

# ESencialES

## INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR PARA UNA REGULARIZACIÓN EXTRAORDINARIA DE PERSONAS EXTRANJERAS

### A. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

De acuerdo con las estimaciones más recientes, en España residen de manera irregular entre 390.000 y 470.000 personas, de las cuales una tercera parte serían menores de edad.

El sistema de acceso a la residencia contemplado en la ley de extranjería LO 4/2000 resulta insuficiente y limitado y no se ajusta a la realidad actual de las personas migrantes que viven y trabajan en el Estado español. Ello debido a que, por una parte, los criterios de acceso a la residencia son altamente restrictivos y de muy difícil cumplimiento, y por otra, el procedimiento administrativo implementado es lento, burocrático y cuenta con un elevado margen de discrecionalidad a la hora de conceder las autorizaciones o su renovación.

Esta dinámica genera una espiral de vulnerabilidad y desprotección que acrecienta la exclusión social e impacta en el conjunto de la sociedad. Por ello, consideramos imprescindible la búsqueda de mecanismos que garanticen que dichas personas puedan salir de la situación de invisibilidad y “no derechos” como consecuencia del estatus migratorio irregular.

#### i. Razones que justifican una regularización extraordinaria.

En primer lugar, el respeto de los derechos fundamentales de cada ser humano. La irregularidad supone una condena a la explotación laboral, la invisibilidad frente a las instituciones, la desprotección legal o la exclusión *de facto* de servicios públicos esenciales como la educación y la sanidad.

En segundo lugar, la pérdida de un gran aporte económico y fiscal para el conjunto de la sociedad. Por un lado, la irregularidad impide a muchos migrantes contribuir dignamente con capacidades que son esenciales para el sostenimiento de la sociedad. Por otro, la economía sumergida limita las contribuciones fiscales de estos trabajadores a los impuestos indirectos de lo que consumen. Una regularización afloraría, rápida y eficazmente, el gran potencial de sus impuestos directos y de las contribuciones de empleados y empleadores al sistema de Seguridad Social. Una estimación reciente de la Universidad Carlos III sugiere que la aportación neta media de los trabajadores regularizados se incrementaría por encima de los 3.250 euros por persona y año.

Finalmente, la existencia de cerca de medio millón de personas fuera del radar de las instituciones y de la planificación de los servicios públicos supone un déficit de gobernanza pública que es urgente corregir.

Cada una de estas razones ha multiplicado su relevancia durante los meses de la pandemia, donde las comunidades de migrantes en situación irregular han dado la cara por la sociedad en sectores imprescindibles como el de los cuidados, el reparto a domicilio o la recogida de fruta y verdura. Con ello pagaron un altísimo precio en forma de contagios y muertes. Nuestra sociedad tiene una deuda de gratitud con uno de sus colectivos más vulnerabilizados.

La política migratoria no puede permanecer escindida de la realidad socioeconómica del país y de todas las personas que la componen y construyen día a día. La regularización extraordinaria permitirá visibilizar la totalidad de la población migrante que reside en el país, compensar las desigualdades que presentan como punto de partida, y a la vez, garantizar los derechos laborales en condiciones de igualdad, reduciendo las situaciones de abuso y explotación.

## **ii. Un mecanismo habitual en muchos países, también en España.**

Este mecanismo de regularización extraordinaria ha sido utilizado por un importante número de países a lo largo de las últimas décadas: solo en la UE, entre 1996 y 2008 se llevaron a cabo 43 programas de regularización en 17 Estados miembros. Las regularizaciones más recientes fueron las realizadas por Portugal e Italia en plena pandemia, una respuesta apoyada por el Relator Especial de la ONU para los derechos humanos de los migrantes.

España ha conocido durante la última etapa democrática seis procesos de regularización, cuatro llevados a cabo por el Partido Socialista y dos por el Partido Popular.

## **iii. Una propuesta sujeta a las leyes y coherente con los compromisos internacionales.**

La presente iniciativa legislativa popular es respetuosa con el ordenamiento jurídico español, evitando afectar a materia orgánica.

Según lo dispuesto, tanto en la Ley Orgánica 3/1984, Reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular, como en el artículo 87.3 de la Constitución Española, no proceden iniciativas legislativas populares en materias propias de ley orgánica.

