

## 1. ACTUALIDAD LEGISLATIVA

### NORMATIVA ESTATAL

**APLICACIÓN PROVISIONAL del Acuerdo Marco de Cooperación en materia de inmigración entre el Reino de España y la República de Níger, hecho en Niamey el 10 de mayo de 2008.**

BOE n.º 160, de 3 de julio de 2008

**REAL DECRETO 1129/2008, de 4 julio, por la que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo e Inmigración y se modifica el Real Decreto 438/2008, de 14 de marzo de 2008.**

BOE n.º 165, de 9 de julio de 2008.

De acuerdo con la nueva estructura del Departamento a la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, bajo la superior autoridad del Ministro, le corresponde desarrollar la política del Gobierno en materia de extranjería e inmigración, así como en materia de ciudadanía española en el exterior y ejercerá las funciones de Secretario de la Comisión Delegada del Gobierno para Política de Inmigración en los términos previstos en el Real Decreto 680/2008, de 30 de abril

De la Secretaría de Estado dependen los siguientes órganos directivos con rango de dirección general:

- a) La Dirección General de Inmigración (Integrada por la Subdirección General de Régimen Jurídico, la Subdirección General de Gestión y Coordinación de Flujos Migratorios y la Subdirección General de Modernización de las Gestión).
- b) La Dirección General de Integración de los Inmigrantes (Integrada por la Subdirección General de Intervención Social, Subdirección

General de Relaciones Institucionales, el Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia y el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes).

- c) La Dirección General de la Ciudadanía Española en el Exterior.

Por su parte, quedan adscritos a la Secretaría de Estado los siguientes órganos colegiados, cuya presidencia corresponde al titular de la Secretaría de Estado:

- a) El Consejo Superior de Política de Inmigración.  
 b) El Observatorio Permanente de la Inmigración.  
 c) La Comisión Interministerial de Extranjería.  
 d) La Comisión Laboral Tripartita de Inmigración.

CANJE DE NOTAS entre el Reino de España y la República de Guatemala **sobre el reconocimiento recíproco y el canje de los permisos y licencias de conducción nacionales.**

*BOE* n.º 195, de 13 de agosto de 2008.

INSTRUMENTO de **Ratificación del Convenio de Seguridad Social entre España y Rumania**, hecho en Madrid el 24 de enero de 2006.

*BOE* n.º 197, de 15 de agosto de 2008.

RESOLUCIÓN de 11 de septiembre de 2008, de la Subsecretaría del Ministerio de Administraciones Públicas, **por la que se establece el procedimiento para la liquidación y el pago por vía telemática de la tasa con código 062** «Tasa por expedición de permisos de trabajo y autorizaciones a ciudadanos extranjeros».

*BOE* n.º 222, de 13 de septiembre de 2008

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.**

*BOE* n.º 228, de 20 de septiembre de 2008

RESOLUCIÓN de 23 de octubre de 2008 de la Dirección de Integración de los Inmigrantes, **por la que se convoca la concesión de subvenciones para el retorno voluntario de personas inmigrantes**

*BOE* n.º 258, de 25 de octubre de 2008

REAL DECRETO 1800/2008, de 3 de noviembre 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.**

*BOE* n.º 272, de 11 de noviembre de 2008

Instrucción de la Dirección General de Inmigración DGI/SGRJ/2008, **sobre aportación de documentos públicos extranjeros para la tramitación de procedimientos en materia de extranjería e inmigración.**

Instrucción de la Dirección General de Inmigración DGI/SGRJ/07/2008, en relación con las **solicitudes de autorización de regreso en las que se acredita una situación excepcional, en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 18.6 del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, aprobado por Real Decreto 2393/2004.**

#### NORMATIVA AUTONÓMICA

DECRETO 86/2008, de 15 abril por el se crea la **Mesa de Ciudadanía e Inmigración de Catalunya.**

