



Dictamen del *Foro para la Integración Social de los Inmigrantes* sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se desarrolla el 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

FISI/2008/D1

### El *Foro para la Integración Social de los Inmigrantes*

De conformidad con las competencias atribuidas al Foro para la Integración Social de los Inmigrantes por el artículo 70 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, así como por el artículo 3.3 del Real Decreto 3/2006, de 16 de enero, por el que se regula la composición, competencias y régimen de funcionamiento del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes;

Una vez examinada la propuesta del Gobierno sobre el proyecto de Real Decreto que desarrolla el 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 o comunitarios que retornen voluntariamente a sus países de origen;

Ha aprobado, en el Pleno Extraordinario de 25 de septiembre de 2008, el presente **Dictamen**

### El *Foro para la Integración Social de los Inmigrantes*

#### **PREÁMBULO**

Considera que la inmigración se configura como un fenómeno positivo, beneficioso y deseable para España y para el conjunto de la Unión Europea, pero no solamente desde un punto de vista laboral, sino también social, cultural, demográfico y político.

Considera que una acertada política migratoria debe basarse en una adecuada gestión de los flujos migratorios que garantice una equiparación de derechos y obligaciones en el marco de los principios constitucionales de nuestro Estado de Derecho. Debe apostar por el desarrollo de los países de procedencia de los principales flujos migratorios, a la vez que por el codesarrollo, considerando las migraciones y a las propias personas inmigrantes como un vector de desarrollo de los países de origen y de acogida y la inmigración como un fenómeno positivo para los países receptores y los de origen. Dando un decidido impulso a las políticas migratorias que tengan en consideración la complejidad del fenómeno migratorio, garantizado el que incidan no solo en los territorios de acogida, sino también en los de salida y en los de tránsito. Las migraciones constituyen respuestas espontáneas a cambios estructurales brutales en las sociedades de origen, pero se deben planificar globalmente entre los países de origen, de tránsito y de llegada, de tal forma que beneficien a todos.



Recuerda que la realidad migratoria se configura como un fenómeno estructural, complejo e integral. Las migraciones responden a factores **estructurales** y no coyunturales de carácter exclusivamente económico y de mercado de trabajo. Son **complejas** puesto que no se configuran exclusivamente como proyectos individuales, sino colectivos, de familia e incluso de comunidad; encontrándonos con historias de inmigración muy diferenciadas, con causas y consecuencias diversas y complejas que nos impiden hablar del inmigrante o de la inmigración para tener que hacerlo de personas inmigradas y de migraciones, de movilidad territorial y redes migratorias globales y complejas. Esta nueva realidad migratoria es también **integral**, puesto que se trata de un fenómeno de dimensiones no solo económicas y laborales, sino también políticas, demográficas, sociales, culturales y humanas que es necesario tener en consideración a la hora de tomar medidas concretas en política migratoria, como en este caso lo es la regulación del retorno voluntario incentivado.

### ***CONSIDERACIONES DE CARÁCTER GENERAL***

- 1) Considera positivo el interés del Gobierno en promover y diversificar otras medidas de retorno voluntario encaminadas a mejorar el, hasta ahora, insuficiente tratamiento del retorno en la política española, que estaba centrado exclusivamente en la acción humanitaria ante situaciones de vulnerabilidad.
- 2) Considera que se debería haber tenido en cuenta, con carácter previo a la aprobación de la norma por el Consejo de Ministros, el informe de este órgano consultivo respecto a la medida de capitalización de prestaciones por desempleo para trabajadores extranjeros. La urgencia con que el Gobierno quiere poner en práctica esta medida no queda adecuadamente motivada y rompe con un cauce formal del que el Estado se ha dotado normativamente para asesorar las políticas relativas a la integración de los inmigrantes.
- 3) Considera que esta medida debe encuadrarse en una política integral de retorno, en la que se clarifiquen las diferentes modalidades del mismo (humanitario o incentivado) y vincularlo a la creación de empresas en origen y a los instrumentos adecuadas para su desarrollo.