Por su parte, el artículo 81 establece que son leyes orgánicas, entre otras, las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales, que la Constitución Española establece en los artículos 15 al 29.

Esta propuesta se limita a modificar, en un artículo único, la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Esta disposición transitoria no tiene naturaleza orgánica, ya que no regula ninguno de los derechos fundamentales que se relacionan en los artículos 15 – 29 de la Constitución Española. Esto es confirmado por la propia Ley Orgánica 4/2000, que en su disposición final cuarta, otorga a la disposición transitoria mencionada un carácter no orgánico.

El carácter no orgánico de la disposición transitoria mencionada permite, por tanto, que sea modificada por una iniciativa legislativa popular, con rango de ley, sin afectar a materia orgánica.

La disposición transitoria original ordenaba al Gobierno el establecimiento de un procedimiento para una regularización extraordinaria, que fue decretada por el Gobierno en el Real Decreto 239/2000. La modificación que se propone, modifica las fechas, e insta de nuevo al gobierno al establecimiento de un nuevo procedimiento para una nueva regularización. El nuevo contenido de esta disposición mantiene su carácter no orgánico, ya que su redacción es idéntica a la disposición transitoria original, salvo en el cambio de fechas. Además, mantiene su carácter transitorio ya que sigue estableciendo un mandato en un momento concreto, sin ser un cambio permanente de ley.

Por otro lado, esta iniciativa es respetuosa con las reservas reglamentarias establecidas por la Ley Orgánica 4/2000, ya que no existe ninguna reserva que impida que, por ley, se ordene al gobierno el establecimiento de un procedimiento reglamentario para una regularización. De

hecho, aunque la Ley Orgánica 4/2000 especifica, hasta en 59 ocasiones, las materias que deben ser reguladas reglamentariamente, siendo en su mayor parte preceptos de materia orgánica, sólo es en la disposición transitoria primera, donde, en un precepto con rango de ley, ordena al gobierno establecer un procedimiento reglamentario para una regularización.

Conviene enfatizar además que el gobierno, por su parte, no solo realizó la regularización que fue ordenada por la mencionada disposición transitoria, sino que realizó una segunda regularización, establecida en la disposición transitoria tercera del Real Decreto 2393/2004 que no obedecía a mandato legal alguno. Debe entenderse que si se ha decretado una regularización, sin haber sido ordenada por una norma de rango orgánico o por una norma ordinaria, debe también poder ordenarse por la presente iniciativa legislativa, que tiene rango de ley.

Finalmente, conviene resaltar que, aunque tradicionalmente las regularizaciones extraordinarias realizadas por el gobierno español se han producido con ocasión de cambios normativos, no hay ningún precepto legal que impida una regularización en otras circunstancias.

Por todos estos motivos, debe entenderse que la presente iniciativa legislativa popular debe poder ordenar al gobierno el establecimiento de un procedimiento reglamentario para una regularización extraordinaria.

Además, esta propuesta está estrechamente alineada con acuerdos e iniciativas internacionales a los que España se ha comprometido de manera solemne. Estos incluyen la [Agenda 2030 de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible](#) (Objetivo 10), el [Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular](#) y el vigente [Pacto Europeo sobre Migración y Asilo, firmado en 2008](#). La propuesta para la reforma de este último –propuesto por la Comisión Europea el 23 de septiembre de 2020– no establece ninguna prohibición o limitación de este tipo de procesos de regularización, siempre que se sigan haciendo caso por caso, como propone esta iniciativa. Sobre esto se pronunció la Comisaria de Interior de la Unión Europea, reafirmando la competencia y conveniencia de que los países impulsen procesos de regularización tomando en cuenta las circunstancias de la pandemia.

## TEXTO ARTICULADO DE LA PROPOSICIÓN DE LEY

### LEY POR LA QUE SE ESTABLECE UNA REGULARIZACIÓN EXTRAORDINARIA PARA PERSONAS EXTRANJERAS

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

Se modifica la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social con la siguiente redacción:

*“Disposición transitoria primera. Regularización de extranjeros que se encuentren en España. El Gobierno, mediante Real Decreto, establecerá, en el plazo de 6 meses, un procedimiento para la regularización de los extranjeros que se encuentren en territorio español antes del día 1 de noviembre de 2021” .*