*DOGC* de 17 de abril de 2008

ORDEN 63/2008, de 23 de mayo, **por la que se establecen las bases reguladoras de subvenciones para el apoyo al funcionamiento de asociaciones de inmigrantes y se aprueba la convocatoria para el año 2008.**

BOCM núm. 138, de 11 de junio de 2008

DECRETO 100/2008, de 4 julio, **por el que se modifica el Decreto 34/2002, de 26 de febrero de 2002, del Consell, que creó el Foro Valenciano de la Inmigración.**

DOCV de 8 de julio de 2008

ORDEN de 1 de septiembre de 2008 por la que se **dispone la publicación de la Addenda, en el año 2008, al Convenio marco de colaboración para el desarrollo de actuaciones conjuntas entre la Administración General del Estado, el Ayuntamiento de Zaragoza y la Comunidad Autónoma de Aragón, para la acogida e integración de trabajadores desplazados vinculados a los trabajos de organización de la Expo Zaragoza 2008**

DOCV de 8 de julio de 2008

ORDEN 130/2008, de 20 octubre de la Consejería de Inmigración y Cooperación, por la que **se aprueban las bases reguladoras de la concesión de subvenciones a Entidades Locales, para el desarrollo de proyectos en el área de integración de la población inmigrante en la Comunidad de Madrid y se aprueba la convocatoria de dichas subvenciones para el año 2008.**

BOCM de 24 de octubre de 2008

**NORMATIVA DE LA UNIÓN EUROPEA**

Reglamento (CE) núm. 767/2008, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de julio de 2008, sobre **el Sistema de Información de Visados (VIS) y el intercambio de datos sobre visados de corta duración entre los Estados miembros (Reglamento VIS)**.

DOUE L 218/60, de 13 de mayo de 2008

**EL ABONO ANTICIPADO DE LAS PRESTACIONES POR DESEMPLEO: UNA NUEVA OPORTUNIDAD PERDIDA DE LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN****1. Consideraciones previas**

Sin duda, la novedad legislativa más importante desde que apareció el último número de la Revista, es el Real Decreto Ley 4/2008, de 19 de septiembre, que ha establecido una nueva modalidad de abono anticipado de la prestación por desempleo especialmente destinada a trabajadores extranjeros no comunitarios que retornen voluntariamente a sus países.

Se pretende combinar así, una medida de fomento del autoempleo ya prevista por la normativa de Seguridad Social para trabajadores españoles o extranjeros residentes legales en situación de desempleo, con un instrumento de la política migratoria, en concreto, de gestión de flujos. El objetivo final no es otro que incentivar con ello el retorno voluntario de los trabajadores extranjeros a sus países de origen, en un contexto socio-económico como el actual, caracterizado por un fuerte aumento del desempleo y, especialmente, dentro del colectivo de trabajadores extranjeros<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Los registros del conjunto de Servicios de Empleo correspondientes al mes de octubre recogen un incremento de 192.658 personas (7,3%) respecto al mes anterior y sitúan la cifra total en 2.818.026 desempleados. De esta cifra, 337.493 corresponden a desempleados de nacionalidad extranjera, lo que supone un incremento porcentual respecto del mes de septiembre de 2008 del 12,92% y una variación respecto del mismo mes (octubre) del año 2007 de 85,62%. Por sectores económicos el mayor aumento de desempleados extranjeros se ha dado en el sector servicios, seguido de la construcción

La disposición final segunda facultaba al Gobierno para dictar las disposiciones generales necesarias para su desarrollo y aplicación, mandato que se ha cumplido con el Real Decreto 1800/2008, de 3 de noviembre. Asimismo, se ha dictado por el propio Ministerio de Trabajo e Inmigración la Resolución de 23 de octubre de 2008, por la que se convoca subvenciones para el retorno voluntario de personas inmigrantes.

## **2. Los requisitos de la prestación, la forma de abono y los efectos sobre las autorizaciones de residencia y trabajo**

Como se sabe, la medida se limita, a los países con los que España haya suscrito un convenio bilateral de Seguridad Social<sup>2</sup>, si bien se contempla la posibilidad de extenderla a otros países, siempre que se considere que cuentan con mecanismos de protección social que garanticen la dispensa de una cobertura adecuada o cuando concurren otras circunstancias específicas en los países de origen o en los solicitantes.

