la inscripción en el padrón, el documento de identificación provisional del cual se podrá dotar a los indocumentados/as solicitantes de cédula de inscripción, una vez realizada la información inicial y en tanto se completa la información sobre sus antecedentes (artículo 107.7 del RD 2393/2004, de 30 de diciembre), y en tanto se tramita la concesión de autorización de residencia y trabajo temporal.

- Para la concesión de la cédula de inscripción es necesario acreditar la concurrencia de razones excepcionales de índole humanitaria o de interés público o el cumplimiento de compromisos de España.

Las razones humanitarias, quedarían justificadas por la motivación de la propia naturaleza excepcional del procedimiento elegido en este caso. A nuestro entender se trata de evitar el someter a estas personas a una situación de marginalidad, irregularidad e invisibilidad *sine die*. Se trata de garantizarles el acceso a derechos y servicios mínimos e inherentes a su condición de personas (comenzando por la asistencia sanitaria). Existen además circunstancias concretas que concurren en cada caso: que la vuelta al país del que proceden o sean originarios suponga un peligro para su seguridad o para la de su familia, ..., etc.

En relación al interés público, redundando en lo anterior, cabría señalar la necesidad del acceso normalizado de muchas de esas personas a la asistencia sanitaria, también existe el interés de que estas personas estén censadas y registradas, así como el hecho de que cuenten con una identificación mínima que les pueda ayudar a normalizar su vida, evitando comenzar a ser percibidos por los vecinos como un potencial peligro social.

### **3º. Concesión de autorización de residencia temporal y trabajo**

- Esta autorización de residencia y trabajo se concederá sin atender a la situación nacional de empleo.
- Las autorizaciones concedidas, así como sus renovaciones tendrán la vigencia de un año.
- Estas autorizaciones de residencia y trabajo podrán renovarse, hasta un límite de tres años, siempre que sigan existiendo las razones que motivaron su concesión (imposibilidad, en este caso, de ejecución de una posible expulsión del extranjero documentado bajo este procedimiento).
- Transcurridos tres años sin que hayan variado las razones que motivaron su concesión, el extranjero podrá acceder a la situación de residencia o residencia y trabajo del régimen general sin necesidad de visado.

### **RAZONABILIDAD DE LA PROPUESTA,**

Consideramos que la pretensión formulada es razonable, pues trata de hacer frente a una situación humanitaria especial, atendiendo y respetando los mecanismos de repatriación/expulsión pero también evitando situaciones de marginalidad, irregularidad e invisibilidad *sine die*.

Se trata de garantizar el acceso a derechos y servicios mínimos e inherentes a su condición de personas (comenzando por la asistencia sanitaria), evitando al mismo tiempo las importantes bolsas de marginalidad en barrios y ciudades, que genera entre los vecinos, como mínimo, una creciente preocupación y descontento, cuando no una incipiente alarma social.

Se consigue también que estas personas no se conviertan en una carga para nuestra sociedad, ofreciéndoles la posibilidad de trabajar legalmente mientras no cambien las circunstancias que posibilitarían su vuelta al su país de origen.

Además, permitiría normalizar definitivamente su estatus legal a través de una autorización de residencia y trabajo no condicionada a una expulsión, a partir de los tres años de residencia en nuestro país, en la que podríamos entender que ya existe una situación de arraigo, contemplada en el Reglamento con carácter general, tal y como se establece en el propio reglamento para situaciones análogas.

Madrid, 13 de septiembre de 2006.