Estima que dicha política debe desarrollar un conjunto amplio de programas, acciones y actuaciones de sensibilización, información y orientación, estímulo, apoyo, asistencia y acompañamiento personal, social, técnico, económico y financiero, capaces de abarcar de forma compleja y completa el retorno como una opción ordenada, programada, asistida y viable.

Observa que, en tanto se mantenga la situación de moratoria de determinados extranjeros comunitarios, una política de retorno debe tener en cuenta a la población inmigrante en esta situación y como circunstancia excepcional.

- 4) Entiende que, a la hora de valorar el impacto que puedan tener las medidas de retorno voluntario incentivado hay que tener en cuenta los factores desincentivadores del retorno que igualmente se dan, tales como la inseguridad social, jurídica, laboral en los países de origen, junto con otras causas que están en el origen de la migración a España. Si a ello se suma que el incentivo económico está limitado al derecho a la prestación por desempleo acumulado, requiriéndose en muchos casos una mayor inversión para el establecimiento en el país de origen, el compromiso de no retorno en el período de tres años y que, por otra



parte, los inmigrantes que tienen derecho a una prestación mayor son precisamente aquellos que llevan más tiempo en España y están presumiblemente más arraigados, hay que concluir que existen importantes factores que pueden incidir en que el número de personas inmigrantes en situación de desempleo que se acojan a esta medida es poco significativo.

- 5) Considera que el retorno es una opción legal y no una obligación de los inmigrantes, lo cuales toman libremente la decisión de retornar conociendo completamente las consecuencias de este acto y como tal debe estar orientado desde el garantismo y sin incorporar mayores restricciones de las establecidas en la normativa social para el resto de los trabajadores.

En este sentido, el Real Decreto vulnera el principio de legalidad del artículo 26 de la Ley de Extranjería en relación con el 10 del reglamento toda vez que se puede considerar como una sanción no catalogada o como una renuncia nula a un derecho de primer orden, lo que podría suscitar una indeseable inseguridad jurídica y la más que previsible apertura de procedimientos judiciales de impugnación de la misma. Esta consideración sería aplicable tanto a la prohibición de entrada como a la renuncia de los subsidios por desempleo.

- 6) Considera que hay que poner especial interés respecto a las personas que se acojan a esta medida y posteriormente cambie la situación de su país motivando que tengan que regresar solicitando asilo o cualquier tipo de protección, sin que ello conlleve la inadmisión al procedimiento por haberse acogido a este procedimiento de retorno.
- 7) Señala que esta medida debe venir acompañada de una actuación de información previa y asesoramiento suficiente para asegurar el retorno en condiciones adecuadas. Ello requiere, igualmente, la implicación de las Administraciones públicas en la preparación y en el acompañamiento tanto en la comunidad de acogida como en la de origen. Y la creación de otros instrumentos de apoyo, ya sea como ayudas, instrumentos financieros de acompañamiento en términos de microcréditos o avales financieros, apoyo psicosocial o sociofamiliar, programas de asistencia y formación, etc..
- 8) Considera necesario detallar el contenido, el presupuesto y la partida presupuestaria disponible para soportar los diversos programas y actuaciones recogidos en la Disposición Adicional Única tanto del Real Decreto Ley como del Real Decreto.
- 9) Propone que, para optimizar la intervención del Estado en la política de retorno, debería preverse un acompañamiento y seguimiento conjunto de los Servicios públicos de empleo y de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, así como al acompañamiento, seguimiento y evaluación en el país de origen y el apoyo de los servicios del Estado en el exterior.
- 10) Señala que se deberían prever acuerdos con los países de origen, enfocados a coordinar las políticas de retorno y a articular programas y actuaciones de inserción de los retornados, para hacer del retorno una política eficaz y sostenible y promover el desarrollo de las zonas inductoras de inmigración.

Del mismo modo se deben concretar los acuerdos y colaboración con las entidades públicas y privadas y entidades sociales y redes de inmigrantes con presencia en el origen y en el destino para acompañar los procesos de retorno y garantizar la mejor asistencia y acompañamiento a los retornados.