### *2.1. Requisitos para poder acceder a la prestación:*

Para poder acceder al cobro anticipado de la prestación por desempleo se necesita cumplir las siguientes condiciones:

- Estar desempleado e inscrito como demandante de empleo en los Servicios Públicos de Empleo de la Comunidad Autónoma que le corresponda o en el País Vasco, Ceuta y Melilla en las Oficinas de Empleo del SPEE.
- Encontrarse en situación legal de desempleo por extinción de la relación laboral por alguna de las causas previstas en el artículo 208.1.1 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio.

---

e industria. Cataluña con 71.512 nuevos desempleados extranjeros es la Comunidad Autónoma que registra un mayor incremento en este mes. (Fuente: Boletín n.º 8. Càtedra d'Immigració, Drets i Ciutadania de la Universitat de Girona. <http://web.udg.edu/cidc>).

<sup>2</sup> Dichos países son: Andorra, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Ecuador, Estados Unidos Federación Rusa, Filipinas, Marruecos, Méjico, Paraguay, Perú, República Dominicana, Túnez, Ucrania, Uruguay, Venezuela

- Tener reconocido el derecho a la prestación por desempleo de nivel contributivo, sin compatibilizarlo con un trabajo a tiempo parcial.
- Asumir el compromiso de retornar a su país de origen y el de no retornar a España en el plazo de tres años para residir y/o realizar una actividad lucrativa o profesional por cuenta propia o ajena, en el plazo máximo de 30 días naturales contando a partir de la fecha del primer pago en España.
- No estar incurso en los supuestos de prohibición de salida del territorio nacional previstos en la legislación de extranjería. A estos efectos el Servicio Público de Empleo Estatal deberá recabar la oportuna información de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil que deberá proporcionarse de forma inmediata.

La solicitud deberá presentarse, de acuerdo con la información aparecida en el Servicio Público de Empleo Estatal, en la Oficina de Prestaciones que corresponda al trabajador extranjero por su domicilio de residencia.

Los modelos de solicitud (disponibles en [http://www.iem.es/inem/ciudadano/prestaciones/pdf/Anexo\\_2\\_APRE\\_Solicitud\\_abono\\_acumulado\\_y\\_antecipado.pdf](http://www.iem.es/inem/ciudadano/prestaciones/pdf/Anexo_2_APRE_Solicitud_abono_acumulado_y_antecipado.pdf)) del *abono acumulado económica al retorno y de la prestación contributiva por desempleo* (alta inicial o reanudación) son independientes, pudiendo ésta presentarse conjuntamente. También podrá solicitarla en cualquier momento posterior durante la percepción de dicha prestación. No se exige tener un mínimo de días o de meses pendientes de percibir de la prestación.

Asimismo, en el modelo de solicitud, necesariamente, deberá consignarse un domicilio en el país de origen del trabajador que pretende el retorno, que es imprescindible para pago del 60% restante, y que servirá, en cualquier caso, para efectuar las posibles notificaciones al trabajador. En el supuesto de pago por cheque la entrega del mismo se efectuará en el domicilio que haya consignado y personalmente al titular-beneficiario de la prestación.

Junto con la solicitud de abono acumulado económica al retorno será imprescindible presentar original y fotocopia de la Tarjeta de Identidad de Extranjero con el NIE. Previa compulsión de dicha fotocopia, la misma se incluirá en el expediente.

Solicitada la prestación no se admitirá la renuncia una vez hecho efectivo el primer pago.

## 2.2. *Forma de pago de la prestación:*

El pago se efectuará en dos plazos: El 40% del importe en España, una vez reconocido el derecho y el 60% del importe restante en su país de origen transcurrido el plazo de 30 días naturales desde la fecha del primer pago abonado en España y en el plazo máximo de 90 días desde aquel.

Como condición para percibir el segundo plazo de la prestación, el trabajador deberá comparecer personalmente en la representación diplomática o consular española en el país de origen para acreditar su retorno al mismo. En dicho momento entregará la tarjeta de identidad de extranjero de la que es titular.

El Servicio Público de Empleo Estatal realizará este pago a partir de que le sea comunicada dicha comparecencia en la representación diplomática o consular por la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. El pago se efectuará en el país de origen mediante cheque nominativo o a través de transferencia bancaria, en euros o, en su caso, en la moneda en la que la Tesorería General de la Seguridad Social efectúe el pago de las prestaciones en dicho país.

## 2.3. *Cuantía de la prestación*

La cuantía económica se limita al importe anticipado y acumulado correspondiente a los días de derecho de la prestación por desempleo de nivel contributivo que le corresponda o que le reste de percibir en el momento de la solicitud de la medida.

## 2.4. *Consecuencias respecto a las autorizaciones de residencia y trabajo*

Reconocido el derecho al abono anticipado y acumulado de la prestación contributiva por desempleo, las autorizaciones de residencia de las que sean titulares los beneficiarios de aquéllas quedarán extinguidas transcurridos treinta días naturales, contados a partir de la fecha de realización del primer pago.

De igual modo, no podrán concederse autorizaciones de residencia o de residencia y trabajo a quienes hubieran sido beneficiarios de esta medida mientras no haya transcurrido un período de tres años desde su salida de España.

Transcurrido el período de tres años indicado, se contemplan las siguientes situaciones respecto a los trabajadores que quieran volver a nuestro país:

- a) Los trabajadores que hubieran tenido residencia temporal, podrán solicitar de nuevo las autorizaciones administrativas para trabajar y residir en España, de acuerdo con lo previsto en la normativa vigente en materia de extranjería e inmigración. De igual modo, los interesados ostentarán un derecho preferente para incorporarse al contingente de trabajadores extranjeros no comunitarios que apruebe el Gobierno, siempre que acrediten los requisitos establecidos para ello en la normativa vigente en materia de extranjería e inmigración, en el correspondiente Acuerdo del Consejo de Ministros y en las respectivas ofertas de empleo. Además, verán continuada su situación de residencia a los efectos del cálculo del plazo legal para obtener, en su caso, la residencia permanente, si bien no se computará en ese cálculo el período de ausencia.
- b) Los residentes con autorización de residencia permanente recuperarán su condición de residentes permanentes mediante el procedimiento simplificado que se establezca.

### 3. La valoración de la medida

El decreciente optimismo del Ministro de Trabajo e Inmigración sobre el número de trabajadores extranjeros que podrían utilizar esta forma de retorno incentivado, ha discurrido en paralelo con las fuertes críticas que desde todas las instancias ha suscitado esta medida, pues parece que es unánime la opinión de que, a la postre, lo que se pretende con esta previsión normativa es «tranquilizar a la opinión pública española» en el actual contexto de crisis económica, favoreciendo la salida de migrantes en el menor tiempo posible<sup>3</sup>.

Las dos disposiciones que regulan la prestación han sido informadas favorablemente por el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes<sup>4</sup>, si bien con importantes reservas, sugerencias y observaciones, tanto respecto al procedimiento seguido para su elaboración, como respecto a su contenido.

Por otro lado, y como se anticipó, la medida ha sido valorada negativamente, con argumentos que pueden resumirse de la siguiente manera:

---

<sup>3</sup> Circular sobre inmigración núm.2. Cáritas Española. Septiembre 2008.

<sup>4</sup> Su texto puede consultarse en [www.aesco-ong.org](http://www.aesco-ong.org).