- 11) Opina que los trabajadores extranjeros podrán acogerse a las medidas previstas en el Real Decreto o a las recogidas en el Título III de la Ley General de la Seguridad Social, de acuerdo con lo previsto en el artículo 14 de la LOEX.
- 12) Considera que en el contexto de la política migratoria española las medidas de retorno voluntario incentivado han de ocupar el lugar que les corresponde, como una medida más de la política migratoria, que despliegan su efectividad en el medio y largo plazo siempre que tales medidas se articulen alrededor de una estrategia global que incluya las políticas de codesarrollo.
- 13) Considera que en el desarrollo reglamentario posterior 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, es necesario que se analicen y se tengan en consideración las fortalezas y las debilidades de las experiencias piloto que se han implementado en España con objetivos similares. En este sentido son analizables entre otras, las experiencias desarrolladas en el marco de la Iniciativa Comunitaria EQUAL, del Fondo Social Europeo, en las que ha participado el propio Ministerio de Trabajo e Inmigración, conjuntamente con diversos actores sociales.

## ***ASPECTOS CONCRETOS***

Del estudio del texto se detectan las siguientes cuestiones que deberían ser analizadas y resueltas:

- 1) Considera importante, respecto al artículo 3.2, extender la preferencia que se marca sobre el contingente también al resto de procedimientos, eximiendo a estos trabajadores de acreditar que la situación nacional de empleo permite su contratación y asimilando el supuesto a los recogidos en el art. 40 de la Ley de Extranjería.
- 2) Entiende necesario, del mismo modo, que al igual que los beneficiarios de esta medida verán continuada su situación de residencia a los efectos del cálculo del plazo legal, para obtener, en su caso, la residencia permanente; se generen los mismos efectos a la hora de computar el plazo necesario para la obtención de la nacionalidad en España, y en caso de no realizarse informar a los beneficiarios sobre la consecuencia de la interrupción del cómputo.
- 3) Muestra su preocupación porque los procedimientos sean lo suficientemente ágiles para que en el caso de que los beneficiarios decidan su regreso a España pueda hacerlo de forma efectiva.
- 4) Señala que sería conveniente corregir el párrafo tercero del punto 3 del artículo 4, puesto que de su redacción puede interpretarse que la exclusión de prestaciones y subsidios durante tres años comienza a contar una vez transcurrido el plazo del compromiso de no retorno.



- 5) Considera que es necesario precisar los efectos que el acogimiento a la medida de retorno voluntario tiene en relación con los familiares dependientes de quien se acoge a ella. En particular:
  - a) Entiende que habrían de detallarse las repercusiones que tendrá en los familiares dependientes, reagrupados o no, el acogimiento a la medida del reagrupante.
  - b) Considera oportuno que se indique como se acreditará la voluntariedad del retorno de los familiares dependientes.
  - c) Considera que el retorno en el marco de esta medida, de grupos familiares dependientes del trabajador, debería ser un factor a tener en cuenta en la concesión de las ayudas directas previstas como complemento del abono anticipado.
  - d) Considera que en especial se ha de hacer referencia a la situación en que quedan los familiares en el caso de continuación de la residencia una vez transcurrido el plazo de no retorno.
- 6) Se debe prever excepciones al compromiso de no retorno, aclarando la extensión de este término para que pueda excepcionar solicitudes de estancia de corta duración cuando concurren circunstancias excepcionales debidamente acreditadas de índole personal, familiar o profesional

#### ***CONCLUSIÓN***

El Foro para la Integración Social de los Inmigrantes sin perjuicio de las reservas, observaciones y sugerencias que se han señalado, informa favorablemente el Proyecto de Real Decreto por el que se desarrolla el Real Decreto-Ley 4/2008, de 19 de septiembre, sobre el abono acumulado y de forma anticipada de la prestación contributiva por desempleo a trabajadores no comunitarios que retornen voluntariamente a sus países de origen.

Madrid, 25 de septiembre de 2008

La Secretaria

Vº Bº

El Presidente

Irene García Suárez

Lorenzo Cachón Rodríguez