- a) Fomenta la confusión sobre la utilización del término retorno —existen otras vías, el asistido por razones humanitarias o el forzoso— por lo que hubiese sido más correcto el utilizar el adjetivo «incentivado»<sup>5</sup>. Al mismo tiempo, la medida debería haberse encuadrado, como una más, en una política integral de retorno como una opción ordenada, programada, asistida y viable para la población inmigrante<sup>6</sup>.
- b) Es ineficaz pues el segmento de la población inmigrante que puede utilizarla, por haber cotizado más tiempo, es precisamente el que mayor grado de reagrupación familiar y estabilización social y familiar tiene<sup>7</sup>. Por otro lado, las posibles cuantías de la prestación a capitalizar son tan escasas, que impiden acometer con las suficientes garantías un proyecto de reinserción laboral o profesional en los países de origen.
- c) No se han tenido en cuenta los efectos respecto a los familiares dependientes de las personas que se acogen a ella<sup>8</sup>.
- d) Puede resultar discriminatoria, ya que es imposible su utilización por trabajadores españoles (emigrados a otra comunidad autónoma que deseen retornar voluntariamente a su comunidad autónoma de origen<sup>9</sup>) o por extranjeros en situación regular o comunitarios que estuviesen viviendo fuera de España que hayan venido a trabajar aquí y deseen capitalizar la prestación para instalarse en alguno de los países contemplados en la norma<sup>10</sup>.

---

<sup>5</sup> Circular sobre inmigración núm.2. Cáritas Española. Septiembre 2008.

<sup>6</sup> Dictamen del Foro para la Integración de los Inmigrantes, pág. 4.

<sup>7</sup> Circular sobre inmigración núm.2. Cáritas Española. Septiembre 2008.

<sup>8</sup> Dictamen del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, pág. 3.

<sup>9</sup> Así se puso de manifiesto por la Diputada Orama González-Mora del Grupo Parlamentario Mixto en el debate sobre convalidación del Real Decreto Ley 4/2008, de 19 de septiembre. BOCG. Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente. Año 2008, IX Legislatura núm.33, pág. 6.

<sup>10</sup> SEMPERE NAVARRO, A.V. y MARTÍN JIMÉNEZ, R.: «*Capitalización del desempleo...*», cit., pág.2.

- e) No está justificada la «urgente y extraordinaria necesidad» por lo que resulta inapropiada la fórmula del Real Decreto Ley para abordar el tratamiento de esta cuestión <sup>11</sup>.
- f) Como acertadamente se ha puesto de manifiesto <sup>12</sup>, publicado el Real Decreto 1800/2008, de 3 de noviembre, a los inconvenientes ya detectados en el Real Decreto 4/2008, de 19 de septiembre, se han unido dudas de índole técnico entre las que pueden destacarse las siguientes:
- ¿Cuáles son las consecuencias del impago de la segunda parte de la prestación en el país de origen?
  - ¿En qué moneda se va a abonar el segundo plazo?
  - ¿Que ocurrirá si el extranjero decide retornar a España incumpliendo el compromiso de retorno?
  - ¿Qué normativa se va a tener en cuenta a la hora de que el trabajador extranjero que retorne a España una vez transcurrido los tres años en que se materializa su compromiso de no retorno, la vigente en el momento de abandonar nuestro país o la que resulte de aplicación una vez que haya retornado de nuevo a España?

En suma, nos encontramos con una medida apresurada, de dudosa eficacia y con serias objeciones técnicas, que ha desaprovechado la oportunidad, como puso de manifiesto el Foro para la Integración Social de los inmigrantes, para coordinar, en una verdadera medida de codesarrollo, las políticas migratorias con los programas de reinserción de los retornados en sus países de origen, haciendo así del retorno una política eficaz y sostenible.

---

<sup>11</sup> Véase sobre esta cuestión, entre otros, el Dictamen del Foro para la Integración de los Inmigrantes y SEMPERE NAVARRO, A.V. y MARTÍN JIMÉNEZ, R.: «*Capitalización del desempleo por extranjeros que retornan a sus países de origen*», [www.legaltoday.com](http://www.legaltoday.com), pág. 2.

<sup>12</sup> GALPARSORO, J.: [www.intermigra.info/extranjeria](http://www.intermigra.info/extranjeria).